

Primo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale

(febbraio 2010)



Indice

Presentazione

Morena Piccinini

Perché un Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale

Maria Guidotti

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale del sindacato nell'esperienza dell'Ires: criteri, nodi, potenzialità

Maria Luisa Mirabile

PARTE I - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE CONFEDERALE NEL 2009

1. La contrattazione sociale confederale nel 2009: aspetti generali

- 1.1. Tipologia strutturale dei documenti*
- 1.2. Caratteristiche generali*
- 1.3. I contenuti dei documenti: bilancio, anticrisi, temi specifici*

2. Le aree tematiche della contrattazione sociale

- 2.1. Le aree di primo livello della contrattazione sociale*
- 2.2. Le principali sotto-aree tematiche*
- 2.3. Le correlazioni tra le aree tematiche*

3. Focus tematici: politiche di sostegno al reddito e Isee, politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali, politiche per la non autosufficienza

- 3.1. La definizione dei focus sulle politiche di contrattazione sociale*
- 3.2. I focus: aspetti della contrattazione 2009*

4. Nota metodologica

- 4.1 I documenti raccolti e analizzati*
- 4.2 Gli ambiti organizzativi e territoriali*
- 4.3 Possibilità e finalità delle scelte effettuate*
- 4.4 Selezione dei documenti e griglia di lettura*

I documenti analizzati nel rapporto (Titolo e territorio)

PARTE II - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE DELLO SPI

Presentazione

Carla Cantone

L'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Territoriale dello Spi-Cgil (Ons-Spi)

Lucio Saltini

1. La contrattazione sociale dello Spi

- 1.1. Quadro quantitativo dei documenti inseriti*
- 1.2. Aspetti salienti della contrattazione sociale Spi: territori, tipologia dei documenti, andamento temporale*
- 1.3. Le parti coinvolte e promotrici della contrattazione*
- 1.4. I contenuti dei documenti negoziali*
- 1.5. I documenti iniziali e il processo negoziale*

2. Il primo anno di operatività dell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi

- 2.1. Il supporto informatico: interventi effettuati, limiti e possibilità di sviluppo*
- 2.2. L'integrazione tra Ons e osservatori regionali sulla contrattazione/negoziazione sociale*
- 2.3. L'attività di classificazione delle materie e di inserimento dei documenti: "Albero logico", "Glossario" e "Manuale"*
- 2.4. La formazione dei responsabili territoriali Spi (di Francesca Marchetti)*

3. Obiettivi e criticità della contrattazione sociale territoriale dei pensionati

Lucio Saltini

ALLEGATI (vd. fascicolo apposito)

Questo Rapporto è strutturato in due parti contenenti rispettivamente una prima restituzione dei risultati dell'analisi sperimentale dell'attività di contrattazione sociale svolta dalla Cgil nel 2009 (parte I) e una più consolidata analisi dell'attività di contrattazione sociale svolta dallo Spi (parte II).

*In particolare, **la prima parte** è il frutto della collaborazione fra l'Ires nazionale e il Comitato di indirizzo dell'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione sociale della Cgil costituitosi in data 28 luglio 2009, che ne ha discusso e condiviso l'impianto.*

*La **seconda parte** è il frutto della collaborazione fra l'Ires e lo Spi nazionale che ne ha discusso e condiviso l'impianto nel corso di un'ormai pluriennale collaborazione.*

*A completamento del rapporto, in un fascicolo a se stante sono raccolti degli **allegati**, nei quali vengono resi disponibili alcuni strumenti di analisi e codifica che hanno sostenuto il percorso di ricerca e l'attività specifica di redazione del rapporto.*

Quando non esplicitamente riportato nell'indice, le sezioni di questo rapporto sono da attribuirsi da Beppe De Sario (elaborazione delle griglie d'analisi, analisi dei documenti e stesura dei testi) e a Maria Luisa Mirabile (supervisione e coordinamento scientifico dell'impianto d'analisi, dell'attività di ricerca e del rapporto). Ha collaborato al rapporto Gianluca De Angelis per la parte relativa all'elaborazione statistica. 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 e alla sua area di lavoro nello Spi vanno un ringraziamento particolare dell'Ires per aver contribuito alle diverse fasi di impostazione, formazione, ridefinizione dell'impianto d'analisi di cui l'attività realizzata dall'Ires, dunque anche questo rapporto, si sono avvalsi.



Presentazione

Morena Piccinini
Segretaria Confederale Cgil

L'ultimo congresso della CGIL ha dedicato parte significativa del dibattito e delle proposte alla Contrattazione Sociale territoriale, e le Tesi approvate sono assai impegnative: “per una nuova politica di sviluppo sostenibile è fondamentale una localizzazione sul territorio che si proponga di favorire [...] la messa in sicurezza del territorio, il rispetto dell'ambiente, la valorizzazione del lavoro, la promozione di centri di formazione e di conoscenza [...] Occorre riannodare politiche pubbliche capaci di coniugare lavoro, diritti e stato sociale, prevedendo a tal fine strumenti operativi che facciano sistema tra i soggetti in campo” [tesi 4 punto 10].

“Nel territorio inoltre può e deve trovare espressione piena la partecipazione democratica dei cittadini e delle loro associazioni [...] occorre applicare positivamente quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione, che assegna allo Stato, alle Regioni e alle città metropolitane il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per attività di interesse generale. Il protagonismo e la partecipazione effettiva delle forze sociali e del terzo settore alla realizzazione di un'efficiente rete di servizi richiede un'amministrazione pubblica forte, ma non autoreferenziale, che incoraggi, sostenga e regoli l'iniziativa di chi si impegna nella società civile, che indichi e faccia rispettare parametri di qualità dei servizi al fine di soddisfare i bisogni dei cittadini e i diritti di chi lavora [...] proprio la responsabilità pubblica, infatti, garantisce la corretta diffusione di esperienze di cittadinanza attiva ad integrazione della rete dei servizi pubblici.” [Tesi 7 punto 11].

Le Tesi e lo stesso documento conclusivo consegnano così impegni precisi per la contrattazione territoriale, sottolineando il suo carattere confederale, e ipotizzando anche l'adozione di strumenti idonei a favorire questo processo.

Successivamente, la Conferenza di Organizzazione della Cgil ha confermato e ulteriormente precisato che la contrattazione sociale, con particolare attenzione a quella territoriale, può contribuire a realizzare gli impegni assunti nel Congresso, per un reinsediamento della Cgil fondato sulla centralità del territorio e della confederalità.

Con la scelta di avviare, con la manifestazione dell'11 marzo 2009, una campagna sulla contrattazione sociale – che abbiamo chiamato “Welfare contro la crisi, e oltre” (collegata al “Piano anticrisi della Cgil”) – e di dar vita, insieme allo Spi, all'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione Sociale, si è decisamente imboccata la strada indicata dai deliberati congressuali e della Conferenza di organizzazione.

Con questo primo Rapporto sulla Contrattazione Sociale intendiamo offrire una seppur parziale e sperimentale rilevazione della nostra azione nel territorio. Il Rapporto ci segnala concreti avanzamenti nelle tematiche affrontate nella contrattazione sociale territoriale e una considerevole capacità di aderire a nuove esigenze ed affrontare emergenze. E ci segnala che abbiamo ancora molto lavoro da fare.

L'Osservatorio può essere uno strumento che consente a ciascuno di noi, ad ogni livello di attività, di avere le informazioni e le conoscenze di ciò che avviene nei territori. Può consentire una maggiore capacità di lettura e di analisi delle trasformazioni sociali ed economiche, di ciò che ci sta intorno, ci permette di dotarci di strumenti idonei a rafforzare la nostra capacità di proposta e di progettazione. Conoscere tutti ciò che facciamo, ci mette in condizione di rendere più nitido e percepibile il nostro "profilo negoziale", di usare le differenti esperienze come ricchezze.

I vari livelli e le differenti competenze negoziali e/o contrattuali debbono avere uno strumento che consenta l'evidenza del "buono" che si fa, ma anche di ciò che sarebbe necessario per migliorare ulteriormente. L'osservatorio non è il luogo della sintesi – che necessita di una sede politica – ma solo una delle pre-condizioni (di dotazione conoscitiva) per facilitare le scelte politiche.

La Contrattazione sociale territoriale 2009

La contrattazione territoriale relativa all'anno 2009, come ci aspettavamo, è stata fortemente condizionata dalla profonda crisi economica. La crisi ha prodotto e produrrà effetti molto pesanti sull'occupazione e quindi sulle condizioni complessive di vita di una parte rilevante delle famiglie italiane, e ci conferma un intreccio ineludibile fra le politiche di welfare e quelle di sviluppo. Non è un caso quindi se i temi maggiormente ricorrenti nella contrattazione sociale, oltre agli ammortizzatori sociali, sono quelli che si identificano con le principali voci di spesa delle famiglie e con il welfare: tariffe, rette, non autosufficienza (e temi collegati: assegni di cura, assistenti familiari, etc.) infanzia e affitto; cui si aggiunge un tema di fortissima attualità e impatto sociale come l'immigrazione.

L'ampiezza dei temi trattati con la contrattazione sociale rende evidente la necessità che l'osservatorio si caratterizzi come strumento unitario di raccolta dei dati. Questo permette una valutazione e un'analisi unitaria della contrattazione territoriale, che non è quasi mai settoriale (solo sociale, sanitaria, assistenziale o legata ai temi esclusivi del lavoro) ma intreccia le tematiche del welfare con quelle dello sviluppo (dimensione economica, ambientale, urbana, etc.).

La disponibilità di queste informazioni potrebbe consentire l'elaborazione di proposte unitarie tra le varie aree di lavoro, capaci di intervenire con sempre maggiore incisività nei processi di sviluppo e trasformazione del territorio e nel rapporto con gli interlocutori, sia istituzionali che di altra natura.

Anche se la raccolta dei dati è stata, in questa fase di avvio, necessariamente parziale, emerge il profilo di un sindacato presente e attivo nella contrattazione territoriale. Anche nelle situazioni di maggiori difficoltà di contesto politico, sociale, economico – come quelle riscontrabili nel Mezzogiorno – il sindacato c'è, anche se incontra maggiori ostacoli nella possibilità di concludere accordi. Infatti, è proprio nelle aree meridionali che si riscontra un numero di piattaforme rivendicative più elevato rispetto agli accordi sottoscritti.

Un'ulteriore evidenza, politicamente rilevante, riguarda la necessità di una stretta relazione fra il livello confederale e le diverse categorie. Altrimenti, la separatezza del confronto con le controparti, l'assenza o la difficoltà di rapporto tra livello confederale e categoria, compromettono o indeboliscono i risultati conseguiti.

Ad esempio il tema dell'immigrazione viene affrontato nella sua interezza (alloggio, istruzione, ricongiungimenti, etc.) e non solo per le questioni legate al lavoro. Proprio per questo si riscontra, per attuare gli accordi, la necessità di ampie e forti sinergie (si veda l'approfondimento, nel Box 5).

Per un sindacato generale ciò richiama ancora una volta l'esigenza di una adeguata riflessione su come garantire, oggi, in un contesto sociale profondamente mutato, le coperture universalistiche e i diritti di cittadinanza, consapevoli che nel lavoro origina la nostra funzione di rappresentanza ma che occorre agire ben al di là dei suoi confini.

Diversa è la condizione dello Spi, che affrontando sia i problemi dei pensionati che degli anziani si occupa inevitabilmente di temi connessi alla cittadinanza sociale.

Caratteristiche della Contrattazione Sociale

La contrattazione sociale svolta, pur agendo nella crisi come risposta emergenziale, ha evidenziato impostazioni innovative, sia nei soggetti coinvolti, che nelle strumentazioni individuate per il sostegno dei lavoratori coinvolti nei processi di Cigs, mobilità, licenziamenti etc. Esempi di innovazione da segnalare riguardano l'esperienza delle fondazioni di comunità a sostegno del reddito dei lavoratori, i "confidi", le esperienze di microcredito per il sostegno all'autoimprenditorialità. Ma innovativo è stato anche un utilizzo "flessibile" dell'Isee, quando ha preso a riferimento il reddito 2009 (anziché, come la norma prevede, quello del 2008).

Un'altra caratteristica è stata l'integrazione tra le politiche: di sviluppo locale, del credito, formative, sociali, sanitarie, che ha consentito, seppure parzialmente e temporaneamente, risposte alla necessità di sostenere il reddito delle persone in difficoltà. Questo stesso intreccio, inoltre, emerge come utile strumento per le

politiche di reinserimento lavorativo, per le quali sono particolarmente significative quelle che tengono in considerazione la peculiarità delle donne lavoratrici: mediante specifici progetti formativi, sostegno all'intera gamma degli strumenti e dei processi di conciliazione tra vita lavorativa e familiare.

Dalle piattaforme e dagli accordi si evidenziano tentativi di analizzare le potenzialità del territorio anche per costruire alternative di sviluppo, socialmente ed ambientalmente sostenibili (eco-compatibilità). Per quanto riguarda i servizi di welfare, c'è una forte attenzione sia alle possibilità di accesso da parte dei cittadini (sportelli unici, semplificazione della presa in carico) che alla qualificazione del personale come condizione di efficacia ed efficienza del servizio stesso. Occorre inoltre sviluppare maggiormente la contrattazione sull'effettivo potenziamento della rete dei servizi nel territorio. Peraltro questo è un tema della contrattazione in cui decisivo è il rapporto fra livello regionale e locale. Si percepisce nettamente la necessità di costituire una rete dei servizi, che oltre alle forme già note dell'integrazione socio-sanitaria, allarghi il suo raggio di azione: un esempio per tutti, l'inserimento delle assistenti familiari/badanti nel sistema dei servizi (per un approfondimento si rimanda al Box 3).

Infine, sempre sul funzionamento dei servizi, inizia ad emergere una riflessione sull'opportunità e sulla qualità delle esternalizzazioni, sulla funzionalità delle aziende speciali, sui meccanismi di affidamento delle prestazioni.

Accanto ai temi sin qui segnalati, si affermano nella contrattazione contenuti legati alla qualità urbana, alla mobilità, agli spazi di socializzazione, alla produzione e fruizione di nuovi consumi culturali, anche come occasione e condizione di integrazione e inclusione sociale (anziani, immigrati, disabili, etc.).

Una specifica attenzione negli accordi anticrisi lo ha avuto l'Isee. E' stato generalmente indicato e utilizzato come indispensabile strumento per un equo accesso ai servizi, nonché alla compartecipazione alla spesa. Come già accennato, interessanti sono le innovazioni introdotte con la contrattazione in numerosi accordi territoriali, relativamente all'adozione del reddito dell'anno in corso, mediante autocertificazione, per i lavoratori e le lavoratrici colpiti dalla crisi. Significativo segnalare i riflessi che hanno sull'Isee, in senso distorsivo dell'equità, alcune leggi fiscali nazionali: quando per esempio permettono l'assoggettamento di alcuni redditi alla sola ritenuta d'acconto alla fonte e non debbono più essere inseriti nel calcolo del reddito complessivo. E' ovvio che normalmente tali norme sono penalizzanti per il mondo del lavoro dipendente.

Sono da sottolineare accordi sul tema dei servizi per l'infanzia, in particolare per quel che riguarda i nidi, la scuola, gli orari, servizi aperti nei periodi di chiusura delle scuole (su questo aspetto si riaffaccia il tema della conciliazione fra vita e lavoro).

Infine, alcuni accordi ragionano di bilanci "sociali" e "di genere" come strumenti di valutazione e verifica dell'efficacia delle politiche pubbliche. In particolare per

quanto riguarda i bilanci di “genere”, si assume il punto di vista della non neutralità delle politiche e degli interventi, la cui efficacia va misurata anche relativamente a questo parametro declinato in varie modalità, come si può verificare nella parte specifica dedicata a questo tema (vedi Box 6).

La rete di relazioni: un valore aggiunto

Da considerare positivamente la rete ricca di relazioni che la Cgil riesce a costruire sul territorio, con soggetti diversi: enti locali, banche, fondazioni, associazionismo etc., la quale testimonia della capacità di essere interlocutore credibile e necessario nelle politiche di sviluppo del territorio, e che, forse, meriterebbe un’attenzione diversa anche a livello nazionale.

Tra i documenti analizzati sia le piattaforme (salvo una eccezione) che gli accordi sono tutti unitari. Gli accordi in particolare sono spesso sottoscritti da una pluralità di soggetti oltre che da Cgil, Cisl e Uil (e non di rado anche da Ugl). Questo dato testimonia di una ricchezza di relazioni che il sindacato riesce a costruire nel territorio che è l’esatto opposto dell’idea di un sindacato isolato e costretto nell’angolo, che spesso certa informazione e certa politica tendono a rappresentare.

Non sono più così sporadici i rapporti con il terzo settore e con il sistema delle fondazioni. Per quanto riguarda queste ultime, in alcuni casi se ne promuove anche la costituzione. Tuttavia non emerge ancora un’idea sufficientemente compiuta di sussidiarietà, tale da consentire lo sviluppo di un sistema socio-economico che valorizzi tutte le risorse e i soggetti del territorio, per garantire meglio i diritti dei cittadini e dei lavoratori.

Il processo negoziale tra partecipazione e rappresentatività

Guardando al processo negoziale e non solo al “prodotto” della contrattazione, si nota che spesso ad un accordo non corrisponde una piattaforma. Questa carenza segnala ancora una fragilità dei percorsi democratici e partecipativi; e naturalmente rende più difficile creare attorno alla contrattazione sociale consenso e mobilitazione. Ciò ovviamente non è sempre vero; ci sono anche attività vertenziali importanti che hanno accompagnato le piattaforme e reso possibili gli accordi. Ciò, a maggior ragione, dimostra quanto importante sia rafforzare i processi negoziali con la partecipazione democratica.

E ancora, guardando al processo negoziale, si nota una difficoltà ad intervenire per tempo, al momento della “formazione delle decisioni”. Prevalentemente la contrattazione tende a “correggere” decisioni sostanzialmente già assunte (vedi ad esempio le politiche tariffarie); una tendenza peraltro comprensibile, anche per la natura della contrattazione che esula la rappresentanza specifica del sindacato ma attiene ai diritti complessivi di cittadinanza. Tuttavia, anche qui c’è da cogliere l’esigenza di rafforzare la fase propositiva della contrattazione.

Infine, si evidenzia una grande diversità delle soluzioni, dovuta certamente anche alle diversità territoriali, che possono essere un valore se corrispondono ad una evoluta capacità di lettura della realtà territoriale, mentre diventano un problema da superare se legate alle diverse capacità di proposta e di mobilitazione.

L'Osservatorio come opportunità

L'Osservatorio può permettere di analizzare le ragioni dei successi e dei problemi che si incontrano con la contrattazione sociale. Di “vedere” i vuoti e consentire interventi mirati e selettivi dove necessario. Può essere uno strumento di lavoro a disposizione di tutta l'organizzazione per valorizzare e facilitare l'attività di ciascuno, creando l'opportunità di rafforzare le relazioni e le attività unitarie fra i vari livelli e soggetti dell'organizzazione stessa.

Può aiutare a verificare quanto delle politiche nazionali riesce a trovare concreta attuazione nel territorio, e quanto, viceversa, emerge dal territorio affermando una domanda di nuove politiche e una inedita capacità di offrire risposte, le quali possono rappresentare buone pratiche da diffondere.

In estrema sintesi la confederalità risulta essere una necessità ineludibile per rispondere alle vecchie come alle inedite esigenze, sia di sviluppo che di tutela. La confederalità può affrontare i temi della cittadinanza che ricomprendono il lavoro, mentre non è possibile il contrario. Ciò significa un esplicito e maggiore impegno della Cgil, a tutti i livelli, nell'esercizio della contrattazione sociale e nel rapporto con quella che da tempo lo Spi è impegnato a svolgere. Una rinnovata confederalità significa anche valorizzare la contrattazione di secondo livello delle Categorie, che già si cimenta con la tutela e l'estensione dei diritti sociali, realizzando un positivo intreccio tra contrattazione integrativa e contrattazione sociale nel territorio. Proprio questa positiva integrazione dà maggior rilievo alla contrattazione decentrata, e fa sì che i lavoratori guardino non solo alla propria condizione ma si rivolgano a tutta la comunità. Per questo è importante individuare materie e soluzioni della contrattazione di categoria utili per la stessa contrattazione sociale. Importante è anche consolidare il legame fra la contrattazione sociale e la funzione di tutela svolta dal Sistema Servizi Cgil (Inca, Caaf, Uvl, Sol).

Una qualificata e articolata contrattazione sociale richiede forme nuove di partecipazione delle forze sociali e dei cittadini, da affiancare a quelle più tradizionali. Le complesse e profonde trasformazioni sociali, le scelte – spesso difficili – di riorganizzazione del welfare locale, reclamano una governance partecipata in cui si eserciti, accanto a quella doverosa delle istituzioni, la responsabilità dei cittadini e delle forze sociali di rappresentanza. Parlare di questo significa parlare di democrazia, per ricostruire un tessuto democratico che allo stato delle cose risulta fortemente compromesso.

Perché un Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale

Maria Guidotti

Coordinatrice del Comitato di indirizzo dell'OCS

L'osservatorio sulla negoziazione territoriale si è costituito in base alle decisioni assunte sia nel XV congresso che nell'ultima conferenza di organizzazione della Cgil. La decisione è stata assunta per valorizzare, dare maggiore sostegno e visibilità alla nostra attività negoziale, costruendo un vero e proprio sistema informativo e di rilevazione che consentisse all'intera rete di avere le conoscenze più adeguate per ottimizzare il lavoro svolto e dare maggiore evidenza alle priorità da affrontare.

Avere a disposizione una banca dati, che non sia una semplice archiviazione di documenti, ci offre una maggiore capacità di analisi dei processi di trasformazione sociale ed economica, che spesso è difficile cogliere nella loro portata effettiva in assenza di un contesto che componga la *puzzle* delle informazioni e delle esperienze necessarie.

Risintonizzare le rivendicazioni dei diritti del lavoro con i diritti sociali è oggi una necessità irrinunciabile; le crescenti fratture sociali, il lavoro sempre più precario e insicuro sono, tra gli altri, potenti generatori di insicurezze e paure per ogni persona (paura del futuro, dell'altro, etc.). Molta politica ha fatto della paura il sistema più rapido ed efficace da cui ricevere consenso elettorale, un vero e proprio mercato; ma in questo modo le persone sono sempre più indifferenti, lontane ed estranee ai processi decisionali che le riguardano, dalla corresponsabilità dei beni comuni, vittime della crisi morale, etica, culturale che sta travolgendo il nostro Paese, insieme a diritti fondamentali espressamente indicati nella Carta costituzionale.

Oggi il territorio si afferma, con evidenza, come uno dei luoghi principali per consentire la ricomposizione della complessità, delle tante esperienze che fanno parte della nostra identità (che determinano le nostre reazioni, emotive o razionali, di partecipazione o di delega, di indignazione o di rassegnazione) e della possibilità di esercitare il nostro diritto/dovere di cittadini. Il territorio è lo spazio in cui ritessere le relazioni e le alleanze necessarie per un nuovo progetto sociale che sconfigga le tante forme dell'insicurezza e delle "paure" restituendo diritti e certezze, prospettive positive per il futuro.

L'osservatorio può fare tutto questo? Certamente no, ma può contribuire a ridare il senso complessivo della nostra attività attraverso la condivisione delle informazioni, delle esperienze, del sapere che accumuliamo. Abbiamo bisogno di "sapere", di far scaturire dalla quotidianità del nostro fare, dal conoscere e condividere il vissuto reale, concreto delle persone (e non l'immaginifica realtà che spesso ci viene

rappresentata), le conoscenze che determinano i fondamenti e le ragioni delle nostre scelte politiche, per rinsaldare il rapporto con gli iscritti/e e i cittadini/e, rialimentando così percorsi concreti di democrazia. “Ascolto” è un’altra importante funzione che attraverso l’osservatorio possiamo riattualizzare. È attraverso la capacità di ascolto che si può rovesciare la piramide delle decisioni e ripartire dalla “persona”, dalle sue condizioni e dalle sue esigenze, ma anche dalle sue risorse, dai suoi saperi; ridare forma e sostanza ad un processo negoziale che incorpori, a partire dalla definizione delle piattaforme, la partecipazione come elemento costituente, determinante anche per la qualità e l’efficacia del nostro lavoro.

L’osservatorio quindi non è solo uno strumento, un contenitore ordinato del nostro lavoro, perché non si disperda, ma è anzi auspicabile che diventi il capitale su cui investire con basi solide sulla connessione dei vari livelli di attività, sul coordinamento necessario per affrontare tematiche sempre più plurali ed anche per ricevere gli input necessari a sperimentare ed innovare e, non ultimo, per avere qualche possibilità di valutazione di ciò che abbiamo fatto, proprio costruendoci un prezioso *cassetto della memoria*.

L’osservatorio nasce per unire, creare rete; essenziale per arrivare a questo punto è stato il lavoro dello Spi, iniziato già da qualche anno. Ora l’osservatorio è coordinato da un Comitato unitario composto da Cgil Fp Spi¹, e ciò rappresenta l’avvio di un percorso che auspichiamo fertile e utile all’intera organizzazione. Ci troviamo ancora, come è giusto che sia, in una fase di sperimentazione; anche la presentazione di questi primi risultati, tra le altre cose, deve servire per valutare meglio, e modificare dove serve, il sistema di classificazione, allargare la partecipazione anche ad altri soggetti e fare sistema anche in rapporto ad altre esperienze territoriali di classificazione e/o archiviazione. Occorre inoltre creare collegamenti organici con altre attività, in particolare per quanto riguarda il lavoro che si sta facendo sui bilanci comunali e, più ingenerale, sul tema della finanza locale che va scandagliata e “contrattata” non solo sul versante delle voci di spesa relative al welfare locale ma anche sul versante delle voci di entrata, perchè le politiche “centralistiche” del

¹ Il Comitato di indirizzo dell’Osservatorio nazionale sulla Contrattazione Sociale è composto da: Stefano Cecconi, Celina Cesari, Stefano Daneri, Sandro Del Fattore, Maria Guidotti, Beniamino Lapadula, Francesca Marchetti, Maria Luisa Mirabile, Fabrizio Rossetti, Giancarlo Saccoman, Lucio Saltini, Riccardo Zelinotti. Il Coordinamento del Comitato di Indirizzo OCS è affidato a Maria Guidotti.

Il Comitato di Indirizzo ha il compito di: 1. indirizzare e organizzare le attività dell’OCS nazionale; 2. assicurare le relazioni tra l’OCS e le strutture territoriali del sindacato, e con gli altri Osservatori regionali sulla negoziazione/contrattazione sociale; 3. assicurare le relazioni con analoghi Osservatori istituzionali e di altre associazioni; 4. promuovere le attività di formazione e di promozione necessarie per un corretto utilizzo dell’OCS da parte delle strutture della Cgil e dello Spi; 5. curare la elaborazione e la pubblicazione dei contenuti dell’OCS; 6. realizzare una efficace connessione tra l’ONS ed i portali web della Cgil e dello Spi; 7. decidere di volta in volta le correzioni e le implementazioni che l’OCS richiederà per assicurare a Cgil e a Spi Cgil il miglior supporto alla Contrattazione Sociale (dall’Intesa Cgil - Spi Cgil del 28 luglio 2009).

governo in materia di finanza locale producono tagli alle già magre risorse degli enti locali e conseguentemente restringono sempre più gli spazi della contrattazione sociale territoriale. Tematiche, queste ultime, sui cui il Dipartimento di Politiche Economiche è fortemente impegnato.

Un percorso da costruire insieme, ascoltandoci nelle rispettive esigenze, uniti dalla condivisione del comune obiettivo di costruire uno strumento importante per arricchire le pratiche utili ad una buona negoziazione territoriale e ad una buona politica.



L'Osservatorio sulla contrattazione sociale del sindacato nell'esperienza dell'Ires: criteri, nodi, potenzialità

Maria Luisa Mirabile

Ires

Non sempre le attività di ricerca o di ricerca applicata che si è chiamati a svolgere coincidono con le competenze e gli interessi di approfondimento sviluppati nel corso del tempo. Qualche volta però accade. E si può dire senza piaggeria né esagerazione che il lavoro che l'Ires nazionale (in particolare l'Area welfare e diritti di cittadinanza) sta ormai da un triennio destinando all'elaborazione, sperimentazione e iniziale messa a regime degli Osservatori dello Spi nazionale sulla negoziazione sociale (prima) e della Cgil confederale con lo Spi nazionale (poi) rappresenti un caso felice di coronamento di una serie di attività di studio, di ricerche empiriche e di interessi a vasto spettro portati avanti per anni, che hanno trovato in questa attività di ricerca-azione svolta a stretto contatto con le strutture sindacali di riferimento un loro naturale (ma non per questo scontato) ed ulteriore esito.

Motivare con sufficienti 'prove' questa affermazione richiederebbe un'elencazione, che non è qui il caso di fare, delle ricerche che l'Area welfare dell'Ires ha per più di un decennio realizzato su una serie di temi convergenti con molti degli argomenti al centro dell'Osservatorio. Brevemente però si può dire che nell'impostazione di quest'ultimo hanno trovato espressione e sviluppo tanto il vasto numero di ricerche svolte sugli stili e gli strumenti di governo sociale delle regioni e dei territori, prima e dopo l'attuazione della Legge 328/2000, quanto l'altrettanto corposo (ma forse meno noto, soprattutto all'interno del sindacato) 'pacchetto' di ricerche svolte sui sistemi informativi e gli osservatori sociali territoriali (principalmente da parte delle Regioni), svolto negli anni principalmente in collaborazione con agenzie pubbliche di ricerca, ma anche per conto di enti locali territoriali, talvolta proprio ai fini della prima definizione del loro sistema informativo sociale.

Sulla natura operativa dell'Osservatorio

Con l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale - i cui primi risultati parziali e provvisori vengono presentati in questo rapporto - si è inteso di fatto realizzare un sistema informativo della contrattazione sociale². Le caratteristiche dello strumento

² 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 corrispondono infatti normalmente a

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, l'Osservatorio costituisce una base di conoscenza strutturata e costantemente interrogabile utile ai fini dell'attuazione di scelte decisionali anche di natura strategica. E' evidente quindi che per la definizione (tuttora in progress) di questo strumento si è trattato di operare un processo di scomposizione logica dei contenuti e dei processi della contrattazione, di impostare un piano operativo e di attuare un insieme di opzioni di tipo contenutistico e procedurale prima che di tipo tecnico-informatico, finalizzate al disegno, alla progettazione e all'identificazione degli strumenti e delle modalità di gestione delle procedure di rilevazione. Sotto il profilo contenutistico è essenziale che questi strumenti siano elaborati in modo da rispecchiare le parti essenziali dei documenti e degli atti per una loro corretta codifica e successiva trasformazione in dati; sotto il profilo tecnico-procedurale occorre che essi siano tempestivi (capaci di offrire informazioni costantemente aggiornate); flessibili (il sistema deve essere in grado di adeguarsi alle evoluzioni degli obiettivi di conoscenza del soggetto committente: il sindacato, in questo caso); sistematici e organici (capaci di integrare orizzontalmente e verticalmente eventuali altre unità di rilevazione e monitoraggio presenti nella medesima organizzazione). Come gli strumenti operativi prodotti testimoniano e alcune parti del rapporto esplicitamente documentano, l'impegno di questi anni, ed anche degli ultimi mesi, è andato in tutte e tre le direzioni-chiave menzionate³. Crediamo sia quindi opportuno soffermarci in questa introduzione su alcuni aspetti e snodi concettuali e operativi soggiacenti tanto all'attività svolta, quanto al suo prosieguo. Volutamente, non verranno qui affrontati i contenuti della contrattazione sociale, che vengono invece articolati e analizzati nel corpo del rapporto e ampiamente commentati nelle altre introduzioni e presentazioni.

Dall'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi all'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil-Spi: ricerca, logiche, strumenti, confronti

strumenti non caratterizzati dalle prerogative appena enumerate e – al contrario – da una maggiore casualità metodologica e episodicità di osservazione e raccolta informativa.

³ Oltre l'impianto della struttura di rilevazione (o "albero logico"), ispirata ai primi due principi, si segnala in particolare lo sforzo di individuazione e analisi di dettaglio di tutte le realtà di carattere informativo presenti nel sindacato sul processo negoziale e l'azione concreta di assunzione degli stimoli ricevuti attraverso questo processo (cfr. parte II, paragrafo 2.2 infra).

Alla luce di queste impostazioni sommariamente richiamate, il lavoro fin qui svolto si è strutturato in due macro-fasi, a grandi linee rispecchiate nella struttura (parte I e parte II) di questo rapporto. La prima fase (che nel rapporto corrisponde alla parte II) è durata un biennio e corrisponde alle attività di prima elaborazione, impianto, sperimentazione e all'iniziale implementazione dell'Osservatorio nazionale sulla Negoziazione Sociale Spi; la seconda fase – caratterizzata dall'ingresso della Cgil a fianco dello Spi per la nascita del nuovo Osservatorio integrato è stata finora di durata decisamente più breve⁴ – per quanto ha riguardato l'Ires è stata destinata ad una prima, non meccanica, rielaborazione del precedente impianto, per dotare lo schema di raccolta e codifica della documentazione negoziale (nei documenti di lavoro definita “albero logico”) di capacità più ampie ed adeguate, corrispondenti alle ulteriori competenze e attività negoziali nel territorio della Cgil. Sia la prima che la seconda parte del rapporto si concentrano, attraverso prime elaborazioni, sulla descrizione e l'analisi dei dati risultanti dalle parziali immissioni ed elaborazioni fatte di alcuni documenti negoziali⁵. Si è inteso così offrire un'esemplificazione (ci auguriamo non fuorviante) di ciò che questo strumento strutturato di monitoraggio potrebbe fornire in termini di analisi del proprio operato complessivo e di supporto alla presa di decisioni.

Nell'esperienza fatta in prima istanza nella collaborazione con lo Spi nazionale (e poi sostanzialmente ripetuta nel contesto più ampio determinato dalla volontà della Cgil confederale di sperimentare l'avvio di un analogo strumento) queste attività sono sostanzialmente coincise, per ciò che attiene agli strumenti, con la definizione di ciò che nei documenti e nel lessico interno al gruppo di lavoro Ires-Spi è andato – come già più volte ricordato – sotto il nome di “albero logico” (ovvero dello schema di classificazione delle tematiche della contrattazione sociale) e, per ciò che attiene alle procedure di raccolta, codifica e inserimento, nell'identificazione dell'unità di offerta informativa⁶ nel livello organizzativo di livello regionale e, laddove possibile, sub-regionale (provinciale o comprensoriale). Brevemente dunque su questi aspetti. Tale strumento (cfr., nelle due versioni, l'allegato 2 e l'allegato 6) consiste di fatto in una griglia strutturata di rilevazione/codifica dei documenti negoziali elaborata secondo criteri di esaustività, non ridondanza, strutturazione per livelli di aggregazione propri dei contenuti del processo negoziale (aree tematiche/primo livello) e di specificazione dello stesso (materie negoziali/secondo e terzo livello). Il punto raggiunto nella definizione di tale schema di classificazione è stato il risultato di un

⁴ La delibera che ha istituito il Comitato di indirizzo per l'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi è del 28 luglio 2009.

⁵ In questo rapporto sono stati presi in considerazione solo piattaforme e accordi, anche se la griglia di classificazione dei documenti dell'Osservatorio Spi (per i contenuti contrattuali e gli elementi identificativi) fornisce già la possibilità di registrare ed analizzare in maniera longitudinale l'intero processo negoziale, dalle premesse agli esiti operativi degli accordi.

⁶ Questa scelta è stata finora compiuta solo per la pregressa esperienza Spi.

processo circolare e interattivo avvenuto a più riprese nel tempo fatto di: analisi – proposta – confronto – revisione – ri-proposta che ha visto la mutua collaborazione, nei rispettivi ruoli, dell'Ires e delle strutture sindacali (nazionali, regionali e locali) interessate al progetto, sulla cui base si intende procedere per raggiungere in via definitiva la struttura logica condivisa e ritenuta la più corrispondente alle esigenze di codifica del processo e delle materie negoziali (nonché alle strutture e agli eventuali vincoli organizzativi e attuativi). E' da segnalare da questo punto di vista che gli sviluppi finora raggiunti in questo senso sono il frutto non solo di un'azione elaborativa dell'Ires e del costante confronto formalizzato e circolare con i dirigenti sindacali referenti nelle varie fasi e ai vari livelli degli Osservatori (prima esclusivamente di area Spi e poi, dalla seconda metà del 2009, in particolare – ma non solo – nell'ambito del Comitato di indirizzo per l'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione Sociale Cgil Spi), ma anche il risultato indiretto delle attività territoriali a vasto raggio realizzate di concerto con lo Spi nel corso del biennio 2008-2009 ⁷ volte a promuovere livelli adeguati e il più possibile omogenei di condivisione fra gli attori interessati/coINVOLTI sulle finalità e sulle procedure, di 'alfabetizzazione' sui procedimenti e le metodologie informatiche e strumentali, nonché di discussione e diffusione di un lessico comune in relazione a quanto pre-impostato nella griglia di codifica.

Box – il 'Glossario' della contrattazione sociale

Il Glossario della contrattazione sociale è stato concepito per affiancarsi allo schema di classificazione dell'Osservatorio Spi sulla Negoziazione Sociale. In vista dell'implementazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale è prevista una sua evoluzione come strumento di lavoro per i referenti dell'inserimento.

Si tratta di una sorta di dizionario per la definizione e interpretazione delle diverse espressioni sotto le quali nei territori vengono definiti i contenuti di contrattazione sociale.

Gli obiettivi

Tra gli obiettivi del glossario vi è stata **la riduzione della complessità terminologica, semantica e pratica dei processi di contrattazione sociale** che avvengono – con modalità e procedure anche diversificate – nei territori. Riduzione della complessità non sta a significare omologazione verso il basso; al contrario, vi è stata la ricerca di una complementarietà tra la struttura logica univoca dei campi della negoziazione – il cosiddetto Albero logico, composto da aree negoziali più generali articolate in temi di crescente dettaglio – e accanto a essa la proposta di definizioni che richiamassero l'uso e il significato prevalente, ovvero in genere quello sancito

⁷ Una parte dell'attività svolta dall'Ires è stata la raccolta e l'analisi, anche in termini di potenziali integrazioni e di compatibilità degli osservatori sulla contrattazione sociale attivati da parte di alcune strutture sindacali. Di questi si da conto nel par.2.2. della seconda parte del rapporto.

della legislazione nazionale, riconducendovi le definizioni di confine e gli usi posti a margine delle definizioni principali, affermati proprio a partire dalle specificità locali del processo negoziale (per una visione completa e dettagliata, vd. allegato 7).

La struttura

Il Glossario ha una struttura che rispecchia quella della classificazione delle aree e delle tematiche contrattuali. Nello schema proposto, ciascuna voce dell'Albero logico viene illustrata con una definizione univoca, affiancata dall'eventuale presenza di voci analoghe o sinonimi utilizzati nell'attività di contrattazione sociale, nonché di utilizzi della stessa voce con significati differenti.

Struttura e contenuti del rapporto

Per le parti inerenti i dati e i risultati, il rapporto – come si è già accennato – si struttura in due parti. La prima è dedicata ad una prima analisi della contrattazione sociale territoriale della Cgil; essa si basa su un numero limitato di elaborazioni a loro volta basate sui materiali parziali che è stato possibile raccogliere in pochi mesi d'attività: è bene da questo punto di vista sottolineare che tutte le elaborazioni fatte si riferiscono ai documenti pervenuti e non a quelli realmente esistenti (ovvero che non avessero raggiunto il centro confederale in tempo utile); la seconda riguarda la contrattazione sociale territoriale dello Spi e, forte di un percorso d'attività più lungo e consolidato, si basa su una quantità di documenti decisamente più consistente. Ciascuna delle due parti è naturalmente suddivisa in capitoli e paragrafi impostati secondo un'analogia sequenza. Si inizia con una presentazione generale e l'analisi della contrattazione sociale, dando informazioni a partire dalle principali frequenze (numerosità di accordi e piattaforme, distribuzione territoriale, andamento temporale nel corso dell'anno, firmatari); a questa sezione segue l'illustrazione degli accordi considerati per tipologia di contenuti principali (accordi di bilancio, anticrisi, su temi specifici). Segue un'analisi dei documenti secondo alcune delle aree presenti nello schema provvisorio di classificazione ad oggi in uso, strutturato su tre livelli, da macro a micro, procedendo da aree di policy più ampie, fino specifiche voci tematiche o linee di intervento (vedi box seguente e allegati 2 e 6).

Box – Lo schema di classificazione o 'Albero logico': una breve illustrazione

Lo schema di classificazione fin qui adottato per l'Osservatorio Cgil-Spi rappresenta un'evoluzione – ovvero un'integrazione, ampliamento e riformulazione – dell'albero logico già realizzato dall'Ires (2008) per l'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi.

Tale riformulazione è stata effettuata in base a una ricognizione di diversi accordi e piattaforme, specie i più articolati e attuali tra quelli disponibili (cfr. i molti accordi siglati nell'anno in corso su misure urgenti per rispondere alla crisi). Inoltre, ci si è avvalsi dei contributi dei membri del Comitato per

l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale confederale, ed è stato di aiuto il confronto, in particolare, con gli alberi logici dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale dell'Emilia Romagna e dell'Archivio unitario della negoziazione sociale della Lombardia.

Lo schema è strutturato su *tre livelli, quattro macro-aree e undici aree di policy/primo livello*. In linea generale, si propone una mappa delle politiche il più possibile generale e universalistica (con alcune eccezioni: nelle pari opportunità e nella lotta alle discriminazioni, nella mediazione culturale e nell'inserimento scolastico, vi è una ovvia coincidenza di tali voci con soggetti specifici: donne, migranti, minori).

Livelli:

Al *primo livello*: sono presenti le principali linee di policy (aree di primo livello) della contrattazione sociale;

Al *secondo e terzo livello*: sono classificate sotto-linee di policy/nuclei tematici, accanto a eventuali – ma limitate – voci dedicate a politiche o interventi dedicati a soggetti specifici (donne, migranti, giovani, anziani, etc).

Macro-aree e aree di policy/primo livello:

Per stabilire le cornici delle aree contrattuali, articolate per linee di policy (politiche di sviluppo, lavoro, redditi, sociale, casa, etc.) è stata considerata in parte la struttura dei documenti negoziali più complessi (accordi sui bilanci, piattaforme e accordi che coinvolgono diverse linee di policy). La sequenza che ne è risultata non intende fornire una immediata gerarchia tra i differenti nuclei tematici o singole voci. Tuttavia è sembrato opportuno adottare un **ordine riflessivo** e non casuale delle diverse aree contrattuali, secondo un criterio generale: **bilanciare le priorità tradizionali dell'azione sindacale con le nuove linee negoziali** (in particolare per quanto riguarda politiche universalistiche dei redditi, politiche dei diritti individuali/dei cittadini, incontro tra politiche di welfare locale e del lavoro).

L'ordine delle aree nello schema è risultato il seguente.

1. ***I soggetti e le relazioni tra di essi*** sono evidenziate da un primo gruppo di aree (1 – Relazioni tra le parti e definizione del processo, 2 – Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva).
2. ***Le cornici "macro" e relative alle strutture*** (3 – Politiche di bilancio, 4 – Politiche di sviluppo).
3. ***Il "cuore" delle politiche di welfare e di inserimento e protezione del lavoro*** (5 – Politiche socio-sanitarie e assistenziali, 6 – Politica locale dei redditi, 7 – Politiche sociali del lavoro).
4. Infine ***le restanti linee di politica sociale, a partire dal contrasto delle discriminazioni*** (8 – Azioni di contrasto delle discriminazioni, 9 – Politiche abitative e del territorio, 10 - Politiche dell'infanzia, educative e dell'istruzione, 11 – Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza).

Aree di policy/primo livello:

- 1) Relazioni tra le parti e definizione del processo
- 2) Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva

- 3) Politiche di bilancio
- 4) Politiche di sviluppo
- 5) Politiche socio-sanitarie ed assistenziali
- 6) Politica locale dei redditi
- 7) Politiche sociali del lavoro
- 8) Azioni di contrasto delle discriminazioni
- 9) Politiche abitative e del territorio
- 10) Politiche dell'infanzia, educative e dell'istruzione
- 11) Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

Nella prima parte del rapporto è inoltre presente un approfondimento su tre gruppi di politiche di contrattazione sociale, rilevate attraverso un'aggregazione delle aree e delle voci tematiche di classificazione: si tratta delle a) politiche di sostegno al reddito e Isee; b) politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali; c) politiche per la non autosufficienza. Trasversalmente ai paragrafi della prima parte del rapporto, sono presenti Box di approfondimento su alcune tipologie di accordo o su temi specifici della contrattazione sociale, per i quali – a titolo esemplificativo e non esaustivo – si è voluto fornire una sintesi delle principali linee contrattuali e di alcune “pratiche” ritenute interessanti realizzate negli accordi e proposte nelle piattaforme del 2009. In coda alla parte I, infine, è collocata una tabella in cui sono elencati per titolo e territorio i documenti analizzati per il rapporto.

Nella seconda parte, analogamente, viene fornito un quadro quantitativo generale dei documenti raccolti nell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale dello Spi, evidenziandone le caratteristiche principali (frequenze per numerosità dei documenti, distribuzione per data, tipologia, contenuti negoziali, parti coinvolte e soggetti promotori del percorso negoziale); sono inoltre approfondite alcune caratteristiche specifiche dell'Osservatorio Spi, come le funzioni per evidenziare i percorsi negoziali, legando fra loro piattaforme e/o documenti iniziali e i successivi documenti riferibili alla stessa “filiera” negoziale. A questa sezione segue un capitolo dedicato specificamente all'analisi delle attività realizzate nel corso del 2009 per la messa a regime dell'Osservatorio Spi; in particolare: a) gli interventi sulla piattaforma informatica; b) le attività di ricognizione per l'integrazione tra Osservatorio Spi e osservatori regionali sulla contrattazione sociale/territoriale; c) l'analisi qualitativa delle attività di classificazione e inserimento; d) una descrizione e valutazione dell'attività di formazione svolta con le strutture regionali Spi nel corso dell'anno.

Per concludere, va infine richiamato che in un apposito fascicolo, allo scopo di rendere il processo di lavoro pienamente chiaro, comunicabile e condivisibile, vengono raccolti degli allegati in cui sono riprodotti i principali strumenti utilizzati nel corso dell'analisi, ed esattamente: 1) la griglia di analisi dei documenti; 2) lo schema di classificazione per l'analisi della contrattazione sociale (“albero logico”,

bozza del 22 ottobre); 3) tabelle di correlazione tra le aree tematiche (accordi e piattaforme); 4) le frequenze delle aree di secondo livello della contrattazione sociale Spi, 2000-2010; 5) note sull'integrazione informatica tra l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale Emilia Romagna e l'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi (Software Consulting srl); 6) "Albero logico" della negoziazione sociale Spi; 7) "Glossario" della negoziazione sociale Spi.

PARTE I

LA CONTRATTAZIONE SOCIALE CONFEDERALE NEL 2009



1. La contrattazione sociale confederale nel 2009: aspetti generali

1.1. Tipologia strutturale dei documenti

Nel complesso (vd. Tabella 1), i documenti raccolti e analizzati sono stati 121. Tra questi, i due terzi (82 documenti) sono rappresentati da accordi, mentre i restanti (39) sono piattaforme. 74 documenti sono stati siglati o elaborati a livello di capoluogo di provincia, 17 a livello provinciale e 30 a livello regionale.

Tabella 1, Accordi e piattaforme (Valore assoluto e percentuale)

	V.a.	%
Accordo	82	67,8
Piattaforma	39	32,2
Totale	121	100

Le regioni maggiormente rappresentate nel gruppo di **documenti pervenuti** (vd. tabella 2) sono la Lombardia (25 accordi e 8 piattaforme), l'Emilia Romagna (10 accordi e 5 piattaforme), il Veneto (7 accordi e 4 piattaforme), la Toscana (6 accordi e 4 piattaforme), la Puglia (2 accordi e 6 piattaforme), la Sicilia (7 accordi e 1 piattaforma). Per il centro-nord questa frequenza di documenti, e in particolare di accordi, pur con le dovute cautele metodologiche relative alla modalità di raccolta dei documenti, allude alle aree in cui la contrattazione sociale è oggi maggiormente diffusa e praticata.

Tabella 2, Accordi e piattaforme per Regione (Valori assoluti)

	Accordo	Piattaforma	Totale
Piemonte	4	0	4
Valle d'aosta	0	1	1
Lombardia	25	8	33
Veneto	7	4	11
Friuli Venezia Giulia	5	0	5
Trentino Alto Adige	0	0	0
Liguria	3	2	5
Emilia Romagna	10	5	15
Toscana	6	4	10
Umbria	3	1	4
Lazio	1	0	1
Marche	2	2	4
Abruzzo	0	0	0
Molise	0	4	4

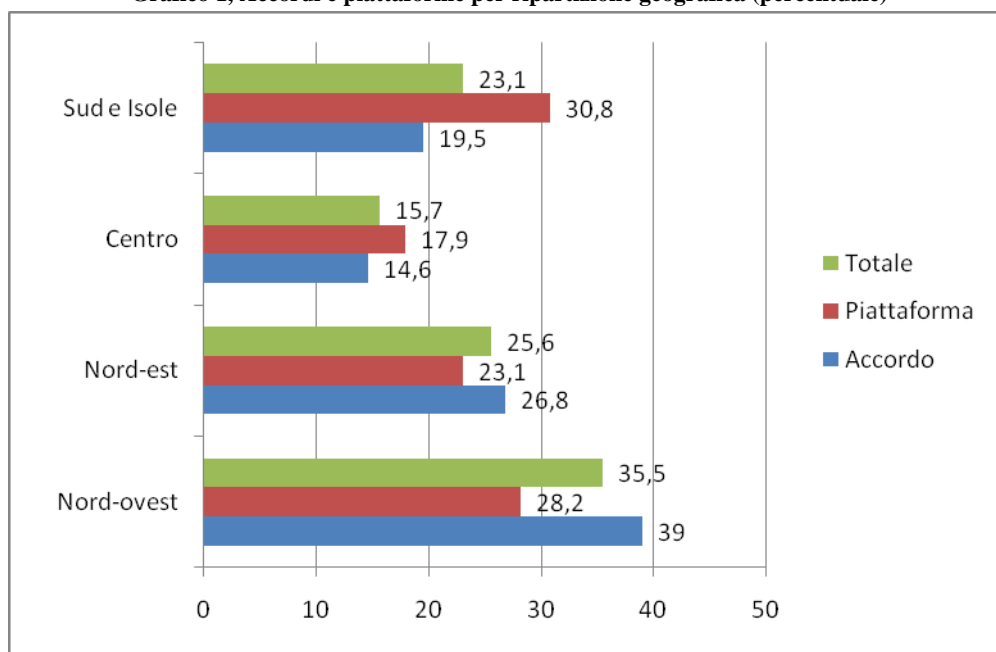
Campania	3	0	3
Puglia	2	6	8
Basilicata	0	0	0
Calabria	2	0	2
Sicilia	7	1	8
Sardegna	2	1	3
Totale	82	39	121
Documenti di livello comunale o provinciale	59	32	91
Documenti di livello comunale	49	25	74

1.2. Caratteristiche generali

Distribuzione territoriale

Da un punto di vista delle ripartizioni territoriali (vd. Grafico 1), il nord-ovest e il nord-est (compresa l'Emilia Romagna) hanno raccolto nel complesso il 60% dei documenti, e circa i due terzi degli accordi. La proporzione tra accordi e piattaforme si inverte nel centro e – in misura più significativa – nel Sud e nelle Isole; difatti, nelle regioni del Centro le piattaforme rappresentano il 17,9% del totale nazionale (contro il 14,6% degli accordi), mentre al Sud e nelle Isole è attribuito ben il 30,8% delle piattaforme, contro il 19,5% degli accordi.

Grafico 1, Accordi e piattaforme per ripartizione geografica (percentuale)

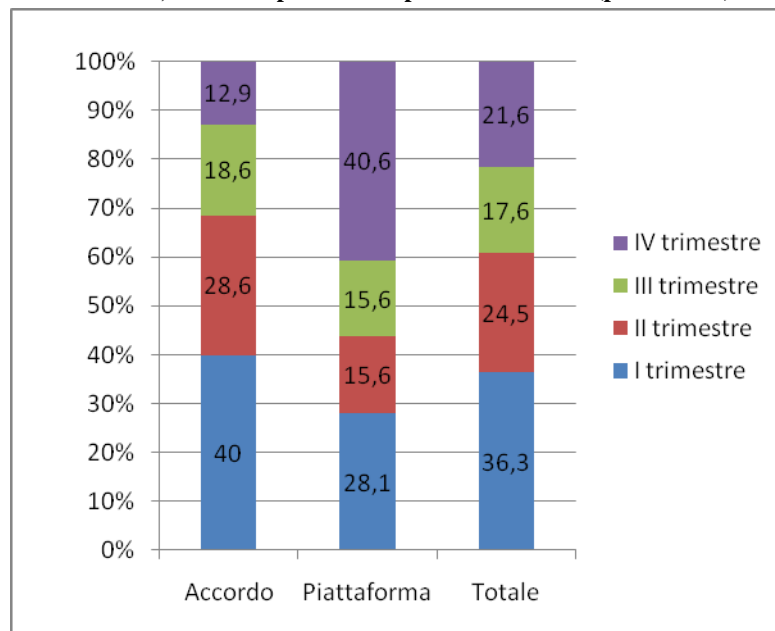


Andamento temporale nell'anno

L'analisi dell'andamento temporale ha messo in rilievo periodi di maggiore e minore attività negoziale. Questa si concentra maggiormente nella prima parte dell'anno: nel

primo trimestre sono stati infatti prodotti il 36,3% dei documenti (vd. Grafico 2), e in particolare il 40% degli accordi. Nel trimestre estivo, all'opposto, si concentra solamente il 18,6% degli accordi. Questo andamento è anche l'effetto di una maggiore presenza nella prima parte dell'anno di accordi anticrisi (vd. paragrafo 2.3 infra), oltre che una più significativa concentrazione degli accordi di bilancio. Va sottolineato, tuttavia, che il quarto trimestre è in qualche misura sottostimato, dal momento che la raccolta dei documenti si è arrestata al 16 dicembre, e di certo risulta mancante una quota non facilmente determinabile di piattaforme e accordi siglati in dicembre, in particolare – con molta probabilità – gli accordi sui bilanci preventivi dei comuni e il rinnovo eventuale degli accordi anticrisi siglati per il 2009 e in scadenza a fine anno.

Grafico 2, Accordi e piattaforme per trimestri 2009 (percentuale)

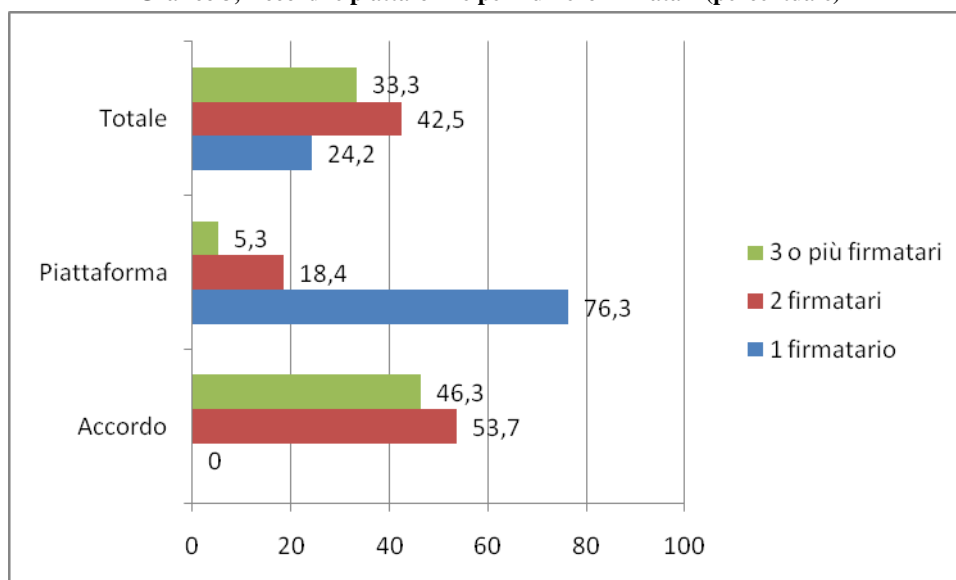


Partnership negoziali

In linea generale, gli accordi e le piattaforme sono siglate da differenti soggetti. Nel complesso dei documenti analizzati, una prima evidenza riguarda la sostanziale unità dell'azione sindacale riscontrata in accordi e piattaforme della contrattazione sociale. A livello territoriale – da quello regionale a quello comunale – le piattaforme pervenute in grande maggioranza risultano unitarie, con la presenza di tutte le confederazioni sindacali. Gli accordi, d'altra parte, sono sempre unitari, e dalla raccolta effettuata non risultano accordi siglati dalla sola Cgil, mentre appare la presenza, in alcuni casi, di altre organizzazioni sindacali – vd. Ugl –.

La maggior parte delle piattaforme ha un solo firmatario⁸. Tra gli accordi, quelli siglati da due firmatari rappresentano il 53,7% (vd. Grafico 3); in questo caso si tratta in gran parte di accordi tra le confederazioni sindacali e le amministrazioni pubbliche (comunali, provinciali, regionali), oppure accordi specifici con Asl, Anci o altri enti territoriali. È assai significativa la quota di accordi che prevedono 3 o più firmatari (il 46,3%), che – come vedremo – alludono alla convergenza di diversi soggetti territoriali specie nella sigla degli accordi anticrisi realizzati nel corso del 2009.

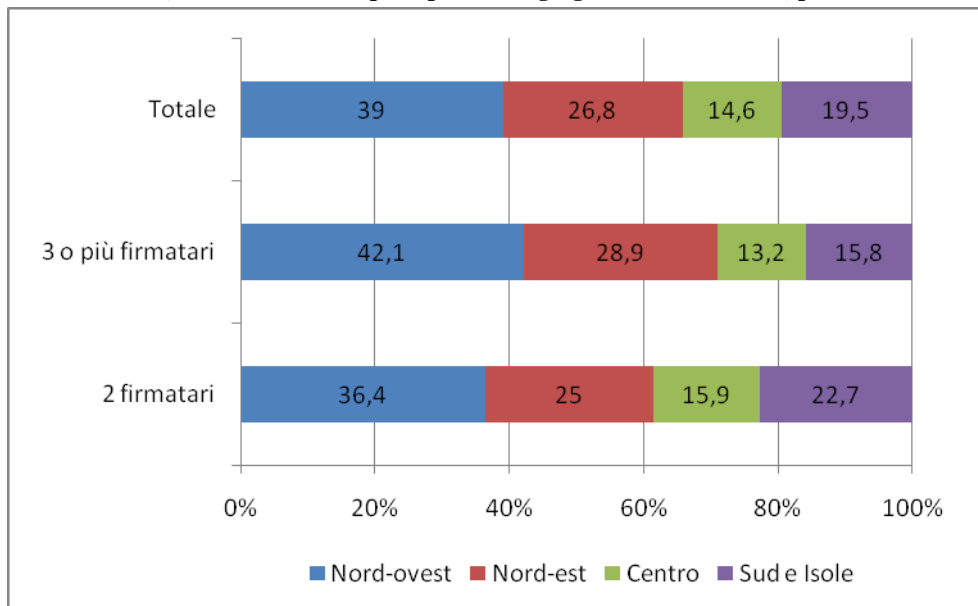
Grafico 3, Accordi e piattaforme per numero firmatari (percentuale)



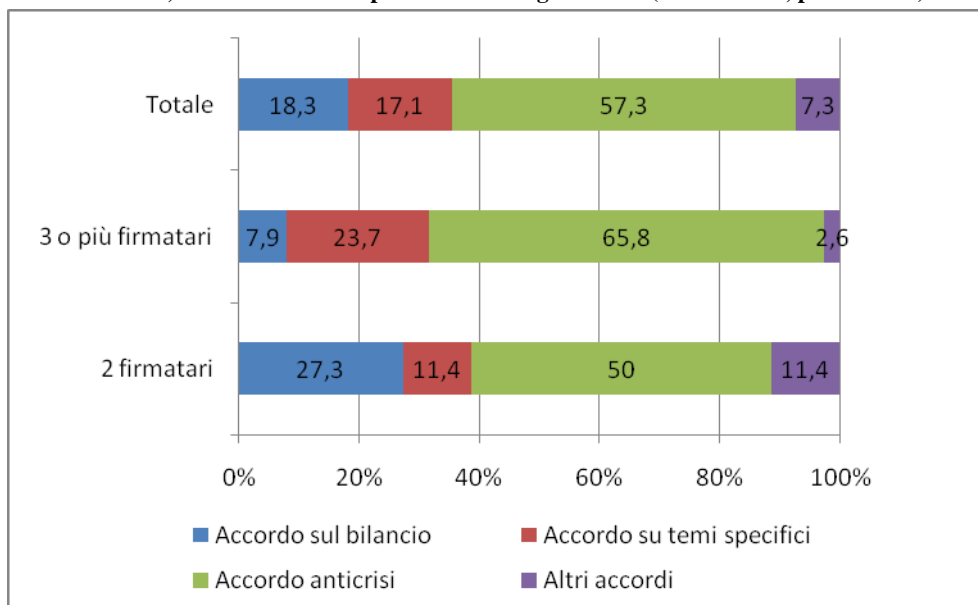
Anche tra le piattaforme vi è una quota di documenti siglati da tre o più firmatari; si tratta di piattaforme che in genere vedono la partecipazione delle confederazioni sindacali, delle organizzazioni dei pensionati e di altre categorie (in particolare la Funzione Pubblica) e si concentrano in particolare nelle piattaforme per i negoziati sui bilanci locali, o in quei documenti che prevedono interventi nel campo socio-sanitario e assistenziale.

Come abbiamo osservato, una quota significativa degli accordi (il 46,3%) vede la firma di tre o più soggetti. La presenza di accordi multilaterali è più marcata al nord, dove si concentra nel complesso circa il 70% di tutti gli accordi sottoscritti (vd. Grafico 4). In particolare il nord-ovest raccoglie da solo 42,1% degli accordi tra 3 o più soggetti.

⁸ Nella tipologia dei firmatari adottata, con un solo soggetto si può intendere sia Cgil che Cgil Cisl e Uil; va sottolineato che nella maggioranza dei casi sono presenti piattaforme siglate da tutte le confederazioni, mentre le piattaforme che coinvolgono solo Cgil, Spi o altre categorie sono in numero assai limitato.

Grafico 4, Numero firmatari per ripartizione geografica (solo Accordi, percentuale)

L'articolazione dei firmatari per contenuti principali degli accordi illustra il significato e l'orientamento di questa politica delle relazioni tra le parti e di sinergia tra differenti soggetti territoriali. Difatti, il 65,8% degli accordi che vedono la presenza di 3 o più soggetti coinvolti sono accordi anticrisi (vd. Grafico 5). In genere, oltre alle confederazioni sindacali, ed eventualmente alle organizzazioni dei pensionati (ma ciò vale soprattutto per gli accordi di bilancio), vi è la presenza delle amministrazioni insieme ad altri soggetti come le organizzazioni di commercianti e artigiani, le centrali cooperative, le organizzazioni del terzo settore, ma anche – e in misura particolare negli accordi anticrisi – va segnalata la presenza di fondazioni di origine bancaria, istituti bancari e associazioni imprenditoriali.

Grafico 5, Numero firmatari per contenuti degli accordi (solo Accordi, percentuale)

Questi ultimi soggetti sono stati ricompresi nella nostra tipologia sotto la dizione di “Altri enti”. Articolando questo tipo di soggetti per il dato dei contenuti degli accordi, non sorprende quindi che tra gli accordi che vedono la presenza di questi soggetti (vd. Tabella 3) ben il 70,7% sia rappresentato da accordi anticrisi.

Tabella 3, Presenza di Altri enti per contenuti degli accordi (percentuale)

Presenza di Altri enti tra i firmatari	Contenuti degli accordi				Totale
	Accordo sul bilancio	Accordo su temi specifici	Accordo anticrisi	Altri accordi	
Sì	4,9	19,5	70,7	4,9	100
No	31,7	14,6	43,9	9,8	100
Totale	18,3	17,1	57,3	7,3	100

Va segnalato, inoltre, che in un numero minimo ma non irrilevante di casi (circa una dozzina), vi è la presenza di accordi siglati direttamente dal sindacato con soggetti non istituzionali: enti e società operanti nell’assistenza privata, fondazioni e banche, organizzazioni imprenditoriali. Anche se con la cautela dovuta alla sostanza e alla numerosità del campione di documenti analizzati, questa indicazione risulta un segnale dell’attivazione autonoma dei soggetti del territorio per mobilitare risorse ed energie indipendenti – quanto a ideazione e spirito cooperativo – dall’azione istituzionale.

Box 1: Territorio e contrattazione sociale

È già stata sottolineata l’importanza della cooperazione e responsabilizzazione dei diversi attori agenti sul territorio, in particolare nell’azione di contrasto della crisi. Va ulteriormente messa in luce la comparsa di accordi diretti tra le forze sociali e produttive, sia al fine di integrare e sollecitare gli interventi pubblici, sia con l’intento di promuovere direttamente obiettivi e strategie di sviluppo.

In alcuni contesti territoriali, difatti, sono stati stipulati accordi tra sindacati e associazioni imprenditoriali, fondazioni bancarie, albi e ordini professionali, centrali cooperative, associazioni del lavoro autonomo, con il fine di:

- 1. promuovere azioni di pressione concordata nei confronti degli enti pubblici, in particolare le Regioni, per misure di sostegno all’impresa e al lavoro.*
- 2. Azioni di marketing territoriale, di pressione per realizzare forme più intense di coordinamento istituzionale (creazione di Unioni di comuni, di poli socio-sanitari, di pianificazione sovracomunale delle infrastrutture, e così via).*

3. Azioni autonome di formazione e sicurezza sociale, attraverso il sostegno alla formazione e ricollocazione di lavoratori combinate con la creazione di nuove attività o la riconversione di attività preesistenti attive in settori che rispondono alla vocazione territoriale.

4. La costituzione di veri e propri “fondi per lo sviluppo” o “fondo per il mondo del lavoro”, attraverso fondazioni territoriali o per mezzo della costituzione di società autonome dalle parti contraenti che sostengano principalmente le nuove attività di impresa e i bisogni dei lavoratori, ma che siano anche in grado di intervenire nel recupero di siti produttivi, nel social housing, nella creazione di centri servizi, nello sviluppo della green economy, all’interno di un quadro di stimolo della programmazione sovracomunale e di territorio.

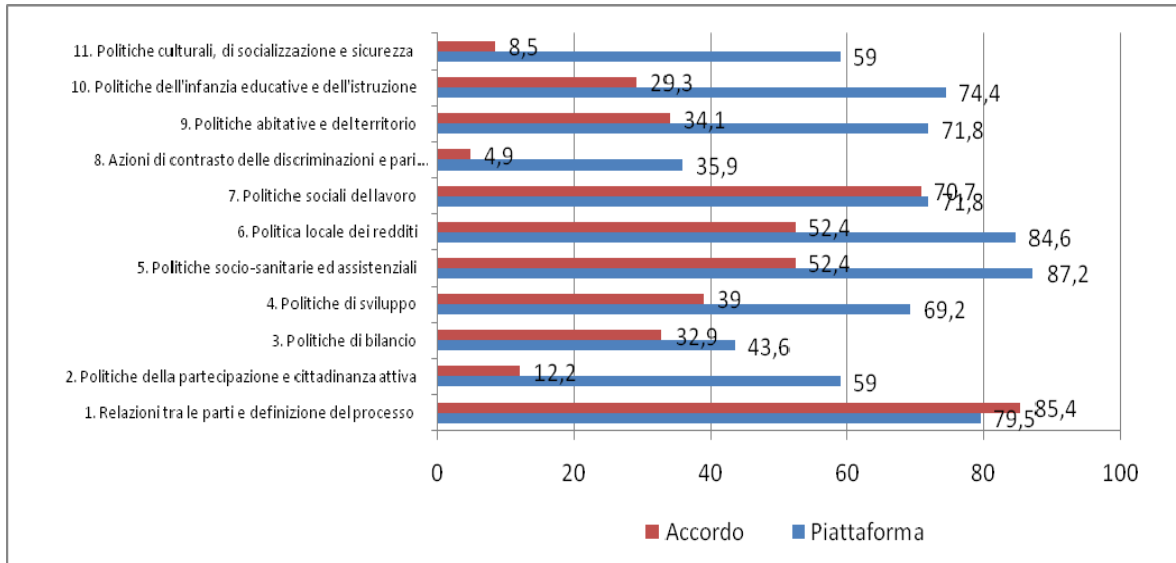
5. Attività di ricerca comune di fondi europei e sovralocali per l’implementazione dei progetti individuati come prioritari.

Aree tematiche negoziali. Le piattaforme

Dal punto di vista delle aree tematiche principali⁹, secondo la classificazione ricavata dallo schema di classificazione della contrattazione sociale, emerge come nelle piattaforme analizzate vi sia la presenza di un’ampia molteplicità di temi (ogni documento contiene il riferimento, in media, a sette aree di policy sulle undici individuate). Nelle piattaforme (vd. Grafico 6), oltre ovviamente a una ampia ricorrenza di temi riferibili alle relazioni tra le parti – in cui sono stabiliti ambiti e modi delle relazioni sindacali – sono presenti diverse aree con frequenze superiori al 70%: si tratta delle politiche socio-sanitarie e assistenziali, le politiche dei redditi, le politiche sociali del lavoro, le politiche abitative e quelle dell’infanzia. Assai significativa è la presenza delle politiche di sviluppo, che raggiungono il 69,2%. Presente in un terzo delle piattaforme è il riferimento a proposte o richieste relative all’area del contrasto delle discriminazioni e pari opportunità, mentre è più diffuso il riferimento alle politiche della partecipazione, presenti nel 59% dei documenti. Rilevante è la presenza delle politiche di bilancio (43,6%), segno di una diffusa capacità di articolare proposte rivolte a un periodico confronto sui bilanci comunali e locali.

⁹ Le aree tematiche di primo livello (così definite nella gerarchia delle aree di policy della contrattazione sociale, secondo la bozza di schema di classificazione presentata al Comitato di indirizzo il 22 ottobre) articolano le tematiche contrattuali in undici ambiti di policy, i cui contenuti principali sono maggiormente approfonditi nella nota metodologica (vd. cap. 4, infra).

Grafico 6, Aree tematiche per piattaforme e accordi (percentuale dei casi)



Aree tematiche negoziali: gli accordi

Negli accordi, appaiono invece una distribuzione e una frequenza differenti dei temi contrattuali. In essi, vi è una minore concentrazione di tematiche, per quanto ogni accordo contenga in media il riferimento a oltre 4 aree di policy. Oltre a una netta prevalenza delle relazioni tra le parti (in premessa agli accordi, o spesso a proposito di verifiche o approfondimenti in tavoli specifici), vi è una netta presenza delle politiche sociali del lavoro (nel 70,7% degli accordi, vd. Grafico 6), segno probabilmente dell’azione di contrattazione sociale che è intervenuta nel contrasto degli effetti della crisi e per un diverso assetto sociale territoriale.

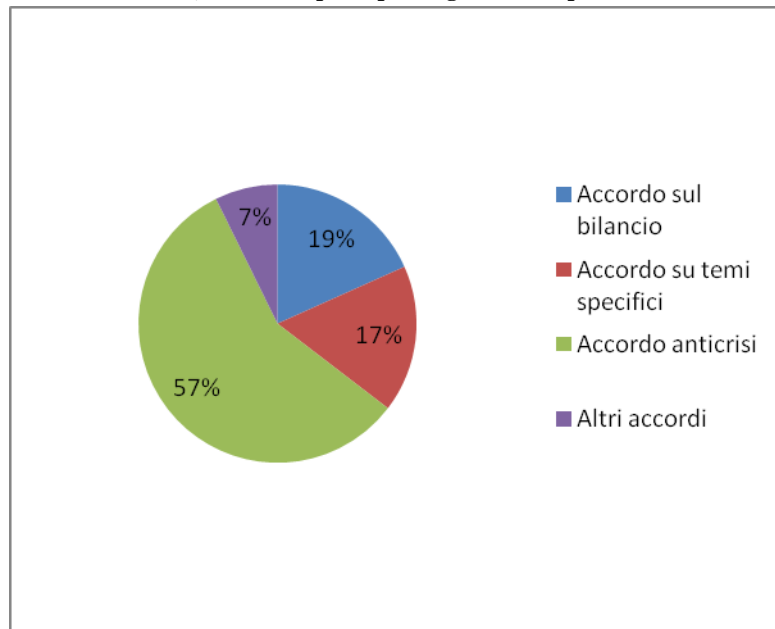
Diversamente dalle piattaforme, nelle quali le politiche del lavoro risultavano presenti in misura simile a quella delle principali policy di contrattazione sociale (socio-sanitario e assistenziale, redditi, casa e scuola/infanzia), nel caso degli accordi le politiche del lavoro prevalgono ampiamente, e le aree che seguono distano circa venti punti, conseguendo circa il 50% nel caso del sociale e della politica dei redditi, segno di una preponderanza di – ma, come si vedrà nel corso del rapporto, anche di un intreccio con – le politiche sociali del lavoro.

Inoltre, vi sono alcune aree, già di per sé poco rappresentate nelle piattaforme, che risultano negli accordi sensibilmente minoritarie: le politiche contro le discriminazioni (appaiono nel 4,9% degli accordi e sono presenti invece nel 35,9% delle piattaforme), quelle culturali e della sicurezza (8,5%, contro il 59% delle piattaforme), della partecipazione (12,2%, contro il 59% delle piattaforme) risultano ai margini dei temi toccati negli accordi contrattuali.

1.3. I contenuti dei documenti: anticrisi, bilancio, temi specifici

La componente degli accordi analizzati è stata ulteriormente articolata per contenuti principali, secondo una tipologia che vede accordi di bilancio (in prevalenza accordi sui bilanci preventivi del comuni), accordi su temi specifici (Piani di zona, Isee, politiche dei redditi, casa, scuola, e così via), accordi anticrisi (ad esempio su ammortizzatori sociali in deroga e anticipazioni Cig e Cigs, accesso ai servizi e tariffe agevolate per soggetti e famiglie colpite dalla crisi), altri accordi. Dalla lettura dei dati (vd. Grafico 7) emerge che ben il 57,3% degli accordi rientra tra gli interventi anticrisi, seguiti dagli accordi di bilancio (18,3%) e dagli accordi su temi specifici (17,1%).

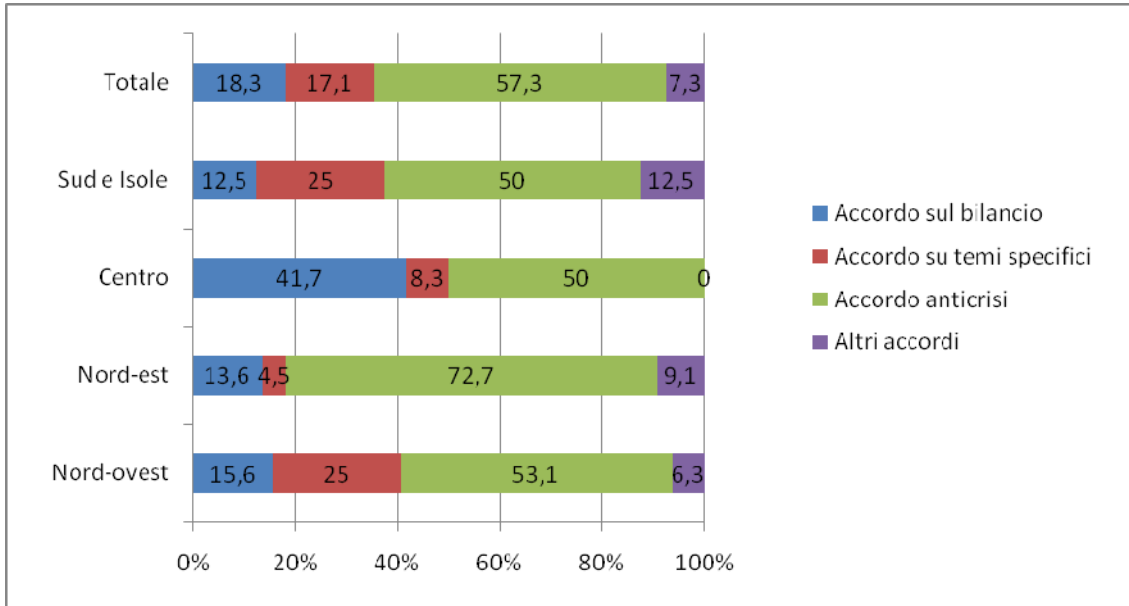
Grafico 7, Contenuti principali degli accordi (percentuale)



Gli accordi anticrisi

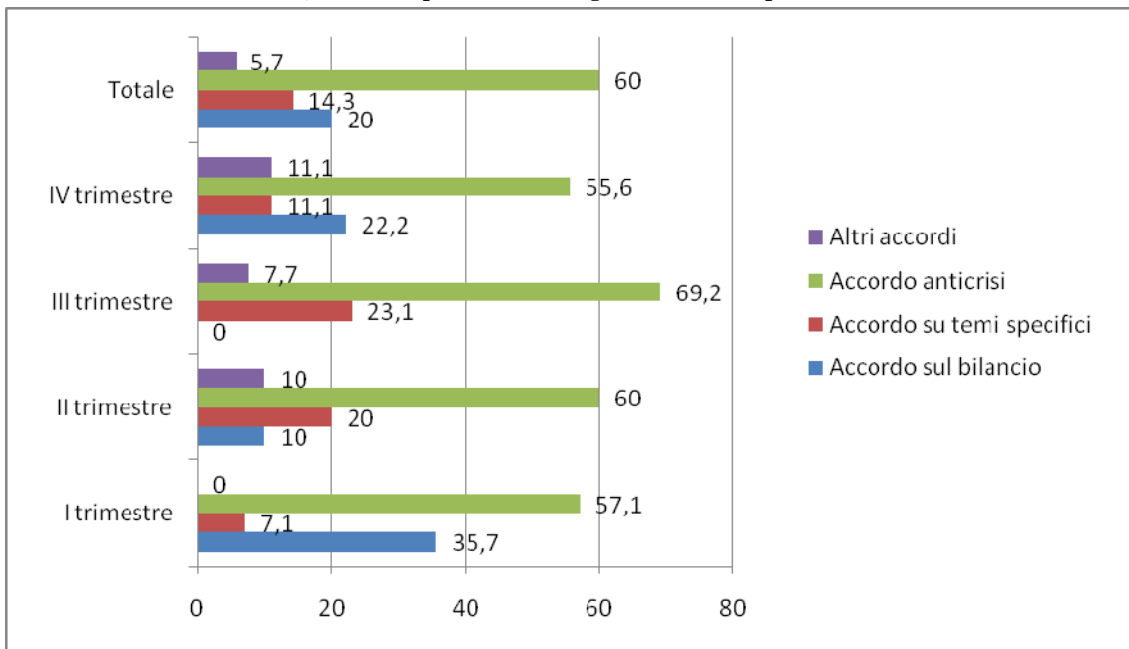
Gli accordi anticrisi risultano caratterizzati da una forte concentrazione nel nord-est (compresa l'Emilia Romagna, seguendo la ripartizione Istat a quattro unità). In quest'area il 72,7% degli accordi è rappresentato da accordi specificamente anticrisi (vd. Grafico 8).

Grafico 8, Ripartizioni geografiche per contenuti degli accordi (percentuale)



La scansione trimestrale degli accordi (vd. Grafico 9) propone una certa costanza nel corso dell'anno degli accordi anticrisi (per quanto in valore assoluto questi siano decisamente maggiori nel primo semestre dell'anno, come d'altra parte gli altri tipi di accordi), accanto a una considerevole concentrazione di quelli di bilancio all'inizio e alla fine dell'anno, e una maggiore variabilità degli altri accordi.

Grafico 9, Trimestri per contenuti degli accordi 2009 (percentuale)



Dalla lettura dei dati sulla tipologia di accordo emerge, inoltre, l'importanza dell'azione anticrisi di contrattazione sociale intrapresa dal sindacato, che ha saputo mobilitare la cooperazione a livello territoriale nonché risorse – principalmente economiche – di varia fonte e natura. Una parte di tali risorse – quelle raccolte e messe a disposizione dalle amministrazioni regionali – sono state attivate secondo quanto stabilito nella Legge Finanziaria per il 2009¹⁰, nella Legge 2/2009¹¹ e nell'accordo tra Governo nazionale e Regioni del 2 febbraio 2009, per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga nel biennio 2009-2010. Va sottolineato, tuttavia, che gli accordi anticrisi analizzati e le aree maggiormente centrate su interventi di sostegno di redditi e dell'occupazione (vd. paragrafo 3.2 infra) sono collocati nella prima parte dell'anno, e quindi quantomeno non hanno subito alcun ritardo rispetto ai tempi della normativa e degli accordi di livello nazionale. Da una parte, ciò è stato dovuto alla tempestività dell'azione delle amministrazioni regionali, ma dall'altra – ed appare nella sostanza degli accordi di livello territoriale, dai soggetti coinvolti e dalla fonti di finanziamento attivate – all'azione autonoma delle amministrazioni locali, dei sindacati e della pluralità di attori territoriali coinvolti.

Box 2: Gli accordi “anticrisi”

Gli accordi specificamente anticrisi – a partire da un'ampia ricorrenza di titoli in cui la definizione appare esplicitamente nel documento – sono stati una parte assai significativa della contrattazione sociale del 2009. Inoltre, ampie sezioni “anticrisi” sono state presenti anche negli accordi sui bilanci preventivi dei comuni, aspetto che ha consentito di inserire i provvedimenti all'interno dei limiti e delle opportunità effettive di bilancio degli enti locali, oltre al ricorso a fondi e risorse straordinarie.

I contenuti principali di tali accordi hanno riguardato da una parte il sostegno dei soggetti, attraverso gli ammortizzatori sociali – anticipazioni e ammortizzatori in deroga – e misure di sostegno al reddito, e dall'altra su interventi di rilancio e incentivo per l'economia locale. Per il primo aspetto si rimanda al dettaglio inserito nel Box 7, sui provvedimenti di sostegno al reddito e Isee.

Riguardo alle politiche di sviluppo in funzione anticrisi ci si è indirizzati in varie direzioni, tra le quali:

¹⁰ Articolo 2, comma 36, della legge n. 203/2008

¹¹ Articolo 19, comma 9-bis, della Legge 2/2009 (28 gennaio 2009), che convertiva in legge il DL 29 novembre 2008, n. 185, destinato a interventi a favore di famiglie, lavoro, imprese.

- 1. nuovi scenari di sviluppo, chiamando in causa la molteplicità degli attori territoriali; in particolare, sono stati progettati interventi per il sostegno di aziende in crisi, e per la valorizzazione di reti tra imprese (“reti territoriali per l’occupazione”, dotate di fondi specifici), attraverso cui procedere alla ricollocazione dei lavoratori, formazione, sostegni ad aziende collocate nella medesima area o settore produttivo.*
- 2. La formazione e i servizi di reinserimento lavorativo, legando i servizi per le politiche attive del lavoro ai bisogni dei lavoratori colpiti dalla crisi.*
- 3. Il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei diversi attori territoriali, in particolare – in questa fase – gli istituti bancari, ad esempio mediante specifici accordi che oltre a garantire senza oneri aggiuntivi l’anticipazione dei trattamenti di cassa integrazione guadagni favoriscano l’accesso a crediti agevolati per la quota di reddito decurtato rispetto al reddito precedente, e facilitino attraverso lo strumento dei confidi e dei consorzi di garanzia l’accesso al credito delle aziende.*
- 4. Una nuova politica industriale locale, ad esempio attraverso i richiami e gli interventi per progetti di “filiera corta”, specie nel campo della produzione agro-alimentare, e di incentivo alle produzioni “verdi”, ecocompatibili e sostenibili, sia nel processo produttivo sia nella definizione del prodotto.*

2. Le aree tematiche della contrattazione sociale

2.1. Le aree di primo livello della contrattazione sociale

Lo schema di classificazione per l'analisi della contrattazione sociale è stato sperimentato – pur essendo ancora in una fase di definizione – per una lettura maggiormente approfondita dei documenti pervenuti. Nella presente parte dedicata alle aree tematiche oggetto della contrattazione sociale si è inteso rendere evidenti le possibilità di approfondimento e di analisi comprese nella futura implementazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione sociale.

Si è proceduto pertanto classificando i documenti per aree di policy, ovvero per le principali articolazioni delle politiche di contrattazione sociale di valenza confederale. In secondo luogo, è stata effettuata l'annotazione delle principali aree di secondo livello all'interno di ciascuna area di policy (ad esempio, all'interno delle "Politiche sociali del lavoro", le sottoaree relative all'inserimento al lavoro, oppure al sostegno e protezione del reddito dei lavoratori). Considerando la fase in progress della definizione dello schema di classificazione, abbiamo arrestato la lettura dei documenti a questo livello, tralasciando la segnalazione di tematiche di terzo livello (nel caso citato, all'interno degli interventi inserimento lavorativo, la presenza eventuale di attività di formazione o progetti speciali di reinserimento lavorativo: vd. allegato 2). Con questa premessa, è possibile osservare i dati seguenti come un'articolazione ulteriore di quelli forniti nei paragrafi precedenti, specie a proposito delle tipologie di accordo secondo i contenuti principali¹².

Articolando gli accordi secondo la tipologia dei contenuti (vd. Tabelle 4), emergono alcune tendenze di carattere generale: gli accordi di bilancio sono quelli in cui – per definizione – viene in luce un raggio di azione e di intervento sui temi assai diversificato; difatti, eccetto le aree dei diritti di cittadinanza, delle pari opportunità e delle politiche culturali e della sicurezza (aree 2, 8 e 11), tutte le altre aree di policy sono rappresentate significativamente, qui compresa anche l'area delle politiche del lavoro. Va segnalato, che proprio negli accordi di bilancio si concentrano le politiche del welfare locale centrate sul socio-sanitario e assistenziale (88,2% degli accordi di bilancio) e della politica dei redditi (94,1%) che viene principalmente regolata attraverso gli accordi sui bilanci preventivi.

¹² Le tabelle seguenti forniscono la ricorrenza delle undici aree tematiche principali all'interno degli accordi; ovvero vi sono indicati il numero dei documenti (in valore assoluto), la percentuale dei casi (e cioè la presenza di ciascuna area nel complesso del tipo di documenti specificati in colonna), e infine la percentuale che distribuisce i casi facendo 100 il totale.

Tabella 4, Aree tematiche per contenuti degli accordi (valori assoluti, percentuale dei casi e totale)

	Contenuti degli accordi					
	Accordi di bilancio			Accordi su temi specifici		
	V.a.	% di casi	%	V.a.	% di casi	%
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	16	94,1	15,5	15	88,2	28,3
2. Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva	2	11,8	1,9	2	11,8	3,8
3. Politiche di bilancio	11	64,7	10,7	3	17,6	5,7
4. Politiche di sviluppo	10	58,8	9,7	4	23,5	7,5
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali	15	88,2	14,6	8	47,1	15,1
6. Politica locale dei redditi	16	94,1	15,5	5	29,4	9,4
7. Politiche sociali del lavoro	7	41,2	6,8	11	64,7	20,8
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	1	5,9	1,0	0	0,0	0,0
9. Politiche abitative e del territorio	11	64,7	10,7	2	11,8	3,8
10. Politiche dell'infanzia educative e dell'istruzione	11	64,7	10,7	3	17,6	5,7
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza	3	17,6	2,9	0	0,0	0,0
Totale	103	605,9	100	53	311,8	100

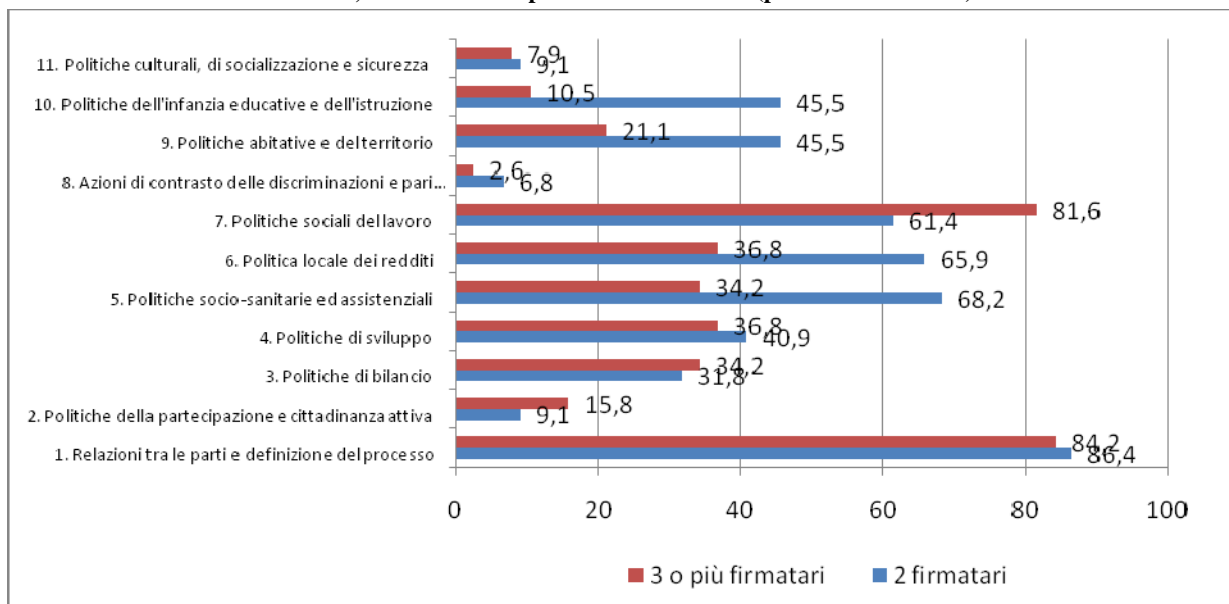
Gli accordi sui temi specifici si concentrano soprattutto sul socio-sanitario e assistenziale (47,1%) e sulle politiche del lavoro (64,7%). Quest'ultima area di policy è ovviamente largamente rappresentata negli accordi anticrisi, in cui è presente nell'87,2% dei casi; da non sottovalutare, sempre negli accordi anticrisi, la presenza in misura del 44,7% di interventi di politica dei redditi (accompagnati spesso da modulazioni dell'Isee in rapporto a esenzioni e/o tariffe sociali per i soggetti colpiti dalla crisi), ma anche politiche abitative e dell'infanzia (analogamente, con interventi di sostegno all'affitto e all'edilizia pubblica, o esenzioni nel pagamento di tasse e rette scolastiche).

Tabella 4 (segue), Aree tematiche per contenuti degli accordi (valori assoluti, percentuale dei casi e totale)

	Contenuti degli accordi					
	Accordi anticrisi			Altri accordi		
	V.a.	% di casi	%	V.a.	% di casi	%
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	38	80,9	21,1	6	85,7	15,8
2. Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva	3	6,4	1,7	3	42,9	7,9
3. Politiche di bilancio	13	27,7	7,2	3	42,9	7,9
4. Politiche di sviluppo	18	38,3	10,0	3	42,9	7,9
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali	17	36,2	9,4	5	71,4	13,2
6. Politica locale dei redditi	21	44,7	11,7	4	57,1	10,5
7. Politiche sociali del lavoro	41	87,2	22,8	4	57,1	10,5
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	2	4,3	1,1	1	14,3	2,6
9. Politiche abitative e del territorio	14	29,8	7,8	4	57,1	10,5
10. Politiche dell'infanzia educative e dell'istruzione	11	23,4	6,1	2	28,6	5,3
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza	2	4,3	1,1	3	42,9	7,9
Totale	180	382,9	100	38	542,9	100

L'articolazione delle aree tematiche per il numero di firmatari coinvolti negli accordi (vd. Grafico 10) lascia intravedere la complessità ma anche la vivacità dello sforzo che nei territori si è sviluppato nel contrasto della crisi durante il 2009. Gli accordi a doppia firma, generalmente quella delle confederazioni sindacali e di un ente pubblico, per due terzi (tra il 60% e il 70% circa degli accordi considerati) vedono la presenza delle tre aree principali della contrattazione sociale: il socio-assistenziale e sanitario, la politica dei redditi e le politiche sociali del lavoro. Queste aree sono seguite dalle politiche abitative e da quelle dell'infanzia e dell'istruzione, con circa il 45% degli accordi, e da quelle di sviluppo con circa il 40%.

Grafico 10, Aree tematiche per numero firmatari (percentuale dei casi)



Le proporzioni cambiano significativamente nel caso degli accordi multilaterali, che come abbiamo osservato coinvolgono oltre a sindacati e amministrazioni anche "Altri enti", ovvero fondazioni di origine bancaria, istituti bancari, centrali cooperative, organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori autonomi insieme ad altri soggetti del territorio. Considerata questa rete di rapporti tra gli attori sociali, non sorprende pertanto che ben l'81,6% degli accordi siglati tra tre o più soggetti abbia come oggetto – tra gli altri temi – le politiche del lavoro, indicando ancora l'importanza della condivisione e cooperazione territoriale nel fronteggiare gli effetti della crisi nel 2009. Meno presenti nelle azioni di concerto territoriale sono invece le aree del sociale e di politica dei redditi (rispettivamente nel 34,2% e 36,8% degli accordi). Tra le aree poco frequentemente presenti negli accordi multilaterali vi è l'area della partecipazione e cittadinanza attiva (15,8%) per la quale, comunque, si segnala la presenza tra i firmatari anche di organismi del Terzo settore.

Tabella 5, Aree tematiche per ripartizioni geografiche (solo Accordi, valore assoluto e percentuale dei casi)

	Ripartizioni geografiche							
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud e Isole	
	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	29	90,6	17	77,3	9	75,0	15	93,8
2. Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva	3	9,4	3	13,6	1	8,3	3	18,8
3. Politiche di bilancio	7	21,9	7	31,8	8	66,7	5	31,3
4. Politiche di sviluppo	9	28,1	7	31,8	7	58,3	9	56,3
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali	14	43,8	11	50,0	8	66,7	10	62,5
6. Politica locale dei redditi	17	53,1	10	45,5	8	66,7	8	50,0
7. Politiche sociali del lavoro	18	56,3	21	95,5	7	58,3	12	75,0
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	1	3,1	2	9,1	0	0,0	1	6,3
9. Politiche abitative e del territorio	5	15,6	6	27,3	8	66,7	9	56,3
10. Politiche dell'infanzia educative e dell'istruzione	5	15,6	6	27,3	7	58,3	6	37,5
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza	4	12,5	1	4,5	1	8,3	1	6,3
Totale	32	350,0	22	413,6	12	533,3	16	493,8

Dall'articolazione territoriale del dato (vd. Tabella 5) emerge la fortissima incidenza delle politiche sociali del lavoro nel Nord-est (presenti nel 95,5% degli accordi), dove si trovano peraltro le percentuali più alte di accordi su politiche abitative e politiche dell'infanzia ed educative. Nel Centro appaiono più forti le aree delle politiche di bilancio, socio-sanitario e assistenziale e dei redditi (66,7%), come d'altra parte nel Nord-ovest.

Tabella 6, Aree tematiche per trimestri 2009 (solo Accordi, valore assoluto e percentuale dei casi)

	Andamento nell'anno							
	I trimestre		II trimestre		III trimestre		IV trimestre	
	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi	V.a.	% di casi
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	23	82,1	19	95,0	11	84,6	8	88,9
2. Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva	0	0,0	5	25,0	2	15,4	0	0,0
3. Politiche di bilancio	9	32,1	9	45,0	3	23,1	3	33,3
4. Politiche di sviluppo	8	28,6	9	45,0	6	46,2	6	66,7
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali	14	50,0	8	40,0	9	69,2	7	77,8
6. Politica locale dei redditi	18	64,3	7	35,0	7	53,8	5	55,6
7. Politiche sociali del lavoro	18	64,3	17	85,0	10	76,9	7	77,8
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	0	0,0	0	0,0	2	15,4	2	22,2
9. Politiche abitative e del territorio	8	28,6	6	30,0	7	53,8	6	66,7
10. Politiche dell'infanzia educative e dell'istruzione	10	35,7	4	20,0	3	23,1	6	66,7
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza	1	3,6	2	10,0	0	0,0	3	33,3
Totale	28	389,3	20	430,0	13	461,5	9	588,9

Dal punto di vista della scansione temporale (vd. Tabella 6), si evidenzia come alcune politiche (il socio-sanitario e assistenziale, le politiche di sviluppo, le politiche abitative) vadano progressivamente a crescere percentualmente dall'inizio alla fine

dell'anno (per quanto, va ricordato, gli accordi effettivamente siglati rimangono in numero simile o siano in leggero calo).

2.2. Le principali sotto-aree tematiche

La struttura della classificazione attraverso cui è stata effettuata l'analisi dei documenti contrattuali presenta tre livelli di definizione delle policy e delle politiche di contrattazione sociale (vd. allegato 2). L'articolazione principale è quella per le undici aree tematiche, che è stata illustrata nel paragrafo precedente; accanto a questa vi sono due ulteriori livelli di definizione, che completano la struttura logica della classificazione, procedendo da una dimensione macro a una micro.

Per il presente rapporto è stata considerata anche la seconda dimensione di classificazione, quella intermedia. Nella tabella successiva si possono osservare le sottoaree maggiormente ricorrenti, e cioè quelle presenti con una frequenza almeno pari al 15% degli accordi (vd. Tabella 7).

Tabella 7, Aree tematiche di secondo livello, principali frequenze negli accordi (solo Accordi, valore assoluto e percentuale di casi)

Aree tematiche di secondo livello		V.a.	% di casi
7.3	Protezione sociale e del reddito	44	53,7
7.1	Azioni per l'inserimento lavorativo	27	32,9
6.2	Tariffe servizi pubblici	22	26,8
7.2	Tutela del lavoro	21	25,6
4.5	Aziende private	20	24,4
6.1	Isee	20	24,4
3.4	Riferimento a risorse esterne disponibili	18	22,0
6.3	Imposte e tasse locali	18	22,0
5.5	Prestazioni e servizi	17	20,7
6.4	Credito e consumo	16	19,5
9.3	Interventi per il disagio abitativo	16	19,5
9.1	Pianificazione urbanistica	15	18,3
5.6	Compartecipazione costi welfare	14	17,1
5.10	Fondo per la non autosufficienza	14	17,1
10.1	Asili nido	14	17,1
4.1	Accordi d'area e pianificazione interventi	13	15,9
5.8	Trasferimenti monetari / misure di sostegno al reddito	12	14,6

In questa dimensione, e considerando i soli accordi, una netta prevalenza va ad alcune aree di secondo livello che fanno riferimento alle politiche del lavoro (area 7), seguite dalle sottoaree comprese nell'area delle politiche dei redditi (area 6). Più in dettaglio, le azioni di "Protezione sociale e del reddito" rappresentano il gruppo di

tematiche specifiche maggiormente presente, precisamente nel 53,7% degli accordi. Sotto questa dizione sono presenti accordi nei quali si è affrontata l'erogazione – e spesso l'anticipazione – degli ammortizzatori sociali, anche attraverso specifici interventi in deroga o integrazioni stabilite territorialmente. Altri provvedimenti inclusi nella protezione sociale e del reddito sono i sostegni al reddito per i lavoratori/trici colpiti da crisi aziendali o occupazionali; in questo caso, si allude alla presenza di provvedimenti diretti (trasferimenti) o indiretti (esenzioni e riduzioni di tasse e tariffe locali) destinati a lavoratori e lavoratrici coinvolti da situazioni di crisi. Significativamente presenti sono le “Azioni per l'inserimento lavorativo” (32,9%), sotto le quali si intendono azioni dei servizi per l'impiego (in realtà scarsamente presenti negli accordi) e soprattutto interventi di formazione e progetti speciali di inserimento socio-lavorativo.

Nel campo delle politiche dei redditi, nel 26,7% degli accordi sono presenti interventi sulle tariffe locali (rifiuti, acqua, gas, energia, trasporti pubblici); mentre circa un quarto degli accordi prevede riferimenti all'Isee e alla tassazione locale (addizionali locali, Ici), spesso in connessione tra loro.

Sempre un quarto degli accordi vede riferimenti ad “Aziende private” all'interno dell'area delle politiche di sviluppo. In questo caso, la definizione sta a indicare interventi a favore di aziende in crisi (agevolazioni, accesso a fondi, defiscalizzazioni e riduzioni di tasse e tariffe) accanto a progetti di sviluppo, sostegno e/o riconversione di attività produttive in una direzione eco-sostenibile o (in misura minore) di sostegno all'economia sociale e solidale.

Il campo socio-assistenziale e sanitario è presente principalmente con il riferimento a “Prestazioni e servizi” (20,7%), nel quale sono presenti provvedimenti e stanziamenti di risorse soprattutto rivolti ai servizi residenziali (per anziani e disabili), ma emerge anche un significativo orientamento ai servizi domiciliari, specie in connessione con un'altra sottoarea (la 5.9, presente nel 8,5% degli accordi) che sta a indicare gli “Interventi di qualità”, ovvero anche la qualificazione, formazione e regolarizzazione del lavoro di cura (tali accordi sono particolarmente concentrati in Emilia Romagna e Lombardia).

Percentuali di accordi comprese tra il 15% e il 17% contengono riferimenti diretti al “Fondo per la non autosufficienza”, alla “Compartecipazione ai costi del welfare” e ai “Trasferimenti monetari/misure di sostegno al reddito”. Sotto quest'ultima dizione si trovano misure specifiche di contrasto della povertà, contributi economici un tantum per soggetti in condizione di povertà o fragilità sociale, nonché contributi “Per l'accesso ai servizi socio-assistenziali”, sotto cui sono stati definiti diversi provvedimenti relativi all'assegno di cura, in alcuni casi associato alla regolarizzazione o alla formazione di assistenti familiari e badanti.

Box 3: Lavoro di cura

Il tema del lavoro di cura, specie quello prestato da badanti e assistenti familiari, è ricorrente in molti documenti contrattuali del 2009. Questa attenzione si lega da una parte al tema dell'immigrazione – regolarizzazione, tutela e promozione di buone condizioni di soggiorno e di lavoro – dall'altro alla costante urgenza rappresentata dai bisogni di cura della popolazione anziana e/o non autosufficiente.

L'oscillazione tra la pura e semplice erogazione di un intervento monetario per sostenere, da una parte, la domanda di lavoro di cura rivolta al mercato e, dall'altro, l'offerta pubblica di assistenza (ad esempio domiciliare) vedono uno spettro di interventi concreti assai variegati:

1. Emergono differenze territoriali, specie per gli strumenti di sostegno ai bisogni di cura delle persone non autosufficienti: in alcuni contesti (particolarmente nelle piattaforme) si richiede la trasformazione degli assegni di cura in buoni di servizio, al fine di valorizzare (laddove presente) l'offerta pubblica di servizi; in altri contesti territoriali, invece, il voucher/assegno di cura è citato nei documenti, ma in quanto elemento integrato con il sistema dei servizi, nella prospettiva che coniuga il sostegno ai beneficiari con il contrasto del lavoro nero e irregolare nel campo dell'assistenza familiare (e quindi si prevede un'erogazione attraverso meccanismi di collegamento tra l'assegno e l'emersione del lavoro di cura).

2. Lo stesso utilizzo di assegni di cura è vincolato in maniere differenti: ad esempio connettendosi alla stipula di un contratto regolare con un assistente familiare, a un percorso formativo per il lavoratore/trice, o viene "governato" attraverso l'inserimento del lavoro di cura e assistenza familiare entro la rete dei servizi, ad esempio mediante progetti/piani di assistenza personalizzati che prevadano l'integrazione tra servizi e assistenti familiari; infine in alcuni contesti territoriali sono previsti interventi di accreditamento, come l'istituzione di appositi albi per le/gli assistenti familiari.

3. Altro aspetto qualificante è la formazione, attraverso la quale fornire garanzie alle famiglie e ai beneficiari delle prestazioni, ma anche sostenere percorsi di inserimento e qualificazione professionale. Si sottolinea in diversi documenti la necessità di realizzare un'offerta formativa a partire dagli ambiti sovracomunali definiti nei Piani di zona, in relazione alle Asl, alle organizzazioni sindacali, alle

centrali cooperative e ai soggetti implicati nel campo socio-sanitario. E attraverso questi servizi formativi ci si propone di affrontare il tema del tutoraggio dei lavoratori/trici assieme alla tutela dei beneficiari dell'assistenza, in un incontro domanda-offerta garantito da un sistema di verifiche e accreditamento concordato.

4. Inoltre, lavoratrici e lavoratori impegnati nel lavoro di cura sono oggetto di riflessioni e interventi, oltre che per la loro formazione, anche per iniziative di socializzazione e integrazione nelle comunità locali che le/li ospitano.

5. In una prospettiva territoriale in cui collocare la questione del lavoro di cura, alcune piattaforme enfatizzano la necessità di sostenere il ricorso al lavoro professionale di assistenza, ma all'interno di una rete plurale che comprenda e valorizzi anche l'aiuto informale, parentale e di vicinato, insieme alle risorse dell'associazionismo, il tutto attraverso il coordinamento dei servizi pubblici.

L'abitazione – come è emerso nei dati per aree tematiche generali – risulta un tema largamente affrontato nella contrattazione sociale realizzata nel 2009. Più in dettaglio, il 19,5% degli accordi ha previsto “Interventi per il disagio abitativo”, ovvero principalmente nuove risorse a integrazione dei fondi per l'affitto o contenimento degli affitti per le abitazioni di edilizia sociale pubblica. Segue immediatamente (18,3%) la sottoarea relativa alla “Pianificazione urbanistica”, nella quale sono stati principalmente rappresentati nell'anno passato interventi per la riattivazione dell'edilizia sociale pubblica.

Box 4: Casa

Il tema della casa è stato uno dei più ricorrenti nei documenti, specie collocato in connessione con il contesto di crisi economica e occupazionale, e quindi con provvedimenti di sostegno ai redditi e all'occupazione.

1. Si percepisce una nuova attenzione sulla programmazione di edilizia pubblica residenziale, attraverso l'offerta di abitazioni a canone sociale ma anche con la diffusione di housing sociale che allarghi e diversifichi l'offerta di case in affitto a canone moderato o concordato.

2. Sono evidenziati anche i fattori critici per un equo e sostenibile accesso all'abitare, tra cui la questione del credito; pertanto, in alcuni documenti si fa cenno alla costituzione di “fondi di finanza sociale”, in particolare rivolti alla copertura di garanzie per la concessione di mutui (portabilità dei mutui, mutui prima casa, prestiti sull'onore, copertura dei ratei mutui in caso di perdita di lavoro).

3. È sottolineato il sostegno a una pianificazione urbanistica integrata, tra dimensione comunale e sovracomunale e provinciale, nonché all'adesione a criteri costruttivi e infrastrutturali che tengano in conto le esigenze di risparmio energetico e uso limitato della risorsa-territorio.

Un altro tema assai significativo è risultato lo specifico degli interventi per “Asili nido” (17,1%), nel quale sono compresi interventi di ampliamento dell'offerta, coordinati in qualche caso a misure di esenzione o tariffazione sociale delle rette. Questo tema è risultato di gran lunga quello più rappresentativo all'interno dell'area delle politiche dell'infanzia.

Infine, l'area delle politiche di bilancio è rientrata tra le sottoaree più frequentemente presenti negli accordi non tanto negli indirizzi preventivi generali, o negli interventi di assestamento o consuntivo, quanto nel “Riferimento a risorse esterne disponibili” presente nel 22% degli accordi. Sotto questa espressione sono apparsi sia il riferimento a fondi europei o di altra natura istituzionale sia – soprattutto entro accordi anticrisi – a specifici fondi comunali a finanziamento misto, oppure messi a disposizione da fondazioni di origine bancaria.

Box 5: Migranti

Gli interventi a favore dei migranti (come quelli rivolti alle donne, agli anziani o altri soggetti o gruppi sociali specifici) non sono rilevati da specifiche aree o voci tematiche di classificazione, se non all'interno di campi particolari – ad esempio nelle politiche contro le discriminazioni –. Trasversalmente ai temi di classificazione fin qui illustrati, in circa il 20% dei documenti (di cui la metà accordi) sono state previste proposte o interventi rivolti agli stranieri.

La lettura approfondita dei documenti, tuttavia, consente di intravedere alcune linee principali lungo le quali si sono sviluppati gli interventi e le proposte a favore dei migranti nel corso del 2009:

1. interventi informativi circa l'esigibilità dei diritti sociali, con un'attenzione particolare – sottolineata in diversi documenti – a un accompagnamento maggiore dei migranti nel rapporto con la Pubblica Amministrazione, quale punto di accesso ai diritti di cittadinanza e alla presa di parola sociale. Accanto a ciò, nei documenti ci si sofferma sulla necessità di rinnovare l'impianto dei servizi amministrativi, specie quelli legati al soggiorno: in questa direzione, si richiede il passaggio di competenze agli enti locali per i rinnovi dei permessi di soggiorno e ricongiungimenti familiari, favorendo il più possibile la collaborazione tra questura, prefettura e comuni.

2. In questa direzione, i documenti – anche le piattaforme promosse dal sindacato – paiono distinguersi lungo due direzioni distinte: l'una che sottolinea la necessità di servizi specificamente dedicati – sportelli informativi, punti di accesso facilitato, soggetti convenzionati chiamati ad azioni di mediazione – in grado di favorire una risposta specifica alle richieste dei migranti; l'altro approccio, invece, pare orientarsi a una generalizzazione dell'attenzione dei servizi della pubblica amministrazione – e una conseguente formazione degli operatori – alla specifica figura dei cittadini/lavoratori stranieri.

3. L'integrazione scolastica è il campo nel quale più diffusamente l'accento sulle "pari opportunità" viene declinato nelle politiche a favore dei migranti. Ciò si configura in particolare attraverso risorse e interventi per l'integrazione linguistica e la mediazione culturale delle giovanissime generazioni presenti a scuola.

4. Non a caso, le politiche per l'infanzia nel loro complesso sono quelle che vedono maggiori riferimenti ai migranti, o ai giovani figli di immigrati: sia per l'inserimento e l'integrazione scolastica, sia per un'attenzione a iniziative di socializzazione ed espressione sociale nelle comunità e nei quartieri dove sono insediati. Per quanto a livello ancora embrionale, il tema dei "minori stranieri" (anche di quelli "non accompagnati", in carico ai servizi sociali ed educativi) comincia a declinarsi nella prospettiva di sostegno e accompagnamento alla cittadinanza delle cosiddette "seconde generazioni".

5. Il tema casa è un ulteriore polo intorno a cui si raccolgono gli interventi e le proposte a favore degli immigrati. In particolare si insiste su migliori modalità di accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma anche a specifici canali di credito per i mutui e a una maggiore omogeneità dei parametri abitativi degli alloggi per stranieri. Rilevante, specie in alcune aree del paese, è il problema della disomogeneità – usata anche come leva politica di contrasto all'insediamento dei cittadini stranieri nei confini comunali – dei parametri abitativi necessari alla sottoscrizione del contratto di soggiorno; questi interventi amministrativi si configurano come veri e propri atti discriminatori, che impediscono ai cittadini stranieri un equo e paritario accesso alle risorse dell'edilizia residenziale pubblica o ai fondi di sostegno per gli affitti.

6. Minore spazio è dedicato ai temi legati all'emergenza e a condizioni di marginalità e fragilità sociale, anche se citati sono servizi di assistenza a rifugiati e richiedenti asilo, a donne vittime di violenza e in generale per favorire l'accesso delle donne immigrate ai consultori familiari.

7. Per il campo socio-sanitario e assistenziale emergono proposte affinché nei Piani di zona si prevedano interventi specifici rivolti agli immigrati, in particolare per progetti interculturali, contro lo sfruttamento minorile e sessuale, contro l'abbandono scolastico, per l'insegnamento della lingua italiana e l'educazione civica.

8. Specie nelle piattaforme, sono state richieste azioni specifiche per contrastare lo sfruttamento del lavoro degli stranieri e la creazione di istanze di partecipazione (consulte, consigli territoriali per l'immigrazione).

7. Inoltre sono presenti interventi e/o richieste per la difesa dei diritti civili, contro le discriminazioni e l'affermazione della partecipazione sociale e politica: ad esempio costituendo nelle località dove vi sono le condizioni (comuni medio grandi) consulte degli immigrati di carattere elettivo e non su base "etnica" o nazionale, o promuovendo il diritto di voto, amministrativo, a partire dai quartieri e municipi delle città. Tuttavia, va ricordato che diverse direzioni di contrasto delle discriminazioni non sono rilevabili nell'azione di contrattazione sociale, proprio per il loro legame con normative nazionali, ad esempio sulla residenza, la cittadinanza e l'ottenimento dei documenti di soggiorno.

Box 6: Politiche di genere

Anche le politiche di genere non sono specificamente rilevate nello schema di classificazione delle tematiche contrattuali (così come politiche indirizzate verso soggetti e gruppi sociali specifici). Tuttavia, l'implementazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale prevederà la possibilità di evidenziare i soggetti beneficiari associati a ciascun documento, e le relative voci tematiche.

In linea generale, pertanto, si può evidenziare come le politiche di genere comprese nella contrattazione sociale 2009 si muovano lungo alcune direttrici principali:

1. La promozione (specie nelle piattaforme contrattuali) del bilancio di genere quale strumento di verifica e programmazione di politiche inclusive ed eque tra i generi da parte delle istituzioni.

2. Il sostegno alla genitorialità, all'occupabilità e alla promozione del ruolo sociale delle donne attraverso una migliore rete di servizi per l'infanzia. Di frequente nei provvedimenti a favore di servizi per l'infanzia, e della loro organizzazione in funzione dei bisogni dei genitori, viene sottolineato proprio l'aspetto del sostegno di genere di tali iniziative.

3. *La lotta alla violenza di genere, a quella domestica e a quella sessuale, è riportata in diversi documenti (principalmente piattaforme), anche legandola a una migliore qualificazione dei consultori familiari.*

4. *È enfatizzata la necessità di intervenire sulla rigidità dei tempi della città, in particolare di quelli dei servizi pubblici, al fine di favorire la conciliazione dei carichi familiari e degli impegni di lavoro delle donne.*

5. *Assai raramente, invece, vi è una declinazione di genere nei documenti che maggiormente si concentrano sui temi di politica del lavoro, o nei documenti per lo sviluppo o anticrisi. In pochi ma qualificanti casi, relativi a documenti anticrisi, si è sottolineata la specifica dimensione di genere della crisi, e pertanto sono stati previsti: un incremento della formazione professionale rivolta alle donne; il sostegno alla conciliazione tra carichi familiari e impegni lavorativi (anche attraverso meccanismi premiali nei confronti delle aziende che non penalizzano la conciliazione); considerare nei nuovi insediamenti produttivi e nelle aree strategiche di sviluppo del territorio anche diffuse opere di urbanizzazione secondaria (servizi sociali a supporto dell'insediamento urbano) che favoriscano la conciliazione; includere la prospettiva di genere nella formazione degli operatori dei servizi per l'impiego; declinare gli interventi di sostegno al reddito considerando la condizione femminile tra le dimensioni critiche nella fase di crisi (specie per le donne che formano nuclei monoparentali con figli minori, donne sole e anziane a basso reddito da pensione).*

2.3. *Le correlazioni tra le aree tematiche*

Dopo aver affrontato l'illustrazione delle principali frequenze e tavole di contingenza tra le aree tematiche e gli altri elementi descrittivi dei documenti contrattuali, sono state considerate le principali correlazioni (ovvero relazioni di corrispondenza) tra le diverse aree tematiche affrontate nei singoli accordi. Dalla lettura delle tabelle di correlazione (vd. allegato 3) emerge che le aree di maggiore frequenza nei documenti contrattuali (le politiche di sviluppo, il sociale, la politica dei redditi, il lavoro, la casa e l'infanzia) hanno considerevoli correlazioni incrociate: le politiche di sviluppo sono associate a quelle di bilancio, dei redditi e abitative; le politiche dell'infanzia si connettono alle politiche di sviluppo, socio-sanitarie, dei redditi. Proprio le politiche dei redditi risultano il gruppo tra quelli maggiormente correlati ad altre aree, mentre il socio-sanitario e assistenziale mostra con chiarezza gli abbinamenti di tematiche contrattuali affrontate nel corso del 2009, associandosi alle politiche dei redditi, del lavoro e quelle abitative.

Nelle piattaforme contrattuali, si confermano le correlazioni evidenziate per gli accordi, con alcune variazioni. In particolare, le politiche di sviluppo sono saldamente correlate alle aree centrali della contrattazione sociale: alla politica dei redditi, del lavoro, della casa e dell'infanzia. È significativo, d'altra parte, che proprio le aree tematiche che spesso sono state associate in modo complementare ai temi centrali della contrattazione siano quelle maggiormente connesse: le politiche abitative e dell'infanzia sono entrambe correlate con ben 7 aree, e naturalmente anche tra loro.

3. Focus tematici: politiche di sostegno al reddito e Isee, politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali, politiche per la non autosufficienza

3.1. La definizione dei focus sulle politiche di contrattazione sociale

Come è stato sottolineato nel corso delle pagine precedenti, il 2009 è stato un anno particolarmente rilevante, e per certi versi di svolta, nelle politiche territoriali di contrattazione sociale. La profondità e la persistenza della crisi, accanto ai processi di rimodellamento del welfare locale sollecitati dalla direzione federalista delle politiche sociali rendono la fase attuale particolarmente cruciale.

Nell'analisi proposta, è stato definito un set di tre nuclei tematici della contrattazione sociale, attraverso i quali evidenziare punti di eccellenza, di innovazione e di tendenza delle politiche contrattuali a livello locale e regionale. La scelta dei tre nuclei tematici della contrattazione sociale sottoposti a un maggiore approfondimento è stata compiuta di concerto con il Comitato di indirizzo per l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale, e ha compreso: 1. azioni e interventi per il sostegno al reddito e/o per la definizione dello strumento Isee, 2. politiche di programmazione e articolazione dei servizi socio-sanitari e assistenziali, 3. interventi per la non autosufficienza. Questa definizione tematica non si riferisce direttamente allo schema di classificazione delle voci contrattuali, ma prende spunto da esso aggregando diverse voci e temi che, nel complesso, danno forma ai nuclei tematici. Non si tratta di una definizione esaustiva dei temi, dal momento che nasce ex-post dall'aggregazione di alcune voci di classificazione; ciononostante, questa aggregazione permette di evidenziare le possibilità di approfondimento tematico insite nell'utilizzo dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale, una volta implementato.

In sostanza, nel tema "Sostegno al reddito e Isee" sono stati compresi, trasversalmente alle diverse aree tematiche di classificazione, tutti quegli interventi o proposte che vanno nella direzione di un sostegno al reddito dei cittadini e delle famiglie, siano essi di accesso ai servizi sociali, di sostegno per le spese relative a servizi pubblici locali o utenze, o ancora di sostegno ai consumi o al lavoro in condizioni di crisi produttiva od occupazionale. Nelle "Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali" rientrano quei documenti contrattuali in cui risulta evidente lo sforzo di organizzazione e programmazione dei servizi e la revisione delle strutture del welfare locale, nel campo sociale. Nel tema "Non autosufficienza" sono stati compresi sia gli interventi direttamente riconducibili ai Fondi per la non

autosufficienza sia interventi relativi all'offerta dei servizi o all'erogazione di sostegni monetari.

3.2. *I focus: aspetti della contrattazione 2009*

Passando alla lettura dei dati, viene in luce un'ampia presenza di piattaforme e accordi (in misura, circa, del 70% dei documenti analizzati, vd. Tabella 8) riferibili a interventi e/o proposte di sostegno al reddito o definizione dello strumento Isee. I temi della non autosufficienza e delle politiche dei servizi mostrano invece una certa discrepanza tra la loro presenza nelle piattaforme e negli accordi conseguenti: la non autosufficienza è affrontata, infatti, nel 38,5% delle piattaforme ma risulta presente solo nel 14,6% degli accordi; analogamente, le politiche dei servizi sono presenti nel 66,7% delle piattaforme, mentre sono tradotte in temi effettivamente contrattati nel 19,5% degli accordi.

Tabella 8, Focus tematici per piattaforme e accordi (valore assoluto e percentuale di casi)

Focus tematici	Piattaforma		Accordo	
	V.a.	% dei casi	V.a.	% dei casi
Non autosufficienza	15	38,5	12	14,6
Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	26	66,7	16	19,5
Sostegno al reddito e Isee	28	71,8	59	72,0
Nessun tema di approfondimento	3	7,7	16	19,5
Totale	39	184,6	82	125,6

L'articolazione del dato sui nuclei tematici per il numero dei firmatari (vd. Tabella 9), evidenzia una tendenza già rilevata: la concentrazione degli accordi maggiormente partecipati da diversi soggetti ricade proprio sui temi relativi alle politiche di sostegno al reddito, come già è emerso per gli accordi anticrisi e le tematiche relative alle politiche sociali del lavoro. Viceversa, il 13,2% degli siglati tra 3 o più firmatari si concentra sulle politiche socio-sanitarie e assistenziali e solamente il 5,3% riguarda la non autosufficienza.

Tabella 9, Focus tematici per firmatari (piattaforme accordi, valore assoluto e percentuale di casi)

		Piattaforma		Accordo	
		V.a.	% dei casi	V.a.	% dei casi
1 firmatario	Non autosufficienza	9	31,0	-	-
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	19	65,5	-	-
	Sostegno al reddito e Isee	22	75,9	-	-
	Nessun tema di approfondimento	3	10,3	-	-
	Totale	29	182,8	-	-

2 firmatari	Non autosufficienza	4	57,1	10	22,7
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	5	71,4	11	25,0
	Sostegno al reddito e Isee	3	42,9	31	70,5
	Nessun tema di approfondimento	0	0	10	22,7
	Totale	7	171,4	44	140,9
3 o più firmatari	Non autosufficienza	2	100,0	2	5,3
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	2	100,0	5	13,2
	Sostegno al reddito e Isee	2	100,0	28	73,7
	Nessun tema di approfondimento	0	0	6	15,8
	Totale	2	300,0	38	107,9

L'andamento temporale degli accordi (vd. Tabella 10) non mette in luce particolari evidenze, se non una maggiore concentrazione degli accordi su non autosufficienza e politiche dei servizi nei periodi finali dell'anno (specie in concomitanza con accordi sui bilanci preventivi dei comuni).

Tabella 10, Focus tematici per trimestri 2009 (piattaforme e accordi, valore assoluto e percentuale di casi)

		Accordo		Piattaforma	
		V.a.	% dei casi	V.a.	% dei casi
I trimestre	Non autosufficienza	0	0,0	3	33,3
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	4	14,3	3	33,3
	Sostegno al reddito e Isee	21	75,0	7	77,8
	Nessun tema di approfondimento	6	21,4	1	11,1
	Totale	28	110,7	9	155,6
II trimestre	Non autosufficienza	2	10,0	2	40,0
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	4	20,0	5	100,0
	Sostegno al reddito e Isee	15	75,0	4	80,0
	Nessun tema di approfondimento	2	10,0	0	0,0
	Totale	20	115,0	5	220,0
III trimestre	Non autosufficienza	4	30,8	1	20,0
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	4	30,8	4	80,0
	Sostegno al reddito e Isee	9	69,2	3	60,0
	Nessun tema di approfondimento	3	23,1	0	0,0
	Totale	13	153,8	5	160,0
IV trimestre	Non autosufficienza	6	66,7	7	53,8
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	3	33,3	11	84,6
	Sostegno al reddito e Isee	8	88,9	10	76,9
	Nessun tema di approfondimento	0	0,0	0	0,0
	Totale	9	188,9	13	215,4

Da un punto di vista territoriale (vd. Tabella 11), il Nord e il Centro mostrano la presenza più consistente di accordi sul sostegno al reddito e Isee, mentre negli accordi stipulati nel Sud e nelle Isole i temi delle politiche dei servizi e della non autosufficienza sono più diffusi rispetto alla media nazionale (per entrambi i temi, nel 37,5% degli accordi).

**Tabella 11, Focus tematici per ripartizioni geografiche
(piattaforme e accordi, valore assoluto e percentuale di casi)**

	Accordo		Piattaforma		
	V.a.	% dei casi	V.a.	% dei casi	
Nord-ovest	Non autosufficienza	3	9,4	7	63,6
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	5	15,6	7	63,6
	Sostegno al reddito e Isee	20	62,5	10	90,9
	Nessun tema di approfondimento	9	28,1	1	9,1
	Totale	32	115,6	11	227,3
Nord-est	Non autosufficienza	1	4,5	3	33,3
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	2	9,1	6	66,7
	Sostegno al reddito e Isee	18	81,8	7	77,8
	Nessun tema di approfondimento	3	13,6	1	11,1
	Totale	22	109,1	9	188,9
Centro	Non autosufficienza	2	16,7	3	42,9
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	3	25,0	4	57,1
	Sostegno al reddito e Isee	10	83,3	6	85,7
	Nessun tema di approfondimento	1	8,3	0	0
	Totale	12	133,3	7	185,7
Sud e Isole	Non autosufficienza	6	37,5	2	16,7
	Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali	6	37,5	9	75,0
	Sostegno al reddito e Isee	11	68,8	5	41,7
	Nessun tema di approfondimento	3	18,8	1	8,3
	Totale	16	162,5	12	141,7

Box 7: Politiche di sostegno al reddito e Isee

Le politiche di sostegno al reddito, anche a causa della spinta urgente a intervenire sugli effetti della crisi, si sono caratterizzate per un ampio e differenziato ventaglio di provvedimenti e azioni. L'articolazione di questi interventi, raramente compresi in una complessiva tavolozza di proposte e azioni, va tuttavia nella direzione dell'integrazione tra politiche del lavoro e politiche sociali e, aldilà degli effetti duraturi e dei tempi di rientro della crisi, sembra sollecitare una diversa configurazione delle politiche di welfare locali.

1. Anzitutto, una componente determinante è stata rappresentata dagli interventi di integrazione del reddito attraverso gli ammortizzatori sociali (ordinari e in deroga) specie mediante l'anticipazione di quanto dovuto a lavoratori e lavoratrici. Questi interventi hanno visto spesso gli enti locali coordinarsi con banche e fondazioni di origine bancaria, che a fronte della richiesta documentata di Cig/Cigs hanno anticipato (a costi bancari azzerati) gli assegni della cassa integrazione guadagni.

2. Intorno al nucleo centrale dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali, sono stati realizzati interventi monetari (con l'ausilio "imposto dalla legge" degli enti bilaterali, o con il sostegno – invece comunemente sostenuto dalle parti – di fondi comunali e locali) a favore di categorie di lavoratori/trici fino a quel momento non coperti dalla cassa integrazione o dalla mobilità (ad esempio apprendisti, collaboratori a progetto, lavoratori sospesi o in contratto di solidarietà).

3. Altre forme di integrazione monetaria del reddito sono giunte da specifici fondi messi a disposizione per settori di spesa relativi ai servizi (scuola, asili nido, casa), ed è stata anche sottolineata la necessità di costituire "fondi strutturali per il sostegno al reddito", anche riconvertendo le risorse già stanziare per gli ammortizzatori sociali, laddove considerate non più prioritarie per quella destinazione, così da indirizzarle in termini maggiormente universalistici.

4. Si va affermando la percezione – non ancora diffusa e generalizzata – che la perdita o sospensione dell'occupazione sia affiancata da una più vasta e generalizzata condizione di riduzione del reddito complessivo degli individui e delle famiglie; pertanto, sono state utilizzate a livello comunale sia diverse articolazioni della leva fiscale (attraverso esenzioni dalle addizionali locali) sia nuovi meccanismi di compartecipazione alla spesa, specie riguardanti il pagamento di servizi pubblici locali e tariffe.

5. *Il meccanismo di tale compartecipazione si è realizzato seguendo due vie principali: la prima attraverso la specificazione e l'ampliamento – rispetto alla platea dei beneficiari di ammortizzatori sociali – dei destinatari, la seconda mediante la spinta a generalizzare l'uso dello strumento Isee. Le due vie non sono affatto mutualmente escludenti, e al contrario sono state di frequente adottate in contemporanea (ad esempio con esenzioni dalle tariffe, rivolte a lavoratori in crisi occupazionale beneficiati in misura differenziata in base al calcolo Isee, modulato peraltro secondo il tipo di beneficio già incamerato attraverso gli ammortizzatori sociali). Tuttavia, va sottolineato che in alcuni casi, e anche in quelli che hanno visto un'ampia e non convenzionale platea di beneficiari (ad esempio lavoratori in Cig, disoccupati, lavoratori a termine e a progetto senza rinnovo del contratto, lavoratori autonomi, apprendisti, etc.), lo strumento Isee non è stato utilizzato al massimo delle sue potenzialità, per esempio quella di evidenziare anche drastiche riduzioni del reddito nel corso dell'anno per lavoratori che non rientrano nelle categorie stabilite per i beneficiari. A questo proposito, va sottolineato che pur nel tentativo di massima estensione dei benefici monetari per le categorie di lavoratori/trici sottoposti agli effetti della crisi, restano sostanzialmente sotto-beneficiari i lavoratori temporanei e precari, dal momento che spesso le condizioni soggettive di accesso (quando, va ribadito, queste categorie di lavoratori sono comprese nei provvedimenti di sostegno monetario al reddito) fanno riferimento a lavoratori a progetto con contratto non rinnovato, da un certo periodo, e in precedente situazione di monocommittenza.*

6. *L'utilizzo dell'Isee è di frequente indicato – specie nelle piattaforme negoziali – come lo strumento principale di determinazione della compartecipazione alla spesa, e si richiede la sua uniformazione – soprattutto per i livelli di esenzione totale o parziale – e generalizzazione – omogeneizzando la dimensione provinciale e regionale – insieme a una più intensa lotta all'evasione fiscale e tributaria. Il meccanismo del calcolo Isee per la compartecipazione alla spesa è intervenuto principalmente nella determinazione delle tariffe per servizi pubblici e per le tariffe locali, e comincia anche ad affermarsi per i servizi socio-sanitari e assistenziali a domanda individuale.*

7. *Dal punto di vista tecnico, sull'onda delle misure di contrasto della crisi e per intervenire sulle condizioni di riduzione del reddito determinatesi nel 2009, molti accordi hanno ridefinito il calcolo dell'Isee su base “istantanea”, ovvero considerando i redditi del 2009, e in altri casi “continua”, ovvero procedendo a un superamento della pura e semplice fasciazione, per determinare la compartecipazione sulla base di una funzione matematica che calcoli l'esatta quota di compartecipazione.*

8. Altre innovazioni emerse nei provvedimenti anticrisi hanno riguardato la definizione di una soglia di “minimo vitale” sotto la quale vi è l’esenzione totale dalla compartecipazione e l’individuazione di redditi detraibili in misura variabile (parziale o totale) a seconda del tipo di reddito percepito (da cassa integrazione, da sostegni monetari specifici) o in base ai soggetti richiedenti (disoccupati, precari, lavoratori in Cig/Cigs, e così via).

Box 8: Politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali

Nel campo della progettualità e delle strategie relative ai servizi socio-sanitari e assistenziali, si possono evidenziare alcune linee di intervento principali. Le direttrici della contrattazione del 2009 si sono concentrate soprattutto sulle modalità di accesso, in particolare sportelli unici per l’accesso ai servizi, e in una tendenza verso la reinternalizzazione di alcuni servizi sociali territoriali o una più attenta relazione con i soggetti della cooperazione sociale.

1. *In diverse piattaforme si nota una tendenza a richiedere una nuova internalizzazione dei servizi, ma non nella direzione della centralizzazione pubblica, quanto in una prospettiva di riorganizzazione complessiva che tenga soprattutto in conto la necessità di integrare le diverse dimensioni e i soggetti territoriali. Ad esempio si sottolinea il legame tra internalizzazione e razionalizzazione dei costi, da perseguire valorizzando anzitutto le strutture intercomunali (Unioni di comuni, consorzi, distretti e ambiti sociali, comunità montane).*

2. *Sempre dal punto di vista gestionale, emerge il sostegno alla creazione di aziende dei servizi pubblici, o multiservizi, su base distrettuale o di Unioni di comuni.*

3. *Sono in atto tentativi di implementazione di progetti di Casa della salute, in connessione con strutture di facilitazione dell’accesso ai servizi (segretariato sociale, porte uniche d’accesso, etc), con i medici di medicina generale e i servizi territoriali.*

4. *Va registrata l’enfasi posta sui Piani di zona come mezzo di integrazione delle politiche sociali e coinvolgimento dei diversi attori locali, sebbene in contesti non omogenei su tutto il territorio nazionale, a volte su sollecitazione di nuove leggi regionali che hanno riportato l’accento sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza, sull’incompleta integrazione sociale e sanitaria e sulla programmazione – di zona e distrettuale.*

Box 9: Non autosufficienza

Gli interventi a sostegno della non autosufficienza presentano nel territorio nazionale una grande varietà, sia quantitativa – in relazione alle risorse disponibili e impiegate – sia qualitativa, specie in relazione alle modalità di integrazione tra le diverse politiche socio-sanitarie e assistenziali implicate.

In alcune regioni – che pure sono orientate da ipotesi strategiche di welfare locale differenti – le leggi regionali sulla non autosufficienza sono state affiancate, nel 2009, da accordi tra le amministrazioni regionali e le organizzazioni sindacali, nelle quali il tema del puro intervento monetario (l'erogazione dell'assegno di cura per il riconoscimento dell'attività di sostegno erogata dalla famiglia stessa) è affiancato da diversi – ma ricorrenti – nuovi elementi qualificanti:

- 1. il coordinamento dell'offerta di servizi (Adi, Sad, assistenza residenziale, intermedia, assegni/voucher sociali e socio-sanitari);*
- 2. la facilitazione e semplificazione dei percorsi di accesso ai servizi, attraverso l'istituzione di sportelli sociali/porte uniche di accesso a livello distrettuale per la non autosufficienza;*
- 3. la qualificazione e accreditamento del lavoro di cura prestato da badanti e assistenti familiari (attraverso occasioni formative, agevolazione dell'incontro tra domanda e offerta, accreditamento per mezzo di liste/albi di lavoratori/trici);*
- 4. la necessaria qualificazione del lavoro assistenziale offerto nei/dai servizi pubblici, specie in una prospettiva di integrazione.*

4. Nota metodologica

4.1. I documenti raccolti e analizzati

L'analisi della contrattazione sociale presentata nel rapporto si basa su documenti – piattaforme e accordi – realizzati nel corso del 2009. L'invio dei documenti è stato effettuato anzitutto attraverso un appello rivolto alle strutture regionali Cgil da parte della coordinatrice del Comitato di indirizzo dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale, Maria Guidotti, che ne ha coordinato la raccolta. In secondo luogo, sono stati selezionati alcuni documenti contrattuali attualmente presenti negli Osservatori regionali dell'Emilia Romagna e della Lombardia, ma soprattutto i documenti contenuti nell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi che avevano valenza confederale, risultante dalla firma della Cgil (nella grande maggioranza dei casi congiuntamente a Cisl e Uil) e dello Spi (insieme a Fnp e Uilp).

L'arco di tempo della raccolta si è esteso tra l'inizio di novembre e la metà di dicembre 2009; questa indicazione vuole specificare che, nel complesso, i documenti pervenuti e firmati nell'ultimo trimestre dell'anno vanno considerati leggermente sottostimati quanto a numerosità, dal momento che la raccolta ha scontato una certa inevitabile inerzia tra i tempi di stipula o realizzazione dei documenti, quelli di raccolta a livello regionale e il conseguente invio alla struttura nazionale in vista dell'analisi.

4.2. Gli ambiti organizzativi e territoriali

Gli accordi e le piattaforme raccolte sono state selezionate secondo alcuni criteri, inevitabilmente e consapevolmente parziali e provvisori, definiti a monte della rilevazione: 1. anzitutto il criterio della confederalità, per cui i documenti vedono anzitutto la firma della Cgil e delle confederazioni sindacali (in rari casi della sola Cgil, e unicamente per le piattaforme); a volte la confederazione è affiancata da altre categorie del sindacato – in particolare lo Spi – e, ovviamente, dalle parti istituzionali e altri soggetti del territorio. 2. Va tenuto in considerazione, inoltre, che è stato utilizzato un criterio territoriale che ha previsto la raccolta dei documenti realizzati in ambito comunale, per i soli capoluoghi di provincia, oppure di ambito provinciale o regionale. In tal modo, sono stati raccolti e analizzati esclusivamente i documenti relativi agli ambiti territoriali più consistenti (per quanto sia già emersa, a seguito degli invii da parte delle strutture regionali della Cgil, la ricca attività di contrattazione sociale realizzata nei comuni più piccoli, ovvero promossa dalle strutture sindacali di lega o camera del lavoro).

4.3. Possibilità e finalità delle scelte effettuate

L'analisi presentata va valutata all'interno di una cornice di vincoli operativi: i tempi stretti di raccolta dei materiali, il metodo scelto per la raccolta (l'appello alle strutture regionali della Cgil) e la sottostima dei documenti realizzati nel corso delle ultime settimane dell'anno. Tutto ciò, tuttavia, ha portato alla raccolta di 121 documenti, tra i quali 82 accordi e 39 piattaforme, ovvero un gruppo di documenti che per quanto non possano essere considerati, da un punto di vista statistico, un campione rappresentativo, rappresentano ugualmente un materiale rilevante, pervenuto in quantità sufficiente per evidenziare le dimensioni salienti della contrattazione sociale realizzata dalla Cgil nel corso del 2009.

L'obiettivo dell'analisi, pur nelle condizioni di raccolta su menzionate, è stato quello di fornire un quadro dei contenuti generali, delle tendenze e di alcuni elementi qualificanti specifici della contrattazione sociale nei diversi territori.

4.4. Selezione dei documenti e griglia di lettura

La raccolta dei documenti ha avuto termine intorno alla metà di dicembre. È stata compiuta la scelta di raccogliere piattaforme, da una parte, e differenti tipologie di accordi, dall'altra, in ragione della scelta *longitudinale* di analizzare per quanto possibile, in prospettiva, il processo negoziale nella sua dinamicità e varietà, e alludere in tal modo alla metodologia scelta per l'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi, che prevede una articolata classificazione dei documenti contrattuali, secondo le differenti fasi del processo negoziale¹³. Peraltro, l'analisi congiunta di piattaforme e accordi può evidenziare la presenza di percorsi negoziali che giungono all'accordo in assenza di una piattaforma formalizzata (anche in virtù di situazioni di urgenza, come nel caso del contrasto della crisi, per il 2009), o viceversa di piattaforme che non vedono un'ampia applicazione successiva mediante azioni contrattuali e accordi.

La tipologia dei documenti analizzati, ad ogni modo, sarà sottoposta a evoluzioni nel corso del lavoro di implementazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale; al momento si è voluto comunque selezionare piattaforme e alcuni tipi di documenti tra quelli generalmente più significativi nelle politiche contrattuali del sindacato (gli accordi di bilancio) e quelli emersi specificamente in questa stagione contrattuale, a causa della contingenza di crisi economica e sociale (gli accordi anticrisi); affiancando ad essi gli accordi su tematiche specifiche e altri accordi.

¹³ In base alla seguente tipologia di documenti negoziali: 1. Accordo, intesa, protocollo d'intesa, 2. Verbali di intesa, 3. Piattaforme negoziali, 4. Resoconti e verbali di incontri, 5. Lettere e comunicazioni ufficiali, 6. Comunicati stampa, 7. Volantini, 8. Altri documenti.

La loro analisi si è giovata di uno strumento di rilevazione e classificazione specificamente realizzato in vista del rapporto sulla contrattazione sociale (vd. allegato 1). Tale griglia di lettura non va considerata definitiva, ma sarà ulteriormente arricchita da elementi caratterizzanti i documenti in vista dell'implementazione informatica dell'Osservatorio, a partire da una revisione della "scheda di inserimento" presente nell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale dello Spi.

Nello specifico lavoro di analisi presentato nel rapporto, la griglia ha consentito di annotare i principali elementi identificativi del documento (di natura oggettiva: titolo, territorio, data, firmatari). Accanto a questi elementi è stata realizzata la classificazione per tipologia del documento, procedendo poi a un'ulteriore aggregazione, secondo un criterio tematico, in modo da evidenziare le caratteristiche contenutistiche di differenti gruppi di accordi (politiche di sostegno al reddito e Isee, politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali, non autosufficienza). Infine, è stata affrontata una analisi tematica maggiormente sistematica – sebbene non esaustiva – testando la bozza di schema classificatorio della contrattazione sociale, utilizzandone i primi due livelli di classificazione maggiormente generali. In tal modo, è stata realizzata un'analisi contenutistica dei documenti che allude, per quanto non possa sviluppare ancora a pieno, le potenzialità del sistema di classificazione proposto per l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale (vd. allegato 2).

La lettura dei documenti è stata affrontata anche attraverso un'analisi qualitativa dei contenuti degli accordi, evidenziando in tal modo temi ed espressioni ricorrenti. Ad esempio, l'evidenziazione dei temi anticrisi è stata realizzata considerando i titoli dei documenti – di frequente assai eloquenti nel sottolineare gli obiettivi di contrasto della crisi – ma si è articolata anche nella scansione dei contenuti all'interno dell'accordo stesso, ad esempio in significativi capitoli anticrisi collocati in accordi di altra natura. A questo proposito, in alcuni accordi di bilancio sono stati inseriti capitoli dedicati esplicitamente al contrasto della crisi, in particolare in Emilia Romagna e in altre aree del nord Italia.

L'analisi qualitativa dei documenti, inoltre, si è giovata del "Glossario della negoziazione sociale", già realizzato per l'Osservatorio Spi, una sorta di dizionario per la definizione e interpretazione delle diverse espressioni sotto le quali nei territori vengono definiti i contenuti di contrattazione sociale (a volte analoghi nella sostanza, ma differenti solo nelle definizioni, o al contrario simili nelle definizioni ma divergenti nei contenuti e nelle forme concrete).

Il Glossario della contrattazione – di cui nel corso del 2010 è prevista la riformulazione includendo le materie confederali, a beneficio dei referenti regionali dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale – è qui anticipato nella descrizione delle sole aree di policy, che sono state utilizzate per la lettura contenutistica dei documenti: 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (relazioni sindacali tra

Oo.Ss. ed enti pubblici, definizione di ambiti di confronto, riconoscimento delle parti sociali); 2. Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva (iniziative di partecipazione e confronto con la società civile, nonché di rendiconto – attraverso bilanci sociali, di genere, etc. – dell’attività istituzionale); 3. Politiche di bilancio (riferimenti al confronto sui bilanci comunali e sulle fonti/modalità di accesso alle risorse disponibili); 4. Politiche di sviluppo (politiche di promozione dello sviluppo territoriale, in campo produttivo e infrastrutturale, compreso il sostegno alle imprese e le iniziative di organizzazione e governance della Pubblica Amministrazione e delle società partecipate); 5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (politiche di organizzazione, gestione, relazione con i cittadini, offerta, qualificazione del lavoro, nel campo dei servizi sociali e sanitari); 6. Politica locale dei redditi (politiche delle tariffe e dei tributi locali, comprese le iniziative di sostegno al credito e di sostegno del reddito e dei consumi legati all’offerta di servizi pubblici locali); 7. Politiche sociali del lavoro (iniziative di sostegno della formazione, dell’inserimento – e reinserimento – lavorativo, di qualificazione e protezione del lavoro, di sostegno a condizioni critiche dell’occupazione e sostegno ai redditi da lavoro); 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (azioni per le pari opportunità e contro le discriminazioni nei confronti di soggetti specifici); 9. Politiche abitative e del territorio (politiche di infrastrutturazione del territorio e di pianificazione urbanistica, politiche ambientali territoriali, sostegno all’abitare – affitti e mutui – e al disagio abitativo); 10. Politiche dell’infanzia educative e dell’istruzione (politiche di sostegno all’istruzione di base, per i servizi scolastici e il diritto allo studio); 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (iniziative per la sicurezza urbana, per l’apprendimento e la formazione, per l’offerta di socialità e la promozione sociale).



I documenti analizzati nel rapporto (Titolo e territorio)

Titolo del documento	Regione	Provincia	Comune
Verbale di accordo tra Azienda Sanitaria Provinciale di Cosenza, Oo.Ss. di CGIL CISL e UIL "per una Sanità a dimensione dei bisogni dei cittadini"	Calabria	Cosenza	
Accordo tra regione e sindacati sui CIGS	Calabria		
Verbale di incontro	Campania	Napoli	Napoli
Accordo quadro sui servizi pubblici per l'infanzia e scolastici	Campania	Napoli	Napoli
Resoconto verbale	Campania	Napoli	Napoli
Piattaforma 2010 per la contrattazione sociale territoriale con gli Ee.Ll. della provincia di Rimini	Emilia Romagna	Rimini	
Verbale di incontro sul bilancio 2009	Emilia Romagna	Modena	Modena
Linee di indirizzo sui bilanci preventivi 2010	Emilia Romagna		
Contrattazione sociale territoriale piattaforma unitaria	Emilia Romagna	Piacenza	Piacenza
Linee guida per i mandati amministrativi 2009/14	Emilia Romagna	Bologna	Bologna
Proposte per il confronto sui bilanci preventivi 2010 degli Enti Locali	Emilia Romagna	Forlì Cesena	Cesena
Verbale di accordo tra comune di Ravenna e CGIL CISL UIL	Emilia Romagna	Ravenna	Ravenna
Proposta di protocollo d'intesa	Emilia Romagna	Piacenza	Piacenza
Protocollo per l'erogazione di misure straordinarie anticrisi	Emilia Romagna	Forlì Cesena	Cesena
Accordo attuativo agevolazioni tariffarie a lavoratori disoccupati o collocati in CIG	Emilia Romagna	Rimini	Rimini
Verbale di accordo tra comune di Reggio Emilia e organizzazioni sindacali provinciali CGIL CISL UIL sul bilancio di previsione 2009 e misure anticrisi	Emilia Romagna	Reggio Emilia	Reggio Emilia
Misure straordinarie per contrastare gli effetti della crisi economica. Verbale di accordo tra amministrazione comunale e organizzazioni sindacali	Emilia Romagna	Bologna	Bologna
Verbale d'accordo	Emilia Romagna	Bologna	Bologna
Protocollo di intesa anticipazione sociale per il sostegno ai lavoratori ed alle imprese nelle situazioni di crisi	Emilia Romagna	Reggio Emilia	
Verbale di accordo	Emilia Romagna	Bologna	
Accordo quadro concessione ammortizzatori in deroga	Friuli Venezia Giulia		
Accordo concessione cassa integrazione guadagni in deroga personale imbarcato - settore piccola pesca	Friuli Venezia Giulia		
Documento "anti crisi"	Friuli Venezia Giulia		
Intesa relativa alla concessione degli ammortizzatori in deroga nel 2010	Friuli Venezia Giulia		
Protocollo di intesa per il sostegno ai lavoratori ed alle imprese nelle situazioni di crisi	Friuli Venezia Giulia		
Protocollo d'intesa sulla concertazione delle politiche sociali e piani di zona	Lazio	Roma	Roma
Accordo per un'agenda operativa finalizzata allo sviluppo del territorio spezzino	Liguria	La Spezia	

Proposta misure anticrisi 2009	Liguria	La Spezia	La Spezia
Protocollo d'intesa in materia di applicazione Isee per la compartecipazione al costo del servizio di assistenza domiciliare anziani	Liguria	Genova	
Accordo quadro sulla concessione ammortizzatori sociali in deroga anno 2009	Liguria		
Verbale d'accordo tra regione Lombardia e sindacati sulla non autosufficienza	Lombardia		
Protocollo di intesa: progetti e programmi di bilancio della Valle Seriana e delle aree di crisi della provincia	Lombardia	Bergamo	Bergamo
Protocollo di relazioni sindacali tra Asl e CGIL CISL UIL	Lombardia	Bergamo	Bergamo
Piattaforma: polo di eccellenza per la gestione del mercato del lavoro a Lecco	Lombardia	Lecco	Lecco
Verbale di incontro sottoscritto con assessorato alla salute comune di Milano	Lombardia	Milano	Milano
Protocollo d'intesa sui rifugiati fra Consiglio Italiano per i Rifugiati ONLUS, CGIL-CISL-UIL Bergamo e Comunità Ruah	Lombardia	Bergamo	Bergamo
Accordo Api, CGIL CISL UIL	Lombardia	Cremona	Cremona
Protocollo per la regolarità e la sicurezza del lavoro nella realizzazione delle opere affidate dagli Ee.Ll.	Lombardia	Lodi	Lodi
Protocollo di intesa per la condivisione delle informazioni e delle misure anticrisi	Lombardia	Cremona	
Accordo di coordinamento per affrontare il perdurare della crisi economica	Lombardia	Cremona	Cremona
Protocollo di intesa per la prevenzione delle violenze domestiche	Lombardia	Lodi	Lodi
Piattaforma	Lombardia	Bergamo	Bergamo
Linee guida per la negoziazione territoriale	Lombardia	Monza e Brianza	
Proposte piani di zona 2009/2011 e valutazione del piano 2006/2008 e piattaforma allegata	Lombardia	Monza e Brianza	
Piattaforma per le elezioni comunali	Lombardia	Mantova	Mantova
Proposte unitarie per il confronto con i comuni per i bilanci 2010	Lombardia	Mantova	Mantova
Contrattazione sociale territoriale	Lombardia		
Linee di indirizzo per la contrattazione unitaria sui bilanci comunali 2009	Lombardia	Pavia	Pavia
Accordo sugli indirizzi di bilancio per l'esercizio 2009	Lombardia	Como	Como
Protocollo di intesa sugli indirizzi di bilancio	Lombardia	Mantova	
Fondo di garanzia "mondo del lavoro" fondazione provinciale della Comunità Comasca ONLUS	Lombardia	Como	
Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali per contrastare le conseguenze della crisi sull'occupazione e sul sistema produttivo	Lombardia	Mantova	Mantova
Verbale di accordo con amministrazione provinciale Cremona	Lombardia	Cremona	Cremona
Verbale d'accordo	Lombardia	Cremona	Cremona
Misure di sostegno a favore di lavoratrici/ori in cassa integrazione - licenziati e agevolazione costi dei servizi	Lombardia	Mantova	Mantova
Protocollo di intesa	Lombardia	Como	Como
Protocollo di intesa per il sostegno ai lavoratori ed alle imprese nelle situazioni di crisi	Lombardia	Como	Como
Protocollo di intesa per il sostegno di lavoratori nelle situazioni di crisi	Lombardia	Brescia	Brescia

Linee di indirizzo per l'adozione di misure anticrisi e il sostegno alle famiglie in difficoltà	Lombardia	Brescia	Brescia
Protocollo di intesa per il sostegno ai lavoratori ed alle imprese nelle situazioni di crisi	Lombardia	Brescia	Brescia
Protocollo per l'anticipazione sociale dell'indennità di cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga e mobilità	Lombardia	Cremona	Cremona
Protocollo di intesa per il sostegno ai lavoratori ed alle imprese nelle situazioni di crisi	Lombardia	Lecco	Lecco
Convenzione in tema di anticipazione sociale dell'indennità di cassa integrazione guadagni straordinaria anche in deroga	Lombardia	Milano	Milano
Documento programmatico elezioni amministrative	Marche	Pesaro e Urbino	Pesaro
Proposte unitarie ai candidati sindaci	Marche	Ancona	Ancona
Protocollo d'intesa per la difesa del lavoro, la coesione sociale, il sostegno allo sviluppo	Marche		
Osservazioni piano regionale non autosufficienza	Molise		
Piattaforma	Molise		
Osservazioni piano sociale di zona	Molise	Campobasso	Termoli
Osservazioni piano sociale di zona	Molise	Campobasso	Campobasso
Accordo bilancio comunale	Piemonte	Biella	Biella
Verbale di accordo bilancio previsione 2009	Piemonte	Torino	Torino
Accordo tra Oo.Ss. e comune di Biella	Piemonte	Biella	Biella
Protocollo di intesa tra la regione Piemonte e le parti sociali piemontesi su CIGS in deroga	Piemonte		
Integrazione socio-sanitaria e centralità del territorio	Puglia	Foggia	
Piani sociali di zona - seconda triennalità	Puglia	Foggia	
Protocollo di intesa sulle azioni e gli interventi urgenti per favorire l'integrazione delle politiche in favore della qualità dei servizi per i non autosufficienti e i loro nuclei familiari	Puglia		
Piattaforma di osservazione per i tavoli di concertazione	Puglia	Barletta Andria Trani	
Contro la crisi, oltre la crisi. Sostegno al reddito e qualità della vita in Capitanata	Puglia	Foggia	
Orientamenti e linee di indirizzo per i confronti sulla negoziazione sociale	Puglia	Lecce	
Proposte contrasto crisi	Puglia	Foggia	Foggia
Accordo quadro tra regione Puglia e organizzazioni sindacali. Protocollo di intesa per il sostegno dell'economia, del reddito delle famiglie, dell'occupazione a seguito della crisi economica	Puglia		
Priorità per la contrattazione sociale territoriale	Sardegna	MedioCampidano	
Intesa Unione province sarde, Anci Sardegna, CGIL CISL UIL	Sardegna		
Avviso comune con aziende sanitarie private	Sicilia		
Documento regionale sulla contrattazione sociale territoriale	Sicilia		
Protocollo delle forze sociali e imprenditoriali	Sicilia	Catania	Catania
Protocollo delle forze sociali e imprenditoriali per il superamento della crisi della provincia di Catania	Sicilia	Catania	
Accordo tra amministrazione provinciale e assessorato politiche sociali	Sicilia	Messina	

Tavolo anticrisi provincia Messina	Sicilia	Messina	
Accordo quadro della regione siciliana per gli ammortizzatori sociali in deroga a valere sugli anni 2009-2010	Sicilia		
Accordo quadro per gli ammortizzatori sociali in deroga	Sicilia		
Piattaforma contrattazione sociale	Toscana	Arezzo	Arezzo
Confronto con i comuni sui bilanci di previsione 2009	Toscana	Firenze	Firenze
Confronto unitario con i comuni sui bilanci di previsione 2009	Toscana	Firenze	
Piattaforma per il confronto con gli Enti Locali sui bilanci 2009	Toscana	Grosseto	Grosseto
Accordo di bilancio 2009	Toscana	Siena	Siena
Verbale di accordo bilancio 2009	Toscana	Siena	Siena
Verbale tavolo di concertazione sul bilancio di previsione 2009	Toscana	Firenze	Firenze
Verbale di intesa tra amministrazione comunale di Lucca, organizzazioni sindacali CGIL CISL e UIL, SPI FNP e UILP	Toscana	Lucca	Lucca
Verbale d'accordo per la richiesta di agevolazione una tantum per asili nido e servizi scolastici	Toscana	Prato	Prato
Verbale di accordo per la gestione dell'agevolazione una tantum relativa anno 2008/2009 per asili nido e servizi scolastici	Toscana	Prato	Prato
Verbale conclusivo dell'incontro tra la giunta regionale e CGIL CISL UIL	Umbria		
Piattaforma priorità anno 2009 per la contrattazione territoriale	Umbria		
Protocollo d'intesa su un patto regionale di stabilità fiscale e tariffarie (adeguamento 2009)	Umbria		
Adeguamento 2009. protocollo d'intesa sull'attuazione di un patto regionale di stabilità fiscale e tariffaria	Umbria		
Proposte delle Oo.Ss. e delle Oo.Ss. dei pensionati sulla proposta di deliberazione sulla modalità di calcolo dell'Indicatore Regionale della Situazione Economica (IRSE)	Valle d'Aosta		
Verbale d'accordo con Asl 12	Veneto	Venezia	Venezia
Piattaforma per uno sviluppo programmato	Veneto	Belluno	Belluno
Linee guida politiche del lavoro nella regione per fronteggiare la crisi occupazionale	Veneto		
Protocollo d'intesa per la condivisione di misure di sostegno all'occupazione	Veneto	Venezia	Venezia
Ipotesi di documento di indirizzo e proposte per il confronto con i comuni	Veneto	Vicenza	Vicenza
Documento per il confronto e la concentrazione con gli Enti Locali	Veneto	Padova	Padova
Documento di indirizzo e proposte per la contrattazione sociale con i comuni della provincia di Venezia	Veneto	Venezia	Venezia
Verbale di accordo quadro misure anticrisi 2009	Veneto		
Protocollo di intesa per fronteggiare la crisi occupazionale in provincia di Belluno	Veneto	Belluno	Belluno
Verbale incontro unitario	Veneto	Venezia	Venezia
Protocollo di intesa anticipazione CIGS	Veneto	Padova	Padova

PARTE II

LA CONTRATTAZIONE SOCIALE DELLO SPI



Presentazione

Carla Cantone
Segretaria Generale Spi-Cgil

Con l'entrata in funzione dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale l'attività negoziale dello Spi acquista finalmente una maggior visibilità. Diventa chiaro che il nostro non è il contributo di un "dopolavoro" che offre socializzazione agli ex-lavoratori, ma quello di un sindacato che con la negoziazione nel territorio tenta di conquistare servizi e diritti essenziali per l'equità e per la coesione sociale.

I dati riportati in questo primo rapporto sono ancora parziali. L'Osservatorio non ha infatti ancora espresso tutte le sue potenzialità: grandi regioni dotate di propri strumenti di monitoraggio dell'attività negoziale ancora non sono confluite in modo organico nell'Osservatorio nazionale (Ons), mentre per altre l'utilizzo del sistema di archiviazione e di consultazione dei materiali è ancora parziale. Nonostante ciò la mole dei materiali resi disponibili è imponente già da ora e riguarda tutte le Regioni, dal sud al nord, grandi e piccole.

Consultando l'Osservatorio è oggi possibile disporre di quasi 1900 tra piattaforme, documenti, protocolli ed accordi che riguardano uno spettro ampio di questioni: dal diritto alla contrattazione all'assetto del welfare locale alla promozione di servizi specifici quali quelli per la non autosufficienza, alle tariffe, alla promozione dell'apprendimento permanente, alle politiche di sicurezza.

Risulta chiaro dalla lettura dei testi che la nostra contrattazione non è chiusa nell'ambito di una tutela corporativa dei pensionati, ma promuove diritti universali di cittadinanza guardando con attenzione al legame inscindibile tra questi diritti e quelli del lavoro. La rappresentanza specifica della condizione degli anziani è insomma posta al servizio di una più ampia confederalità, di una esplicita alleanza tra le generazioni di cui il welfare esprime un enorme bisogno.

I dati di questo primo rapporto sono ancora, per molte ragioni, soprattutto "quantitativi". Sarà possibile nei prossimi mesi sviluppare anche l'analisi "qualitativa" di questo ingente materiale che testimonia l'attività delle nostre Leghe, dei territori e delle strutture regionali. Già ora però appare evidente come questa nostra attività rivendicativa e negoziale porti un contributo non solo alla tutela e alla promozione dei diritti dei pensionati e delle pensionate, dei lavoratori e delle lavoratrici. Riguarda anche la qualità di una democrazia e di uno sviluppo sociale ed economico che devono cambiare in profondità.

Parlo di contributo alla *democrazia*, nonostante i limiti nella nostra azione di rappresentanza (di cui siamo ben consapevoli) perché questa non può ridursi al periodico esercizio del diritto di voto. Deve vedere la partecipazione organizzata dei

cittadini: unico antidoto ai rischi già evidenti di una concentrazione di potere alimentata dalla riduzione dei cittadini al semplice ruolo di spettatori/tifosi.

Si tratta inoltre di un contributo per uno *sviluppo* sociale ed economico più sostenibile, cioè più equo e consapevole, affinché il mercato, i consumi e i consumatori non siano gli unici protagonisti nelle scelte pubbliche.

Dunque un nostro contributo ad una politica più alta e lungimirante, per fare del nostro sindacato quel “soggetto politico” che, da Di Vittorio a Trentin e fino a oggi, ha ispirato l’azione della Cgil, una grande organizzazione “generale” dei lavoratori e di chi considera il lavoro (i lavori) la fonte di ogni avanzamento della società.

L'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Territoriale dello Spi-Cgil (Ons-Spi)

Lucio Saltini,
Segretario Nazionale Spi-Cgil

Da circa vent'anni, in sostanza dalla creazione delle proprie Leghe territoriali, lo Spi è impegnato nella promozione della contrattazione sociale territoriale dei pensionati. Una storia che ha seguito varie tappe, dalle prime "piattaforme al ciclostile" degli anni '80 tese innanzitutto al riconoscimento dei sindacati dei pensionati come interlocutori degli Enti Locali con diritto alla contrattazione, alle vertenze per lo sviluppo di un sistema di welfare locale più attento alle esigenze degli anziani (e in particolare alla non-autosufficienza), sino all'apertura di confronti su temi importanti ma da sempre difficili per il movimento sindacale, quali la casa, la sicurezza, la promozione culturale.

Un lungo sforzo, coronato anche da successi ma assai poco visibile e troppo limitato alle realtà locali ove le Istituzioni sono più sensibili alla partecipazione dei cittadini. E' partendo da questa considerazione che dopo l'ultimo Congresso si è deciso di dar vita ad un Osservatorio in grado non solo di monitorare e valorizzare questa attività sindacale, ma anche di offrire un concreto aiuto alla contrattazione.

Nella fase di progettazione di questo strumento è stato necessario condividere una lettura di questa difficile attività, riconoscendo che essa non si riduce alla sottoscrizione di "accordi" (a volte non praticabili per ragioni strettamente politiche, aldilà dell'efficacia della pressione sindacale), che questi accordi non hanno di norma validità autonoma (spesso non sono "contratti" impugnabili in sede giudiziaria, per essere operativi abbisognano di traduzione legislativa o amministrativa) e intervengono su molte materie dai confini incerti, ma non per questo meno importanti.

La sua progettazione ha dunque incorporato una lunga fase di confronto con le strutture sindacali regionali (ed in alcuni momenti anche territoriali) e tra lo Spi e l'Ires, per assicurare la coerenza tra gli obiettivi politici ed il rigore scientifico nella progettazione e nella realizzazione. Nel 2008 una prima versione dell'Osservatorio è stata sottoposta a una sperimentazione che ha suggerito ulteriori aggiustamenti, sino a giungere alla sua formale attivazione nel 2009. Una attivazione che ancora sconta problemi inerenti la convergenza tra due importanti regioni (Emilia Romagna e Lombardia) già dotate di un proprio Osservatorio sulla contrattazione sociale (vd. paragrafo 2.2, infra) e che ha suggerito alla Cgil la proposta, accolta dallo Spi, di costruire un unico strumento condiviso a supporto della Contrattazione Sociale Territoriale.

Riteniamo dunque utile presentare lo strumento attualmente disponibile e valorizzarne i contenuti attuali, anche in vista della evoluzione confederale del sistema.

L'obiettivo che lo Spi Cgil si è proposto consiste sostanzialmente nella costruzione di un archivio "ordinato" (e perciò facilmente consultabile da parte di molti soggetti) dei materiali prodotti nella propria attività negoziale.

Per la sua realizzazione l'Ires-Cgil ha analizzato decine di documenti e ha condiviso con il sindacato un indice di classificazione dei materiali (un "Albero logico" di classificazione, con una struttura a più livelli via via più dettagliati). Attraverso la classificazione così definita dei materiali, nella fase di inserimento si rende possibile la successiva ricerca degli stessi (per oggetto, luogo o data, e così via) e la loro elaborazione ai fini di un utile monitoraggio delle attività sindacali.

La classificazione dei materiali è dunque decisiva, così come un corretto inserimento degli stessi. E per classificazione si intende non solo la sommaria descrizione dei contenuti ma anche l'esplicitazione dei soggetti impegnati nella contrattazione (chi promuove il confronto, chi è coinvolto...), del territorio di riferimento (il Comune, la Zona sociale, il Distretto sanitario, l'ambito...), delle caratteristiche del materiale posto in evidenza (la piattaforma rivendicativa, ma anche l'iniziativa di pressione, il verbale dell'incontro, il protocollo che fissa limiti e obiettivi condivisi, l'accordo che conclude il confronto e apre la fase attuativa, le verifiche che nel tempo si rendono necessarie...). Un materiale complesso ma decisivo, se si vuol rendere esplicita la funzione di rappresentanza svolta dal sindacato nel territorio e l'esito di una iniziativa che non può essere ridotta alla firma di un accordo o alla sanzione di un disaccordo.

La strumentazione informatica necessaria per svolgere questa attività è poi utile per molte ragioni. Le più immediate: la disponibilità per ogni sindacalista di informazioni precise sui temi sui quali si ritiene di dover esercitare una funzione di rappresentanza e la possibilità di valutare l'insieme dell'azione rivendicativa del sindacato. Ma anche la possibilità di disporre di servizi personalizzati (ad esempio: il pro-memoria delle scadenze previste nelle intese e nei verbali, la disponibilità immediata della documentazione a supporto della trattativa, ecc.) ma anche rendere visibile a un pubblico più ampio l'azione di tutela e di promozione dei diritti esercitata dal sindacato.

L'esame dei contenuti dell'Osservatorio alla data attuale già mette in evidenza sia l'ampiezza dell'iniziativa vertenziale dello Spi che l'utilità dell'Osservatorio. Gli sviluppi attesi con la sua trasformazione in strumento confederale rafforzeranno ulteriormente questa attività.

1. La contrattazione sociale dello Spi

1.1. Quadro quantitativo dei documenti inseriti

L'Osservatorio nazionale sulla Negoziazione Sociale, dopo un anno completo di messa a regime, rende ora disponibile un'analisi dell'ampiezza di questa attività che lo Spi realizza capillarmente nei territori. A partire dal 2008, anno della prima sperimentazione della piattaforma informatica¹⁴, sono stati monitorati l'andamento e i contenuti della contrattazione sociale. Nel 2009, a seguito della progressiva messa a regime della piattaforma informatica, la numerosità dei documenti disponibili ha cominciato a consentire un'analisi statistica dei principali contenuti (pur con le cautele che verranno esposte nel corso di queste pagine).

Le elaborazioni che seguono fanno riferimento a una rilevazione aggiornata e completata nei giorni compresi tra il 25 e il 27 gennaio 2010. Emerge che i documenti attualmente ospitati sull'Osservatorio hanno raggiunto una mole considerevole, attestandosi sul numero di 1877. Essendo l'Osservatorio alimentato direttamente dai responsabili Spi regionali (e in alcuni contesti da quelli provinciali e comprensoriali, mentre l'inserimento nazionale è destinato a essere superato a regime) il numero di documenti è in costante crescita. Va sottolineato che al 20 dicembre 2008 (dopo il primo semestre di sperimentazione della piattaforma informatica) i documenti presenti sull'Osservatorio erano circa 160, nel maggio 2009 erano circa 480, per arrivare al gennaio 2010 sulla soglia dei 1900 documenti (vd. Tabella 1).

Tabella 1, Documenti per data (Valore assoluto)

Data del documento	V.a.
2000	5
2001	13
2002	32
2003	44
2004	39
2005	55
2006	70
2007	407
2008	629
2009	573
2010	10
Totale	1877

¹⁴ Vd. <http://spi.retedelsociale.it>. Per un approfondimento delle attività svolte e dell'evoluzione dell'Osservatorio nel 2009 si rimanda al capitolo 2 della presente parte del rapporto.

La suddivisione dei documenti per data (anni) fornisce una prima indicazione descrittiva: 258 documenti sono stati realizzati tra 2000 e 2006; 407 documenti nel 2007, 629 nel 2008 e 573 nel 2009 (i documenti siglati nel 2010, e già inseriti nell'Osservatorio, sono 10). Questo dato non è da assumere come un indice di aumento della contrattazione sociale negli ultimi tre anni, ma come effetto dell'inserimento dei materiali che vede uno spartiacque a partire dall'attivazione sperimentale dell'Ons (luglio 2008). Nel 2009 l'indicazione fornita ai territori è stata di raccogliere, classificare e inserire principalmente i documenti dell'anno in corso, pur lasciando alle strutture regionali – quelle che hanno partecipato alla sperimentazione e quelle recentemente attivate – la possibilità di organizzarsi secondo le proprie risorse interne ed energie. Pertanto, non stupisce che l'annualità più cospicua sotto il profilo dei documenti inseriti sia il 2008, ma questo dato lascia anche spazio a riflessioni circa eventuali difficoltà incontrate nel corso del 2009 dal sindacato nella propria azione di contrattazione sociale (rispetto ad esempio a problemi di unità sindacale nei territori, oppure alla priorità assegnata alla contrattazione confederale per far fronte alla crisi, o ancora alla capacità dei comuni di rispondere alle richieste negoziali).

Tabella 2, Documenti per regione (Valore assoluto, periodo 2000-2010)

Regioni	2000-2010
ABRUZZO	41
ALTOADIGE/SÜDTIROL	2
BASILICATA	53
CALABRIA	19
CAMPANIA	86
EMILIA ROMAGNA	46
FRIULI VENEZIA GIULIA	8
ITALIA ¹⁵	68
LAZIO	50
LIGURIA	106
LOMBARDIA	59
MARCHE	246
MOLISE	1
PIEMONTE	193
PUGLIA	186
SARDEGNA	11
SICILIA	17
TOSCANA	275

¹⁵ Nell'articolazione regionale sono presenti anche i documenti di valenza nazionale, raccolti e classificati dallo Spi nazionale.

TRENTINO	4
UMBRIA	29
VAL D'AOSTA	10
VENETO	367
Totale	1877

Dal punto di vista territoriale (vd. Tabella 2), emergono alcune regioni ampiamente rappresentate, tra cui il Veneto (367 documenti), la Toscana (275), le Marche (246), il Piemonte (193), la Puglia (186), la Liguria (106). Va sottolineato che Emilia Romagna e Lombardia sono nettamente sottorappresentate in quanto dotate di propri osservatori, e per ora sono presenti nell'Ons con una parte limitata di documenti (per un approfondimento, vd. paragrafo 2.2 infra).

1.2. Aspetti salienti della contrattazione sociale Spi: territori, tipologia dei documenti, andamento temporale

I territori

Il complesso della contrattazione sociale realizzata dallo Spi è stata quindi articolata per alcune tipologie principali di documenti: gli “Accordi, intese e protocolli di intesa” e le “Piattaforme negoziali” (vd. Tabella 3). Accanto agli accordi, sono stati rilevati anche i “Verbali di intesa”, che sebbene nell'Osservatorio Spi abbiano un posto a sé nella classificazione per tipologia dei documenti¹⁶, nella rilevazione confederale effettuata nella parte I sono stati considerati tra gli accordi.

Tabella 3, Documenti per data e tipologia (Valore assoluto, periodo 2000-2010)

Data del documento	Tipologia del documento		
	Accordi	Verbali di intesa	Piattaforme
2000	1	0	1
2001	1	1	0
2002	11	3	1
2003	20	0	2
2004	14	4	3
2005	26	3	4
2006	33	1	3
2007	176	10	17
2008	298	22	36

¹⁶ Per “Verbali di intesa” si intende quei documenti prossimi alla fisionomia di un accordo o di un protocollo vero e proprio, ma che nella forma – che spesso presenta aspetti di verbalizzazione delle rispettive posizioni – e nella sostanza – con la presenza di punti di accordo, ma anche di differenze e punti rimandati a momenti di confronto successivi – non sono del tutto assimilabili agli accordi.

2009	209	22	50
2010	2	1	0
Totale	791	67	117

Come già sottolineato, il 2008 è l'anno al quale sono datati la maggioranza relativa dei documenti. Il 2007 è quello in cui la percentuale di accordi è superiore (anche per via dell'imputazione del pregresso, al momento dell'avvio della sperimentazione). Nel 2009 aumentano significativamente i Verbali di intesa e le Piattaforme, segno di una maggiore capillarità del lavoro di alimentazione dell'Osservatorio.

Dal punto di vista della tipologia dei documenti articolata su base regionale (vd. Tabella 4) emerge come le regioni presenti con più accordi sono ancora la Toscana (176) e le Marche (141), seguite dal Veneto (125), dal Piemonte (117), dalla Puglia (66), dalla Lombardia (29) e dal Lazio (29).

Tabella 4, Documenti per tipologia del documento e regione (Valore assoluto, periodo 2000-2010)

Regioni	Tipologia del documento		
	Accordi	Verbali di intesa	Piattaforme
ABRUZZO	18	4	3
ALTOADIGE/SÜDTIROL	2	0	0
BASILICATA	2	0	2
CALABRIA	5	1	1
CAMPANIA	8	0	2
EMILIA ROMAGNA	18	2	12
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	0	2
ITALIA ¹⁷	2	0	8
LAZIO	29	0	4
LIGURIA	21	0	8
LOMBARDIA	29	1	10
MARCHE	141	15	10
MOLISE	0	0	0
PIEMONTE	117	2	7
PUGLIA	66	8	8
SARDEGNA	6	1	0
SICILIA	6	1	5
TOSCANA	176	15	13
TRENTINO	2	0	0
UMBRIA	17	1	4
VAL D'AOSTA	0	0	0
VENETO	125	17	20
Totale	791	68	119

¹⁷ Nell'articolazione regionale sono presenti anche i documenti di valenza nazionale, raccolti e classificati dallo Spi nazionale.

Riguardo alle piattaforme, nel complesso ne sono state raccolte 119. Di queste 20 nel Veneto, 13 in Toscana, 12 in Emilia Romagna, 10 in Lombardia, 10 nelle Marche, 8 in Liguria e Puglia.

Nel complesso, questi dati territoriali rispecchiano nella sostanza le aree in cui la contrattazione sociale Spi è maggiormente affermata e consolidata: Toscana, Marche, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Puglia sono difatti regioni che rispecchiano tale geografia negoziale. Con alcune precisazioni: tali dati vanno infatti considerati con alcuni elementi che costituiscono a monte un vincolo della raccolta dei documenti: difatti, sia Emilia Romagna che Lombardia, essendo in possesso di propri osservatori sulla contrattazione sociale e territoriale¹⁸ hanno sostanzialmente contribuito attraverso l'invio alle strutture nazionali Spi dei principali documenti prodotti (per cui risulta evidente la maggiore presenza percentuale di accordi e piattaforme, rispetto a un totale dei documenti sensibilmente più basso di altre regioni).

Tipologie dei documenti

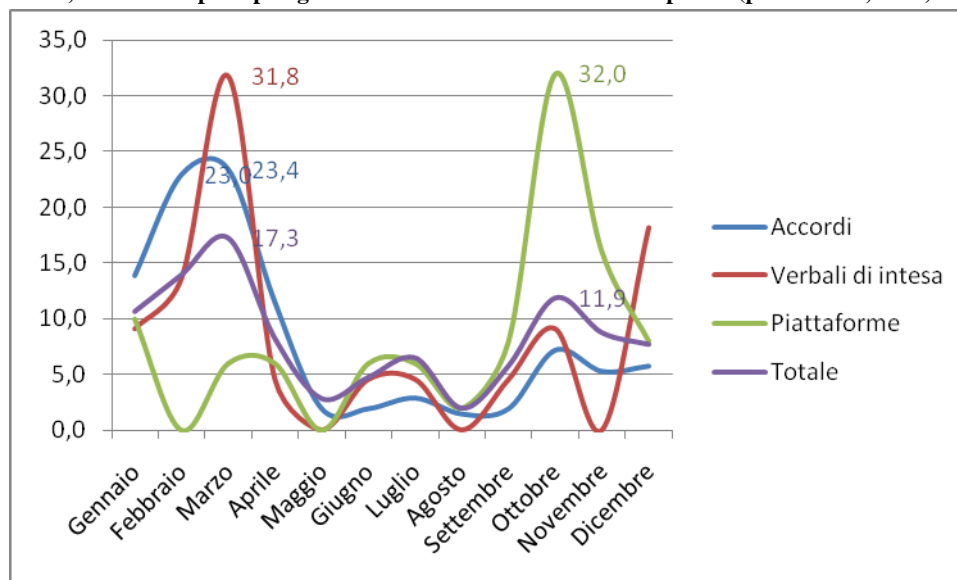
L'osservazione dei documenti inseriti, consente anzitutto di evidenziare la varietà e la ricchezza del percorso negoziale. Su un complesso di 1877 documenti (vd. Tabella 5), il 44% è rappresentato da accordi, intese, protocolli d'intesa; ben il 19,8% dei documenti sono resoconti o verbali di incontro, segno di un'ampia (per quanto ancora disomogenea sul piano nazionale) formalizzazione dei percorsi negoziali. Le lettere e comunicazioni ufficiali – principalmente da parte delle organizzazioni sindacali alle controparti, ma anche il contrario – si affiancano ai verbali di incontro a raggiungere il 13% dei documenti. Se si contano anche i comunicati stampa (4,6%) e i volantini (1,9%) si può sostenere che quasi il 40% dei documenti negoziali prodotti afferisce alle attività di sostegno e formalizzazione della contrattazione sociale. Le piattaforme rappresentano, invece, il 6,6% del totale dei documenti.

¹⁸ Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale di Cgil e Spi dell'Emilia Romagna, dell'Archivio negoziazione di Spi, Fnp e Uilp Lombardia, e del più recente Osservatorio della Contrattazione Territoriale della Cgil Lombardia.

Tabella 5, Documenti per tipologia del documento (percentuale, periodo 2000-2010)

Tipologia dei documenti	2000-2010
Accordo, intesa, protocollo d'intesa	44,0
Altri documenti	6,3
Comunicati stampa	4,6
Lettere e comunicazioni ufficiali	13,0
Piattaforme negoziali	6,6
Resoconti e verbali di incontri	19,8
Verbali di intesa	3,8
Volantini	1,9
Totale	100

L'attività di contrattazione sociale segue un andamento temporale, nel corso dell'anno, che è dettato dalle priorità del sindacato, ma anche dalla necessità di soffermarsi sui momenti chiave dell'attività amministrativa (ad esempio la discussione sui bilanci preventivi dei comuni). Se si osserva l'andamento mensile dell'attività negoziale nel 2009 – considerato come anno tipo, vd. Grafico 1 – la realizzazione dei documenti vede due picchi nel corso dell'anno: il primo si concentra su febbraio-marzo (che nel complesso raccolgono il 30% dei documenti, di cui il 17,3% a marzo), mentre il secondo si colloca tra settembre e ottobre (che raccolgono oltre il 20% dei documenti, di cui l'11,9% a ottobre).

Grafico 1, Documenti per tipologia del documento e andamento temporale (percentuale, 2009)


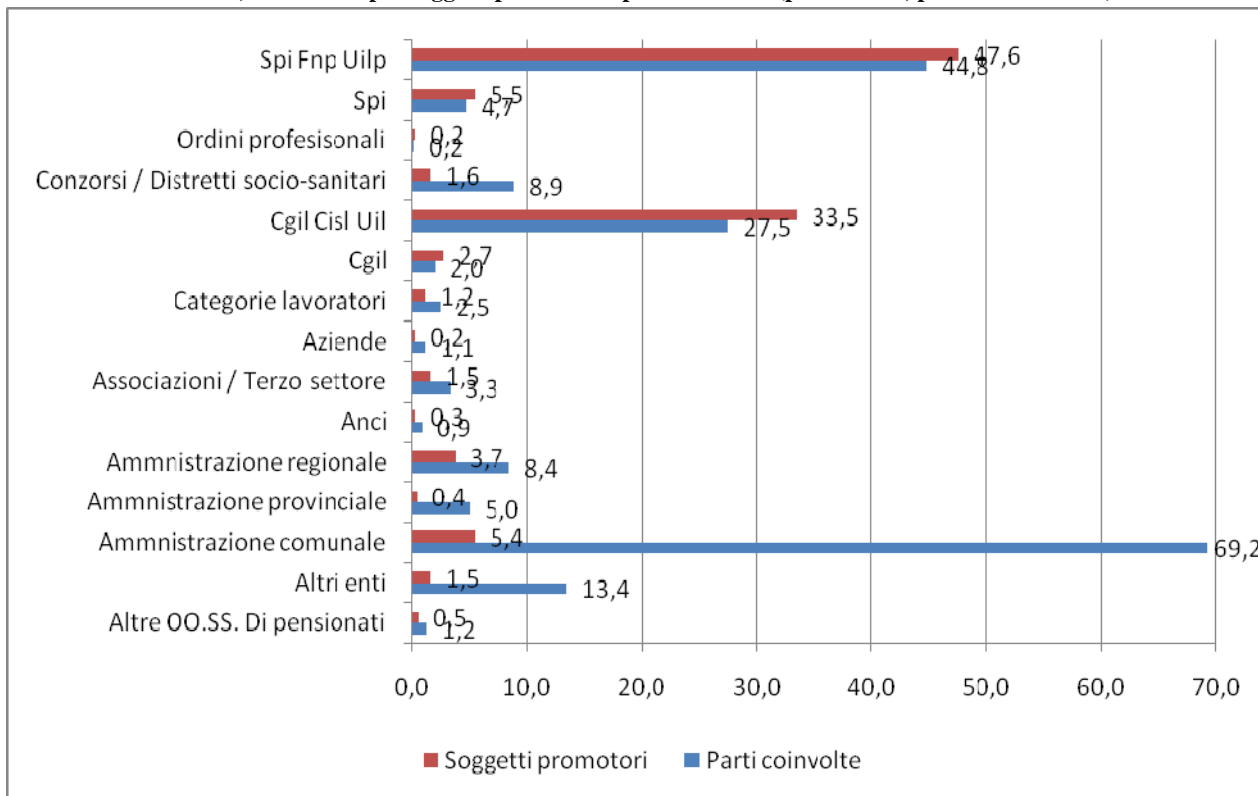
Articolando il dato della scansione temporale per tipologia dei documenti, si può notare l'andamento correlato tra piattaforme, accordi e verbali di intesa secondo i tempi del processo negoziale: la maggior parte delle piattaforme sono

siglate/presentate dopo l'estate (in particolare il 48% si concentra proprio tra ottobre e novembre, con un picco del 32% a ottobre); accanto a ciò, i primi verbali che recano le intese iniziali si dispiegano tra dicembre e marzo (raggiungendo il picco in questo mese, con il 31,8% del totale dei Verbali di intesa). Gli accordi veri e propri, invece, sono collocati leggermente più avanti nell'anno: tra gennaio e aprile (e in particolare tra febbraio e marzo sono siglati il 46,4% del totale degli accordi del 2009). Pare emergere, pertanto, una forte concentrazione dell'azione di contrattazione sociale dello Spi intorno a questo periodo, e in controtuce intorno alla negoziazione sui bilanci preventivi dei comuni (che si colloca per lo più all'inizio dell'anno).

1.3. Le parti coinvolte e promotrici della contrattazione

Tra i dati disponibili per i documenti inseriti nell'Osservatorio Spi, vi sono anche quelli per le "Parti coinvolte" e per i "Soggetti promotori". Con queste differenti espressioni (che pure si articolano nella medesima tipologia di soggetti, vd. l'asse verticale del Grafico 2) si intende distinguere due posizioni funzionali differenti dei soggetti chiamati a partecipare al processo negoziale. Con "Parti coinvolte" si intende definire in primo luogo i firmatari di un documento negoziale; mentre con "Soggetti promotori" sono indicati quegli attori della negoziazione che hanno sostenuto l'avvio e hanno promosso un percorso negoziale. Queste due definizioni, come appare in controtuce dalla lettura dai dati, sono state ampliate fino a comprendere – nel caso delle parti coinvolte – anche quei soggetti chiamati in causa nei documenti negoziali (ad esempio come interlocutori in una fase parallela o successiva).

Grafico 2, Documenti per soggetti promotori e parti coinvolte (percentuale, periodo 2000-2010)



Passando alla lettura dei dati, emerge anzitutto il peso delle organizzazioni dei pensionati nel promuovere i processi negoziali: Spi, Fnp e Uilp risultano promotori di ben il 47,6% dei documenti; lo Spi da solo raccoglie un ulteriore 5,5%. D'altra parte, tra i promotori anche le confederazioni sono ampiamente rappresentate (nel 33,5% dei documenti per Cgil, Cisl e Uil; e il 2,7% per la sola Cgil). Assai più limitata appare la capacità delle amministrazioni locali di promuovere la negoziazione, soggetti che pure sono presenti tra i promotori nel 5,4% (per i comuni) e 3,7% (per le regioni) dei documenti, mentre assolutamente marginale è la presenza delle province.

La mappa della partecipazione dei soggetti al processo negoziale cambia se si osservano le parti coinvolte: difatti, il dato per le confederazioni e per le organizzazioni dei pensionati è sempre importante (rispettivamente nel 27,5% e nel 44,8% dei documenti¹⁹), ed è affiancato da un dato assai significativo che vede le amministrazioni comunali presenti come interlocutori della negoziazione Spi nel 69,2% dei documenti (più limitata la presenza di regioni e province, rispettivamente

¹⁹ Va segnalato che il dato delle parti coinvolte è minore di quello dei soggetti promotori; con molta probabilità si tratta di una distorsione del dato, dovuto a una parziale omissione nel processo di inserimento: la presenza delle confederazioni e delle organizzazioni dei pensionati, tra i promotori, a volte è stata ritenuta dai responsabili dell'inserimento sufficiente ed esaustiva, e non è stato in diversi casi valorizzato anche il campo delle parti coinvolte.

con il 8,4% e 5%). Significativo – e realistico – risulta il dato dello scarso coinvolgimento delle categorie dei lavoratori (anche della pubblica amministrazione e dei servizi) al processo negoziale: solo il 2,5% delle parti coinvolte è rappresentato da categorie sindacali dei lavoratori.

1.4. I contenuti dei documenti

Le aree principali della contrattazione sociale

L'analisi dei documenti per aree tematiche consente di osservare gli indirizzi principali e secondari lungo i quali si rivolge la contrattazione sociale dello Spi. L'azione negoziale appare fortemente orientata sul campo socio-sanitario e assistenziale, che raccoglie circa i tre quarti dei documenti (75,7%, vd. Tabella 6)). È seguita dall'area delle relazioni sindacali (con il 71,3%) e a poca distanza dalle politiche locali dei redditi (62,5%). Questo primo dato segnala alcune caratteristiche dell'azione negoziale del sindacato pensionati: un forte e tradizionale orientamento al campo socio-sanitario e assistenziale, una considerevole formalizzazione delle relazioni tra le parti, e un significativo peso delle politiche dei redditi nella definizione di iniziative per il sostegno delle condizioni di vita di anziani e pensionati.

Tabella 6, Aree tematiche (Valore assoluto e percentuale dei casi, 2009 e periodo 2000-2010)

Aree tematiche	2000-2010	
	Numero dei casi	% dei casi
POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI	1420	75,7
AREA RELAZIONI SINDACALI	1338	71,3
POLITICA LOCALE DEI REDDITI	1174	62,5
POLITICHE DI BILANCIO	888	47,3
POLITICHE DEL TERRITORIO E ABITATIVE	472	25,1
POLITICHE CULTURALI, SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA	423	22,5
POLITICHE AMBIENTALI	299	15,9
POLITICHE DELLA PARTECIPAZIONE	188	10
Totale	6202	330,4
Media aree tematiche per documenti	3,3	

Le aree negoziali nei diversi tipi di documenti

L'articolazione del dato per le principali tipologie dei documenti accentua, anzitutto, quanto già rilevato: il campo socio-sanitario e assistenziale è presente nell'87,6% degli accordi e nell'81,5% delle piattaforme (vd. Tabella 7). La politica dei redditi – analogamente per accordi e piattaforme – si attesta intorno al 77%-78%, mentre le politiche di bilancio sfiorano il 60%. Emerge invece una discrepanza tra promozione

delle proposte e concrete traduzioni negoziali nel caso delle politiche del territorio e abitative, delle politiche culturali e della sicurezza, di quelle ambientali e in particolare per le politiche della partecipazione (presenti nel 42,9% delle piattaforme, ma solo nel 10,9% degli accordi).

Tabella 7, Aree tematiche per tipologia del documento e data (percentuale dei casi, periodo 2000-2010)

Aree tematiche	Tipologia del documento		
	Accordi	Verbali di intesa	Piattaforme
AREA RELAZIONI SINDACALI	87,6	72,1	81,5
POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI	85,7	82,4	84
POLITICA LOCALE DEI REDDITI	77,7	73,5	78,2
POLITICHE DI BILANCIO	59,5	58,8	56,3
POLITICHE DEL TERRITORIO E ABITATIVE	34,8	29,4	56,3
POLITICHE CULTURALI, SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA	27,6	16,2	51,3
POLITICHE AMBIENTALI	20,6	19,1	40,3
POLITICHE DELLA PARTECIPAZIONE	10,9	5,9	42,9
Totale	404,4	357,4	490,8

I temi affrontati nelle aree tematiche di secondo livello della contrattazione sociale Spi

Ciascuna area tematica di primo livello si articola in interventi e voci di secondo livello, maggiormente specifiche, che indicano le politiche concrete realizzate in accordi, piattaforme e percorsi negoziali. Nel complesso, tale articolazione è visibile per tutte le aree nelle tabelle presenti in allegato (vd. allegato 4).

Nello specifico delle aree più rilevanti per la contrattazione sociale dello Spi (il socio-sanitario e assistenziale e la politica dei redditi) si possono segnalare alcuni temi salienti. Il campo socio-sanitario e assistenziale (vd. Tabella 8) vede come tema principale affrontato nella negoziazione quello della pianificazione di servizi e prestazioni (con il 38,6%, nella quale vi sono riferimenti alla pianificazione sociale, sanitaria, integrata e ai piani di zona), seguita dalla definizione di prestazioni e servizi (con il 32,4%, in cui sono presenti provvedimenti che vanno dalle residenze per anziani ai servizi domiciliari). Gli interventi relativi ai fondi per la non autosufficienza e all'erogazione delle risorse relative compare nel 16,3% dei documenti.

Riguardo a questa specifica area, il confronto tra l'intero periodo 2000-2010 e il 2009 mostra differenze significative solo per la voce dei trasferimenti monetari, passati dal 18,5% al 35,4%. Ciò è un probabile segno sia della crescente propensione delle amministrazioni locali a trasformare titoli di accesso ai servizi nell'erogazione di contributi per l'acquisto di servizi, sia della maggiore urgenza di provvedimenti di

contrasto della povertà tra le persone anziane e tra i pensionati, ma anche di una maggiore e specifica attenzione delle strategie sindacali in questa direzione, specie nel corso del 2009.

Tabella 8, Aree tematiche di secondo livello (area Politiche socio-sanitarie e assistenziali)
(Valore assoluto e percentuale dei casi, periodo 2000-2010)

Aree di secondo livello (Politiche socio-sanitarie e assistenziali)	2000-2010	
	Numero dei casi	% dei casi
POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI (generale)	590	41,5
TRASFERIMENTI MONETARI	263	18,5
PIANIFICAZIONE SERVIZI E PRESTAZIONI	548	38,6
PRESTAZIONI E SERVIZI	460	32,4
FONDO PER LA NON-AUTOSUFFICIENZA	231	16,3
MODELLI ORGANIZZATIVI E GESTIONALI	326	23
INTERVENTI DI QUALITA'	189	13,3
MONITORAGGIO, RICERCA, RACCOLTA DATI, OSSERVATORI	92	6,5
POLITICHE DI PREVENZIONE SOCIALE E SANITARIA	95	6,7
Totale	2794	196,8

Riguardo alle politiche dei redditi (vd. Tabella 9), l'articolazione per aree di secondo livello evidenzia che i principali interventi sono stati indirizzati alle forme di compartecipazione del welfare (60,7%) che vedono provvedimenti per la definizione del calcolo Isee e la compartecipazione a rette, servizi sociali, e ticket sanitari (in questo contesto si è posto anche il tema negoziale di una più equa configurazione tra le generazioni delle politiche di sostegno al reddito). Tale area di interventi è seguita dai provvedimenti su tariffe e tasse locali (addizionali, Ici) i quali sono presenti nel 47,9% dei documenti. A questi sono appaiati i provvedimenti su tariffe e servizi pubblici (44,4%), entro cui sono definiti interventi di tariffazione sociale o ridotta riguardanti i rifiuti, l'acqua, l'energia, i trasporti locali. Il confronto tra il periodo 2000-2010 e l'anno passato non evidenzia particolari differenze, se non una sensibile diminuzione nel 2009 proprio degli interventi sulla fiscalità locale, considerando probabilmente la diminuzione dei margini di manovra degli enti locali sulla leva fiscale, anche a seguito dell'eliminazione dell'Ici sulla prima casa: tali provvedimenti calano nei documenti di quasi venti punti, passando dal 47,9% al 29%.

Tabella 9, Aree tematiche di secondo livello (area Politiche dei redditi)
(Valore assoluto e percentuale dei casi, periodo 2000-2010)

Aree di secondo livello (Politica locale dei redditi)	2000-2010	
	Numero dei casi	% dei casi
COMPARTECIPAZIONE COSTI DEL WELFARE	713	60,7
POLITICA LOCALE DEI REDDITI (generale)	511	43,5
TARIFFE SERVIZI PUBBLICI	521	44,4
IMPOSTE E TASSE LOCALI	562	47,9
MISURE DI SOSTEGNO AL REDDITO	43	3,7
INTERVENTI DI OSSERVAZIONE E CALMIERAMENTO DEI PREZZI	64	5,5
MONITORAGGIO, RICERCA, RACCOLTA DATI, OSSERVATORI	21	1,8
Totale	2435	207,4

1.5. I documenti iniziali e il processo negoziale

La valorizzazione del percorso negoziale e la necessità di un suo rafforzamento e formalizzazione sono alla base dell'impostazione dell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale dello Spi. Ciò è segnalato, oltre che attraverso l'articolazione dei documenti per tipologia (accordi, piattaforme, verbali di incontro, etc.) anche all'interno dell'interfaccia informatica dell'Osservatorio, mediante una funzione capace di evidenziare gli specifici percorsi negoziali, a partire dal "documento iniziale". Di frequente si tratta di una piattaforma, a partire dalla quale si dipana il percorso negoziale; ma in alcuni casi meno formalizzati esso può svilupparsi a partire da una lettera rivolta all'amministrazione pubblica o direttamente dal verbale del primo incontro negoziale, o ancora da un accordo che genera a sua volta un ulteriore percorso negoziale.

Nella scheda di inserimento dei documenti presente nell'Osservatorio Spi, pertanto, è inserita una funzione per "tracciare" la filiera negoziale, attraverso l'indicazione (effettuata dall'operatore che ha classificato i documenti) del legame tra il documento inserito e il suo documento "iniziale". Il gruppo dei documenti iniziali comprende automaticamente le piattaforme, non appena inserite nell'Osservatorio, ma è arricchito da tutti quegli altri documenti che hanno dato luogo a trattative (anche in questo caso, tale caratteristica è segnalata da un campo della scheda, debitamente valorizzato dal responsabile dell'inserimento).

Tale funzione è stata di recente inserita nella scheda di inserimento dei documenti (dalla primavera 2009), ma risulta già sufficientemente testata per fornire alcuni primi dati.

**Tabella 10, Documenti iniziali e piattaforme negoziali
(Valore assoluto e percentuale, 2009 e periodo 2000-2010)**

Documenti 2000-2010	V.a.	%
Totale piattaforme o documenti iniziali	256	100
Di cui piattaforme	117	45,7

Documenti 2009	V.a.	%
Totale piattaforme o documenti iniziali	122	100
Di cui piattaforme	50	41,0

Considerando l'intera banca dati dei documenti, le sole piattaforme sono 117 mentre i documenti iniziali risultano complessivamente 256 (vd. Tabella 10). In riferimento al 2009, le piattaforme sono 50, e i documenti iniziali ammontano a 117. Si nota una leggera diminuzione percentuale delle piattaforme sul totale dei documenti iniziali: dal 45,7% dell'intero periodo al 41% per il 2009.

Nel complesso, ciò sta a indicare la presenza consolidata di percorsi negoziali non accidentali. In una certa misura – e con le cautele dovute alle disomogeneità territoriali – tali dati consentono di immaginare che in prospettiva i percorsi negoziali potranno essere “tracciati” anche per verificarne l'efficacia, l'autonomia reciproca delle parti, nonché la qualità e buona salute delle relazioni stabilite nei territori.

2. Il primo anno di operatività dell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi

Le attività previste nel 2009 per l'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi sono state sostanzialmente dirette all'implementazione dell'Osservatorio e della sua piattaforma informatica, dopo la sperimentazione avvenuta nel corso del 2008²⁰.

Tali attività prevedevano: 1. correzione e ampliamento delle funzioni della piattaforma informatica; 2. attività di integrazione (ricognizione, analisi e studio di fattibilità) tra l'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale e altri osservatori sulla negoziazione/contrattazione sociale presenti nei territori; 3. attività di formazione e monitoraggio dell'inserimento rivolta alle strutture regionali (e/o comprensoriali e provinciali) dello Spi.

2.1. Il supporto informatico: interventi effettuati, limiti e possibilità di sviluppo

Il supporto informatico dell'Osservatorio Spi ha raggiunto nel 2009 una definizione stabile, dal punto di vista della struttura e della funzionalità. Allo stato dell'arte, il sito dell'Ons è costituito da una "parte esterna" nella quale si trova l'home page, che vede una breve presentazione e l'elenco – con link attivi – degli ultimi documenti inseriti. Dalla prima pagina si accede a una pagina di ricerca "semplice", che consente di ricercare i documenti inseriti nell'Osservatorio secondo alcuni criteri principali (data, territorio, contenuto – ovvero area tematica – e tipo materiale – ovvero tipologia del documento: accordo, piattaforma, etc. –). La parte "interna", invece, è accessibile tramite autenticazione, e vi sono presenti le schede di "inserimento" e di "ricerca", le quali sono fornite di una struttura identica di campi (dalla data del documento al titolo, dalle aree tematiche al territorio, dal documento iniziale collegato alle parti coinvolte).

Se la funzione di inserimento è strettamente collegata all'obiettivo di classificare adeguatamente e incrementare il numero dei documenti ospitati, le modalità di ricerca sono state create con finalità specifiche. Nel corso della sperimentazione sono venute in luce due differenti evoluzioni funzionali delle modalità di ricerca presenti sull'Osservatorio. Da una parte, la sezione "interna" della ricerca – ovvero quella accessibile tramite un account personale – è stata costruita come specchio della

²⁰ Per una valutazione delle attività svolte e degli aspetti critici rilevati vd. rapporto di analisi della sperimentazione, Ires 2009.

scheda di inserimento, in modo da fornire la più ampia possibilità di selezionare e raggiungere i singoli documenti ricercati dagli operatori. Non vi era uno scopo immediatamente statistico o analitico in questa funzione, tanto che la ricerca non fornisce risultati numerici riepilogativi, ma il puro e semplice elenco dei documenti estratti, con l'indicazione del codice, titolo e territorio. Risulta chiaro che lo scopo della funzione di "ricerca interna" è quello di fornire una ricerca il più possibile affinata per gli obiettivi dell'attività sindacale di contrattazione sociale (ad esempio, la ricerca di documenti utili per confrontare la propria e l'altrui attività negoziale, traendo così spunti e possibilità di confronto).

Sull'home page dell'Ons, inoltre, è presente anche la funzione di "ricerca esterna", ovvero accessibile anche senza essere in possesso di un account personale da utente. Questa maschera di ricerca è stata inizialmente pensata, da una parte, per fornire ai futuri visitatori dell'Osservatorio una possibilità semplificata, ma efficace e comunicativa, di accedere alle principali dimensioni della contrattazione sociale dello Spi (sono presenti i soli campi: "data", "territorio", "contenuto", "tipo di materiale"), dall'altra, è stata concepita come supporto facilitato alla ricerca dei documenti per i responsabili dell'inserimento. Rispetto a questi due approcci alle modalità di ricerca, nel corso dell'implementazione dell'osservatorio e dell'analisi dei documenti svolta dall'Ires è emersa la necessità di sviluppare una più robusta funzionalità di ricerca integrata da funzioni di elaborazione statistica, con il fine di monitorare costantemente l'andamento dell'inserimento e le caratteristiche dei documenti. Questa funzione (peraltro presente nella progettazione dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Cgil e Spi, per il 2010) dovrà basarsi su un database facilmente esportabile per una elaborazione con i software più comuni (Spss, Excel, Access, etc.), e internamente fornire agili calcoli su frequenze e tavole di contingenza, mostrare i risultati attraverso un'interfaccia grafica e avere la possibilità di creare ed esportare tabelle e grafici nei formati più comuni.

Nel corso dell'anno, vi sono state alcune innovazioni introdotte nella piattaforma informatica dell'Osservatorio, nella direzione di fornire una migliore dotazione operativa ai responsabili dell'inserimento. A partire dalla primavera sono state quindi implementati quattro nuovi campi di inserimento:

1. l'attivazione dei campi "documento iniziale" e "piattaforma o documento iniziale": attraverso il primo i responsabili dell'inserimento devono indicare in maniera dicotomica (sì/no) se il documento inserito dà inizio a un percorso negoziale, oppure no; attraverso il secondo campo, invece, si realizza l'abbinamento tra il documento inserito e il suo documento iniziale/piattaforma, in modo da stabilire la "filiera" dei documenti negoziali.

2. Il secondo campo attivato è quello delle “scadenze”, ovvero una funzione di servizio che consente di ricevere su indirizzi e-mail specificati un promemoria relativo a scadenze, momenti di verifica e confronti intermedi in relazione all’attività negoziale di cui si tratta nel documento inserito.
3. È stato inoltre creato il campo “Soggetti promotori”, ovvero un campo valorizzato con gli stessi elementi del campo “Parti coinvolte” (confederazioni sindacali, amministrazioni pubbliche, aziende, associazionismo, etc.), ma funzionalmente differente: se le parti coinvolte esprimono sostanzialmente i firmatari di un documento, i soggetti promotori indicano coloro che hanno dato il via o sostenuto l’avvio di un percorso negoziale.

Nel mese di dicembre, infine, sono state realizzate due modifiche a funzioni preesistenti, con lo scopo di rendere l’inserimento più pratico e agevole:

1. nel campo “Livello territoriale”, l’inserimento della dimensione regionale, provinciale e comunale è stata semplificata, attraverso la possibilità di un inserimento multiplo dei comuni (nel caso di documenti afferenti a distretti socio-sanitari, unioni di comuni, comunità montane, etc.).
2. L’inserimento nei campi “Parti coinvolte” e “Soggetti promotori” è stato snellito, attraverso la copia in automatico dei soggetti promotori indicati anche nel campo delle parti coinvolte.

2.2. L’integrazione tra Ons e osservatori regionali sulla contrattazione/negoziazione sociale

Nel corso del 2009 uno degli obiettivi di progetto si è concentrato sull’analisi e l’ideazione di possibili integrazioni informatiche tra l’Ons e i diversi osservatori regionali su contrattazione/negoziazione sociale. Sulla base di valutazioni condivise con la struttura nazionale Spi, nel corso della prima metà dell’annualità si è realizzato un lavoro di confronto ed elaborazione di ipotesi tecniche in vista dell’integrazione.

Per realizzare tale obiettivo è stata svolta una prima ricognizione delle caratteristiche degli osservatori territoriali esistenti: il confronto tra organizzazione, referenti sindacali, struttura, caratteristiche dei documenti e schemi di classificazione degli osservatori²¹. In una fase successiva, ci si è concentrati sugli osservatori che avevano

²¹ Si tratta dell’Osservatorio sulla Contrattazione Territoriale Sociale di Cgil, Spi e Fp dell’Emilia Romagna; l’Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale del Piemonte (a cura dell’Ires Morosini); l’Archivio Negoziazione di Spi Fnp e Uilp Lombardia; l’archivio Negoziazione Sociale

una piattaforma informatica e uno schema di classificazione analogo all'Ons (l'Archivio Negoziazione di Spi-Fnp-Uilp Lombardia, e l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale dell'Emilia Romagna). L'approfondimento sulle possibilità di integrazione, infine, è stato condotto sull'osservatorio più simile strutturalmente all'Ons, quello emiliano-romagnolo. In questa fase è stata coinvolta la società informatica Software Consulting srl (già responsabile della gestione dell'Ons) la quale, sulla base di indicazioni provenienti dall'équipe di ricerca Ires e dagli altri soggetti coinvolti nel confronto e nell'analisi sull'integrazione, ha studiato i possibili protocolli di comunicazione tra l'Ons e l'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale Emilia Romagna (vd. allegato 5), con il fine di giungere ad un protocollo informatico condiviso.

L'Archivio sulla Negoziazione Sociale Spi-Fnp-Uilp Lombardia

In Lombardia è attivo un archivio della negoziazione sociale che permette di ricercare e consultare gli accordi sottoscritti dalle strutture territoriali dei sindacati pensionati con le amministrazioni locali. A oggi l'archivio raccoglie 1635 accordi, intese tendenti al miglioramento della condizione degli anziani sia sul lato del contenimento delle tariffe applicate nei comuni, sia sul versante dell'ampliamento dei servizi erogati. L'Archivio sulla negoziazione promosso dallo Spi Lombardia è diventato uno strumento unitario delle Oo.Ss. dei pensionati a partire dall'estate 2009, un importante risultato in linea con la gestione della contrattazione sociale che avviene nei territori. E' ora in corso l'inserimento degli accordi sottoscritti negli ultimi due anni e la valutazione delle modalità con le quali ampliare l'osservatorio alle intese informali e contribuire alla realizzazione dell'Osservatorio nazionale Spi Cgil.

Da un punto di vista analitico, la struttura della classificazione presenta due livelli: 1. "gruppo norme", che corrisponde a una area di primo livello, e 2. le "norme" che esprimono nuclei tematici più specifici. L'approccio analitico è misto, e prevede la definizione di una classificazione sia contenutistica sia per linee di policy: ovvero, accanto ad aree definite intorno ai contenuti (es. "servizi domiciliari") ve ne sono altre definite a partire da procedure e gruppi di politiche (es. "contributi economici-agevolazioni tariffarie", che sono trasversali rispetto ai temi, in questo caso tra socio-assistenziale e politica dei redditi). La parte anagrafica dei documenti presenta molte similitudini con quella Ons, ma anche differenze specie nella definizione territoriale: nell'archivio lombardo sono utilizzati i comprensori, mentre nell'Ons si è privilegiata la dimensione amministrativa (comune, provincia, regione, e dimensioni trasversali: intercomunali, interprovinciali, etc.).Oltre all'archiviazione dei documenti e alla loro

(sezione sito Spi Veneto così denominata, ospita l'archivio dei documenti negoziali); l'Osservatorio sul welfare locale della Cgil Marche (a cura dell'Ires Marche, all'interno del quale si trovano: Osservatorio sui bilanci comunali, Osservatorio sulla Contrattazione Sociale).

classificazione secondo elementi anagrafici e contenutistici, vi è la presenza di una funzione statistica che consente la creazione di tabelle a partire da alcune variabili dei documenti inseriti (numero documenti, comprensorio/territorio, aree tematiche, data).

Va segnalato che nel corso del 2009 è stato costituito l'Osservatorio della Contrattazione Territoriale della Cgil Lombardia. Sul sito della Cgil lombarda sono presenti contenuti (accordi e piattaforme), valutazioni e documenti programmatici riguardanti la contrattazione territoriale e sociale²².

L'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale Emilia Romagna

In Emilia Romagna la contrattazione sociale è monitorata attraverso l'Osservatorio Cgil-Spi-Fp, con la cura scientifica dell'Ires Emilia Romagna, che peraltro provvede alla periodica pubblicazione di rapporti (l'ultimo riferito agli anni 2006–2008) che testimoniano come la contrattazione territoriale sia oggi una pratica diffusa e ben strutturata. Essa viene promossa dal sindacato a ogni livello territoriale (con la presentazione generalizzata di piattaforme) e tradotta in accordi in 192 comuni sui 341 della regione, un dato in significativa crescita rispetto a 117 comuni nel 2005. La contrattazione, inoltre, si realizza in tutti i distretti per i Piani Sociali di Zona, per la programmazione socio-sanitaria e la gestione delle risorse del fondo regionale per la non autosufficienza (che con il 2009 ha raggiunto la ragguardevole cifra di circa 400 milioni annui). Non mancano intese sovracomunali con la Conferenza metropolitana dei comuni di Bologna, le Unioni dei comuni, le Comunità montane e le Conferenze dei sindaci. La contrattazione territoriale ha visto anche l'affermazione di una co-titolarità dello Spi in occasione dei confronti con gli Enti locali, avendo sottoscritto le intese, insieme alla confederazione, a partire dalla Regione fino ai Distretti socio sanitari

Il confronto con la struttura e i contenuti dell'albero logico dell'Ons con l'Osservatorio emiliano-romagnolo ha messo in evidenza alcuni elementi analitici circa somiglianze e differenze: 1. la struttura per aree e sotto-aree dell'Osservatorio ER raggiunge tre livelli; 2. le aree di primo livello sono definite secondo la stessa logica dell'Ons (ovvero, gruppi di politiche, su base contenutistica); 3. nel complesso le aree sono parzialmente corrispondenti tra Ons e ER (alcune aree dell'Osservatorio ER sono sintetizzate in un'unica area Ons, altre sono presenti solamente nell'Osservatorio ER, trattandosi di materie confederali).

Rispetto alla parte anagrafica dei documenti presenti sull'Osservatorio ER, le voci corrispondono nel complesso a quelle dell'Ons, e presentano una corrispondenza biunivoca (ad esempio: territorio, titolo, etc.). Nell'Osservatorio ER è disponibile una funzione di "mappatura" dei testi dei documenti a cui sono ancorati dei

²²<http://www.cgil.lombardia.it/Home/AreeTematiche/FederalismoContrattazterritoriale/OsservatorioContrattazTerritoriale/tabid/77/Default.aspx>.

segnalibri; questi, a partire dall'elenco riassuntivo delle aree tematiche toccate dal documento, portano direttamente alla parte selezionata di testo nella quale i temi sono affrontati.

2.3. *L'attività di classificazione delle materie e di inserimento dei documenti: "Albero logico", "Glossario" e "Manuale"*

L'attività di classificazione e inserimento dei documenti nell'Ons non è centralizzata, ma è stata demandata fin da principio alle strutture regionali, che a loro volta hanno valutato l'opportunità di decentralarla alle strutture provinciali e comprensoriali. In questo primo anno di attività è stato inoltre fondamentale il sostegno offerto dallo Spi nazionale alle strutture regionali nell'avvio delle attività di classificazione e inserimento. Ciò ha comportato – a tutti i livelli – un grande sforzo organizzativo e di investimento di energie, e allo stesso tempo ha mostrato le capacità di riflessività, uso delle competenze e adattamento dei responsabili sindacali. Nel complesso, questo confronto costante è risultato di fondamentale importanza per intervenire su inevitabili problemi sorti nell'attività di inserimento, nell'uso – e *usabilità* – della piattaforma informatica, nella decodifica delle indicazioni contenute negli strumenti operativi dell'inserimento (Albero logico e Glossario della negoziazione sociale). Da questo punto di vista, le attività di classificazione e inserimento potranno essere ulteriormente affinate, specie nella direzione di un uso più approfondito di alcune funzioni e campi della pagina informatica di inserimento (in particolare per le funzioni "Piattaforma o documento iniziale" – che evidenzia il percorso negoziale, legando tra loro diversi documenti della medesima filiera –, "Parti coinvolte" e "Soggetti promotori").

Tale confronto ha avuto luogo a distanza, nei contatti tra i referenti regionali, i ricercatori Ires e i responsabili nazionali Spi; ma si è svolto in particolare nei momenti di formazione che sono stati organizzati nel corso del 2009 (per un approfondimento, vd. paragrafo 2.4 infra). Per la gran parte – e questa è stata l'indicazione proveniente dallo Spi nazionale e dall'équipe di progetto – i partecipanti alla formazione hanno coinciso con i responsabili della contrattazione sociale che viene svolta nei territori. Pertanto, il contributo delle strutture territoriali è stato fino a ora fondamentale nel processo di revisione e aggiustamento degli strumenti informatici e dello schema di classificazione ("Albero logico"), anche attraverso un confronto – che andrebbe incrementato e approfondito – sulle definizioni indicate nel Glossario della negoziazione sociale, documento nel quale sono fornite le definizioni delle diverse aree e voci negoziali. Nella sua stesura sono state effettuate scelte definitorie che potessero avvicinare singole voci di significato analogo alla definizione maggiormente aderente alla normativa nazionale, pur senza

far scomparire le differenze locali (evidenziando i sinonimi, ma anche le espressioni analoghe che pure hanno un significato differente). Tra gli obiettivi del Glossario, difatti, vi era la riduzione della complessità terminologica, semantica e pratica dei processi di contrattazione che avvengono – con modalità e procedura anche diversificate – nei territori.

Tra gli strumenti destinati al lavoro di classificazione e inserimento vi è anche il “Manuale” rivolto ai responsabili territoriali; questo è stato rilasciato in bozza nel giugno 2008, durante la presentazione della piattaforma informatica. È stato integrato nel corso del 2009 con delle schede specifiche allegate al rapporto di valutazione sull’attività dell’Ons realizzata nel 2008 (Glossario della tipologia dei documenti del processo negoziale, Note pratiche per la procedura di codifica dei documenti, Modalità di immissione del documento nei campi di inserimento).

2.4. La formazione dei responsabili territoriali Spi

Francesca Marchetti,
Dip. Politiche socio-sanitarie Spi-Cgil

La particolare conformazione dell’Osservatorio sulla negoziazione sociale nel territorio, che a differenza degli osservatori sulla contrattazione non si limita a raccogliere “contratti” ma l’intero “processo negoziale”, suggerisce una modalità di inserimento e di consultazione dei materiali quanto più possibile decentrata.

Si tratta infatti di una grande quantità di documenti, contenente una grande varietà di informazioni, di cui è impensabile l’archiviazione centralizzata (anche per la difficoltà di reperire le fonti) e che devono essere concretamente disponibili nei luoghi e nel momento in cui la negoziazione ne sollecita la conoscenza. Una esigenza che solo una diffusa conoscenza del sistema di archiviazione dei materiali (e quindi di loro agevole reperimento) può rispettare.

La formazione all’utilizzo dell’Osservatorio ha dunque due scopi: quello di far conoscere gli obiettivi e le potenzialità del sistema, e quello di insegnare ad archiviare i propri materiali nell’Osservatorio, così rendendoli disponibili per sé e per gli altri. La premessa per un utilizzo consapevole del sistema, infine, è nella condivisione di alcuni concetti base: “cos’è” la contrattazione sociale territoriale, “come” si articola il processo negoziale e “cosa produce” questa attività.

Sulla base di queste considerazioni abbiamo definito e realizzato nel 2009 i primi momenti formativi rivolti alle strutture regionali (e non di rado frequentati anche da dirigenti territoriali e locali).

Si è trattato di incontri di 6-7 ore, realizzati nei vari territori presso strutture informatiche attrezzate, che hanno coinvolto complessivamente 17 Regioni.

In questi incontri si è condivisa la “filosofia” di funzionamento dell’Osservatorio, la descrizione della attività negoziale, dei suoi contenuti, dei materiali che produce. Un lavoro importante perché le differenze rispetto alla “normale” contrattazione per la regolazione del lavoro sono rilevanti: non solo non si producono “contratti” (bensì intese, protocolli, verbali di grande valore bisognosi di atti amministrativi o legislativi per la loro piena realizzazione), ma l’intera funzione di rappresentanza merita di essere valorizzata e posta in evidenza. Dalla esplicitazione degli obiettivi rivendicativi (atto di autonomia fondamentale in ogni processo negoziale) alle procedure di validazione delle piattaforme e delle eventuali intese, passando per le iniziative di sostegno al confronto negoziale. Nella consapevolezza che con tali iniziative è possibile condizionare le scelte della controparte anche al di là della effettiva stipula di una intesa formale, sempre sottoposta (nella negoziazione sociale territoriale) a scelte politiche sulle quali il sindacato non sempre può influire.

Gli incontri hanno dunque rappresentato un’ottima occasione, oltre che per addestrare concretamente all’uso del sistema di archiviazione dei materiali, per condividere una lettura dei processi negoziali nel territorio (cos’è un accordo, una piattaforma, un verbale d’incontro, una iniziativa di sostegno...), compresa la individuazione degli attori coinvolti nella trattativa e la classificazione delle materie trattate.

A queste attività formative hanno partecipato 106 persone, con una età media di 58 anni: 63 segretari provinciali o regionali dello Spi, 2 segretari di lega, 32 funzionari politici, 5 funzionari tecnici e 2 ricercatori Ires.

A tutti i partecipanti erano richieste, naturalmente, competenze informatiche di base. I corsi si sono svolti con un metodo interattivo e di partecipazione diretta dei corsisti ed hanno permesso di testare ulteriormente il programma informatico realizzato per la classificazione dei documenti e dei percorsi della negoziazione sociale.

Tutti i corsisti, nei mesi successivi agli incontri, sono stati supportati a distanza dal gruppo di lavoro che ha curato la realizzazione dell’Osservatorio, assicurando assistenza nella raccolta e nell’immissione delle varie tipologie di materiale per consentire una adeguata “familiarizzazione” con il programma.

Nel 2010, al termine del percorso congressuale, la formazione riprenderà anche alla luce della trasformazione dell’Osservatorio dello Spi in uno strumento condiviso tra Spi e Cgil.

3. Obiettivi e criticità della contrattazione sociale territoriale dei pensionati

Lucio Saltini

Segretario Nazionale Spi-Cgil

Quando, riformando la propria organizzazione con la creazione delle Leghe dei pensionati, il sindacato decise di rappresentare non solo una condizione previdenziale ma anche una condizione di vita, e di rileggere dunque in chiave sociale le ripetute esperienze di contrattazione territoriale che il sindacato ha tentato nella sua storia, si è avviata una esperienza sindacale indubbiamente nuova.

Dopo una prima fase di contrattazione dai contenuti decisamente generici, fondata essenzialmente sulla richiesta di un riconoscimento del diritto del sindacato dei pensionati di confrontarsi con i governi locali e addirittura “contrattare”, è cresciuta una esperienza che via via ha precisato i propri contenuti rivendicativi e gli strumenti negoziali disponibili.

I dati pubblicati in questo primo rapporto nazionale, reso possibile dall’avvio dell’Osservatorio sulla negoziazione sociale, ben testimoniano del cammino percorso.

Centinaia di accordi sottoscritti nel solo 2009, cui si aggiungono quelli dell’Emilia Romagna e della Lombardia (riportati dai rispettivi Osservatori regionali), che definiscono sedi permanenti e qualificate di confronto tra governi locali e sindacati dei pensionati ed affrontano una gamma crescente di problemi. In primo luogo quelli di chi vive una condizione di “non-autosufficienza” e quelli dell’organizzazione dei servizi sanitari e della loro integrazione con i servizi assistenziali. Poco o tanto che si sia conquistato in sede regionale e locale in assenza di una politica nazionale (e in alcune regioni le conquiste cominciano davvero ad essere significative), non c’è una sola realtà in cui questo risultato non sia il prodotto di una iniziativa costante e qualificata dello Spi e degli altri sindacati pensionati.

Poi, e in misura crescente negli anni, gli interventi per affermare una politica dei redditi locale che ricostruisca un minimo di progressività nella imposizione fiscale e nella politica tariffaria. E da ultimo, non poteva che essere così, vanno via via acquisendo rilevanza altri temi decisivi per la diffusione del benessere e per il diritto all’inclusione sociale: le politiche abitative e del territorio, le politiche culturali, di socializzazione e di sicurezza, le politiche ambientali.

Risultati di tutto rilievo, sostenuti da una attività formativa sempre più intensa, e per il futuro sostenuti da una strumentazione che, con l'Osservatorio, si precisa ed assicurerà maggior visibilità.

Temi che esulano dalla specifica sfera di iniziativa sindacale? Che portano il sindacato "fuori" dalle proprie competenze? Sì, se i diritti di cittadinanza sono considerati ininfluenti rispetto alla affermazione dei diritti nel lavoro. Se invece si pensa che la promozione dei primi aiuti anche l'affermazione dei secondi, allora è evidente come l'iniziativa del sindacato nel territorio sia decisiva anche per la tutela del lavoro. Limitare oggi l'azione sindacale all'ambito categoriale significa, tanto più di fronte a cambiamenti accelerati, esporre i lavoratori all'isolamento rendendo più deboli e precarie anche le loro tutele. Al contrario, sviluppare l'iniziativa sindacale anche sui fondamentali diritti di cittadinanza significa sostenere la condizione dei lavoratori e delle lavoratrici, evitando che instabilità occupazionale e compressione del reddito da lavoro siano le uniche determinanti del loro status sociale.

L'esperienza negoziale dei pensionati, in sintonia con la riforma in senso federalista dello Stato, sta dunque facilitando la rivisitazione di una modalità di iniziativa sindacale che in passato è già stata utilizzata dalla Cgil, penso al "Piano del lavoro" ed alle "Piattaforme di Zona" degli anni '70. Come in quelle precedenti esperienze la forza dell'iniziativa sindacale sarà data essenzialmente dalla capacità di rappresentare effettivamente le esigenze, le domande generate dal mondo del lavoro e dal tessuto sociale nel quale si collocano.

Le forme di questa rappresentanza sono però oggi quanto mai complesse. Nella sua contrattazione sociale lo Spi si misura continuamente con il classico insolubile "dilemma" di un sindacato non corporativo: la scelta tra rappresentanza dei pensionati e rappresentanza confederale.

Un dilemma insolubile, in primo luogo perché non è possibile "isolare" i diritti sociali di un soggetto sociale nella illusione che questo non condizioni i diritti sociali di altri soggetti. Si parli di allocazione delle risorse pubbliche o di organizzazione del lavoro di cura, comunque la "corporativizzazione" dei diritti non risolve alcun problema. Nel caso delle risorse, perché queste sono limitate e la maggior spesa per alcuni rischia di pesare su altri; nel caso del lavoro di cura perché i diritti di chi è curato sono assicurati anche dallo stato di benessere di chi presta la propria attività per quel fine.

D'altra parte, l'idea che la rappresentanza generale possa prescindere dalla attivazione del punto di vista di chi vive una condizione specifica è ulteriormente sbagliata. Indebolisce le radici della rappresentanza e quindi la stessa forza contrattuale.

Per queste ragioni la discussione sulla "titolarità" delle vertenze è riemersa nel momento in cui la Confederazione ha accentuato la sua iniziativa nel territorio ed ora sta di nuovo ridimensionando la propria valenza, grazie al fatto che è sempre più

chiaro che la rappresentanza confederale è efficace quando può fondarsi sull'effettivo protagonismo di tutti i soggetti coinvolti. Dunque la scelta sulla titolarità più efficace (confederale, dei pensionati o delle categorie) non dipende da presunte gerarchie ma dalla valutazione del contesto, del momento e della materia trattata.

In secondo luogo i dati posti in evidenza dall'Osservatorio segnalano un problema particolarmente serio non tanto per la rappresentanza delle pensionate e dei pensionati, quanto piuttosto per la rappresentanza del lavoro. Il grado di coinvolgimento delle categorie appare sin qui marginale, e per le cose già dette è evidente che questo crea un problema per la effettiva rappresentanza della Confederazione. La distanza tra tavoli negoziali territoriali e lavoratrici e lavoratori è ancora eccessiva. Come ridurre questa distanza? Questa è la domanda che, volendo rafforzare l'iniziativa sindacale sui diritti di cittadinanza, attende una risposta. Il coinvolgimento dei giovani, delle donne, dei migranti, dei diversamente abili, attraverso la costruzione di reti di relazioni di vario tipo (non necessariamente nuove strutture sindacali) aiuterà ad arricchire la rappresentatività della Confederazione, che dovrà rafforzarsi e precisarsi; ma il problema politico di un'azione contrattuale a tutela del lavoro che delinea anche un "welfare di categoria", nel momento in cui il welfare universale si indebolisce, è evidente. Di tutto abbiamo bisogno meno che della illusione che il ritorno alle mutue garantirà i lavoratori nelle loro esigenze di tutela e di promozione.

Infine l'esperienza in corso, ben rappresentata dai dati contenuti in questo primo Rapporto, segnala un altro aspetto di primaria importanza per l'iniziativa sindacale: l'esigenza di perseguire, accanto all'unità possibile tra le organizzazioni sindacali, una politica delle alleanze sociali adeguata all'esigenza di rafforzare i diritti di cittadinanza.

Alleanza tra generazioni, innanzitutto. Uno sviluppo che diffonda benessere deve rispondere alle esigenze dell'intero ciclo di vita, in assenza del quale i figli devono "sopportare" i padri e viceversa. Oggi non è così, l'organizzazione del welfare è decisamente insufficiente a evitare che questo accada. Ai guasti dell'organizzazione sociale fordista, che ha imposto una tripartizione della vita per la quale l'età adulta è "spremuta" sino a togliere ogni spazio di relazione con l'infanzia e con la vecchiaia, l'età giovane è vista essenzialmente come età della formazione (e quindi de-responsabilizzata) e l'età della vecchiaia è vista come quella dell'attesa della fine della vita, tanto più parassitaria quanto più prolungata, si vanno ora aggiungendo i guasti di una società che premia la rendita rispetto all'impegno.

E' interesse di tutti e della società nel suo insieme cambiare questo stato di cose e proporre un ciclo di vita che veda, per ogni età, il diritto-dovere alla formazione, all'impegno e alla solidarietà, quella parentale ma non solo. Dovremo portare nella contrattazione sociale questa consapevolezza, individuando dunque obiettivi

rivendicativi legati a specifiche condizioni sociali ma anche consapevoli dell'importanza che ogni generazione sia posta nelle condizioni di realizzare al meglio il proprio progetto di vita.

Tutto ciò sollecita anche una alleanza tra organizzazioni sociali che, pur avendo natura diversa, hanno valori ed obiettivi condivisi.

Il sindacato, nel momento in cui amplia la sua sfera d'azione dal luogo di lavoro al territorio, incontra altre organizzazioni sociali. Con alcune la relazione rischia di essere conflittuale per divergenza di interessi, tipico il caso delle Associazioni imprenditoriali, con le quali comunque è possibile (e utile) trovare convergenze e sviluppare alleanze. Con altre organizzazioni sociali, anche in presenza di ruoli distinti, la comunanza di valori e d'intenti è più evidente. E' il caso di alcune organizzazioni (di volontariato e di tutela) promosse dallo stesso sindacato, con le quali la ricerca di più avanzati terreni comuni di lavoro necessita di un maggiore impegno reciproco. Penso ad Auser, Sunia, FederConsumatori e altre ancora. Questo aiuterebbe loro a sviluppare con energia ed efficacia la missione affidata, e la Cgil ad affrontare temi complessi, a partire dalla difficoltà di interpretare i bisogni sociali.

Affrontare questi temi, le alleanze sociali e generazionali, la relazione tra diritti nel lavoro e diritti di cittadinanza, significa contribuire effettivamente a quella "riprogettazione" della società che da sempre la Cgil insegue e che la crisi attuale impone. Quando questa consapevolezza sarà condivisa potremo dire di essere entrati in una nuova fase, che tutti auspichiamo.

Non partiamo da zero, i dati pubblicati in questo rapporto lo dimostrano.