

CGIL • SPI • FONDAZIONE DI VITTORIO

# **Ottavo rapporto** sulla contrattazione sociale territoriale

---

DI RASSEGNA

I TASCABILI

## INDICE

◆	<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>3</b>
◆	<b>INTRODUZIONE • L'AZIONE DEL SINDACATO TRA CRITICITÀ SOCIALI E CAMBIAMENTO TERRITORIALE</b>	<b>5</b>
◆	<b>PARTE PRIMA • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL 2016</b>	<b>9</b>
◆	<b>I dati e il profilo generale della contrattazione sociale</b>	<b>9</b>
◆	Tipologia dei documenti	10
◆	Livello territoriale	12
◆	Andamento nel corso dell'anno	13
◆	Parti coinvolte	14
◆	<b>Le differenze territoriali della contrattazione sociale</b>	<b>16</b>
◆	<b>I destinatari di iniziative e misure della contrattazione sociale</b>	<b>20</b>
◆	La presenza dei destinatari negli accordi	20
◆	I destinatari e le misure contrattate	21
◆	<b>Schede tematiche: misure, progetti, interventi</b>	<b>28</b>
◆	Contrasto della povertà	28
◆	Politiche per l'infanzia	31
◆	Fiscalità locale	33
◆	Immigrazione	35
◆	Politiche abitative	37
◆	Appalti	39
◆	<b>La contrattazione sociale nei temi di accordo</b>	<b>41</b>
◆	Le aree tematiche principali	41
◆	Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione	45
◆	Pubblica amministrazione e <i>governance</i> territoriale	46
◆	Sistema dei servizi e delle prestazioni	47
◆	Fiscalità locale	48
◆	Diritti, pari opportunità, integrazione	50
◆	Socialità, cultura, benessere	51
◆	<b>PARTE SECONDA • POLITICHE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ: POLICY, SCELTE, VALORI</b>	<b>53</b>
◆	<b>Il Rei e l'attivazione. Alcune questioni aperte</b>	<b>53</b>
	di <i>Elena Granaglia</i>	
◆	<b>Sostegno al reddito e sostegno all'occupazione: due obiettivi non in contrapposizione</b>	<b>58</b>
	di <i>Chiara Saraceno</i>	
◆	<b>Seminario Cgil sulla contrattazione sociale (Roma, 26 e 27 ottobre 2017)</b>	<b>62</b>
◆	<i>Roberto Ghiselli</i>	62
◆	<i>Ivan Pedretti</i>	71
◆	<i>Susanna Camusso</i>	74
◆	<b>APPENDICE • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2016. LE TEMATICHE</b>	<b>81</b>

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

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

## PRESENTAZIONE

L'attività dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi si avvicina ai dieci anni, e raggiunge l'obiettivo della pubblicazione dell'Ottavo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. L'appuntamento con il rapporto annuale è ovviamente al centro delle iniziative; il suo valore è garantito dal consolidamento quantitativo dell'archivio e dall'affinamento del lavoro statistico e interpretativo sulle tendenze della contrattazione. In ogni caso non si attenua l'esigenza di intrecciare il lavoro dell'Osservatorio ai bisogni dell'organizzazione (contenuti utili alla pratica negoziale, materiali per la formazione, etc.). Peraltro quest'anno il rapporto presenta una struttura parzialmente rinnovata, per fornire all'intera Cgil e ai "contrattualisti del sociale" alcuni spunti sia di metodo sia di merito per la quotidiana attività negoziale che li coinvolge. Dopo le pagine dedicate ai caratteri generali della contrattazione sociale del 2016, difatti, segue il capitolo rivolto all'approfondimento del profilo dei destinatari, utile anche per soffermarsi sui pieni e sui vuoti, sull'innovazione ma anche sui limiti con i quali sono trattati i bisogni e le caratteristiche dei beneficiari della contrattazione. A questo affondo sui soggetti si lega il capitolo successivo, dedicato ad alcune schede tematiche che mettono in luce e analizzano le soluzioni contrattate, i loro nodi problematici e le pratiche da valorizzare.

Il dettaglio quantitativo sulle tematiche negoziate conclude la Parte I del rapporto, presentato con una formula nuova rispetto al passato: aggregando voci tematiche e interventi affini e potenzialmente integrati, al di là della loro appartenenza a specifiche Aree dello schema di classificazione (in ogni caso presentate sistematicamente in Appendice).

Come ogni anno, il rapporto Ocs offre valutazioni e interventi con lo scopo di affiancare l'analisi dei dati alla riflessione sindacale e a contributi di studiosi e ricercatori. Lo scorso anno la seconda parte del rapporto è stata dedicata a Welfare aziendale, welfare pubblico e contrattazione. L'Ottavo rapporto presenta un focus sulle politiche di contrasto della povertà, e in particolare sugli aspetti critici e i dilemmi posti dall'imminente applicazione del Reddito di inclusione, dopo la sperimentazione del Sia. I contributi sono di Chiara Saraceno e di Elena Granaglia.

Il Rapporto di quest'anno è anche l'occasione per offrire le valutazioni di Susanna Camusso, Ivan Pedretti e Roberto Ghiselli sullo stato e le prospettive della contrattazione, riprendendo a caldo i loro interventi per il seminario nazionale sulla contrattazione sociale territoriale che si è svolto a Roma il 26 e 27 ottobre. ♦

## L'azione del sindacato tra criticità sociali e cambiamento territoriale

**L**a **contrattazione sociale territoriale** rappresenta una pratica importante nell'azione di rappresentanza generale esercitata dal sindacato, nelle sue articolazioni confederali e di categoria, per la difesa e la promozione dei diritti dei cittadini e dei lavoratori. Per quanto la contrattazione sociale si addensano tradizionalmente su alcuni "pilastri" (servizi e prestazioni sociali in senso ampio, fiscalità locale, politiche abitative, infanzia, anziani), l'analisi delle stagioni negoziali che hanno impegnato il sindacato negli anni recenti consente di registrare urgenze e criticità sociali, da una parte, insieme a nuovi orientamenti di *policy* delle amministrazioni locali. Vi emerge una domanda sociale – talora esplicita, in altre occasioni carsica e frammentaria – che, non coagulandosi nei classici meccanismi di rappresentanza sindacale, va intercettata nel territorio, intrecciata alle prerogative che competono agli attori istituzionali e all'autonomia dei soggetti sociali.

In sostanza la contrattazione sociale è un dispositivo complesso, che solo in parte può essere ricondotto al sistema di relazioni industriali che si applica nella contrattazione collettiva. Per un verso se ne distanzia ampiamente (si pensi ai meccanismi della rappre-

sentanza), per altri potrebbe invece ispirarsi a esso, specie nella definizione di "relazioni sindacali" basate su meccanismi di informazione, consultazione e partecipazione più vincolanti e legati alle specificità della contrattazione del sociale. Questa, difatti, è poliedrica e dipende dalla combinazione dei temi che vi si trattano con le pratiche negoziali: rispetto alla contrattazione collettiva diversi sono l'approccio, le competenze, finanche la scansione temporale e il "calendario" che scandiscono la negoziazione sui servizi sociali, quella generale sui bilanci, o su altri temi ancora. Questo richiamo suggerisce limiti e virtù della contrattazione sociale stessa: la possibilità di intercettare nuovi bisogni e nuovi processi sociali, la necessità di aggiornare competenze tecniche e negoziali per stare al passo dei cambiamenti (normativi, sociali etc.), la spinta a ideare nuove forme di relazione e rappresentanza sia verso l'alto (con le istituzioni e gli enti locali) sia rivolte a cittadini e lavoratori con il coinvolgimento di ogni livello sindacale.

La contrattazione sociale è una pratica sindacale che può essere monitorata anzitutto attraverso i testi di accordo, che rappresentano gli impegni delle parti, in base alla convergenza su posizioni e interventi comuni di politica

sociale locale. La lettura delle tendenze principali, delle novità e delle continuità tematiche richiede un'interpretazione dinamica e a più dimensioni. Conta, naturalmente, una descrizione del cosa, e cioè delle tematiche negoziate; questa va però coniugata con una lettura sempre specifica che consideri allo stesso tempo la tipologia di documento, il livello territoriale, i rimandi ad ambiti di gestione e applicazione delle misure concordate (es. Ambiti sociali e attori del welfare territoriale, servizi per il lavoro, Terzo settore etc.) che prevedono modalità di relazione non solo e semplicemente negoziali, ma anche concertative, tecniche, coalizionali, e così via. Tale complessità relazionale va tenuta sullo sfondo della lettura dei dati presentati nel Rapporto.

Questa è una premessa nient'affatto astratta, ma che può orientare la lettura di alcuni dati della contrattazione sociale 2016. Nell'anno passato si conferma, anzitutto, una crescente confederalità delle intese: la presenza, in forme unitarie, di Cgil-Cisl-Uil e Spi-Fnp-Uilp è il frutto di un incremento del coinvolgimento della confederazione e di un consolidato insediamento del sindacato dei pensionati.

Sul piano delle misure contrattate, la permanenza di un'area composita della povertà – sottolineata anche nei preamboli degli accordi, con riferimenti locali che rendono concreta questa criticità al di là dei valori statistici – impegna amministrazioni e sindacato nella ricerca di soluzioni innovative, anche in raccordo con le nuove misure nazionali (sperimentazione Sia, prossima attivazione del Rei). Gli interventi direttamente finalizzati al contrasto della povertà ricorrono quasi in un accordo su due, con una composizione interna molto variegata: un terzo degli accordi prevedono contributi o trasferimenti economici; circa il 10% vede anche sostegni di base e la fornitura di beni di prima necessità, in misura quasi pari – e peraltro in crescita – a interventi più arti-

colati di inclusione e promozione sociale. Osservata dal punto di vista dei beneficiari, le persone e le famiglie in condizione di povertà sono presenti in circa il 75% degli accordi, con un abbinamento a misure più variegata di quelle "etichettate" negli accordi come iniziative anti-povertà. Difatti, anche il campo delle politiche abitative, quello fiscale e tributario, quello dell'inserimento lavorativo (per quanto in misura inferiore) possono offrire spunti di intervento a favore dei cittadini in difficoltà. Negli anni più recenti i mutamenti che hanno investito le amministrazioni e i servizi pubblici sono stati rilevanti. La contingenza della crisi finanziaria locale si è sovrapposta a nuove normative (dal contrasto della povertà alla regolazione degli appalti pubblici, senza contare l'entrata a regime dei meccanismi di bilancio armonizzato). In questo il sindacato è presente in misura crescente specie nel concordare linee di indirizzo e di cornice, ma non ancora nell'offrire pienamente competenze, soluzioni tecniche, tavoli di lavoro congiunti capaci di accompagnare la fase di cambiamento che si dispiegherà nei prossimi anni. Significativo è il movimento delle tematiche negoziate relative alla Pubblica amministrazione, in particolare per quanto riguarda l'associazionismo comunale e i servizi associati (tema che nel 2016 raggiunge quasi un terzo degli accordi) insieme alla regolazione degli appalti pubblici rispetto agli aspetti di legalità, anticorruzione, qualità dei servizi e tutela del lavoro. Questi temi incrociano gli aggiustamenti e le innovazioni che riguardano le amministrazioni pubbliche a diversi livelli territoriali e mettono in luce quanto sia decisivo strutturare una filiera di accordi (con l'ente regione, l'Anci regionale, a livello di ambito territoriale e Unione di comuni) il cui recepimento a livello comunale mostra – in alcuni contesti – un esempio virtuoso del dialogo tra i livelli della contrattazione sociale.

Vi sono poi i temi principali che rappresentano il cuore degli interventi, dei servizi e delle prestazioni a favore della cittadinanza. I servizi sociali, socio-sanitari e assistenziali recuperano peso, presenti in circa i due terzi degli accordi: in particolare i servizi residenziali, domiciliari e territoriali, assai sensibili per la componente anziana della popolazione. In linea generale vengono trattati (almeno a livello negoziale) limitati interventi qualitativi e sull'organizzazione dei servizi; mentre più diffusi risultano gli aggiustamenti della struttura tariffaria e delle rette, con un uso dell'Isee che va estendendosi nei servizi domiciliari e residenziali, dopo l'impasse del 2015 corrispondente all'introduzione del nuovo Isee. Crescono anche i servizi legati ad accoglienza ed emergenza, incrociando i bisogni delle persone a rischio di povertà e degli immigrati.

La fiscalità locale è il secondo pilastro della contrattazione sociale, e si conferma largamente il campo tematico più trattato (quasi nel 90% degli accordi). Naturalmente, è il dettaglio delle misure a fare la differenza, anche nell'andamento da un anno all'altro: il 2016 vede l'introduzione o la regolazione dell'Isee

in circa i due terzi degli accordi, sempre più connesso alla compartecipazione ai costi di un ampio spettro di servizi sia di livello comunale sia di Ambito territoriale sociale. Ogni anno le modifiche normative incidono sulla contrattazione di area fiscale e tributaria (ad esempio nei passaggi recenti che hanno coinvolto Imu e Tasi), ma risultano anche interventi che orientano la leva fiscale e tributaria locale per intervenire con politiche perequative e di redistribuzione, per quanto limitate: ad esempio, il 2016 segna vasti interventi (intorno al 60% degli accordi) sulle tariffe dei servizi di igiene urbana (entro i quali emergono anche esperienze di differenziazione per fasce, o fondi di restituzione) e sull'addizionale Irpef comunale (mediante soglie di esenzione e progressività delle aliquote).

Questo affondo anticipa gli approfondimenti delle pagine successive, ma in generale suggerisce come la contrattazione sociale richieda un approccio trasversale, integrato, capace quindi di connettere i fenomeni sociali e gli interventi conseguenti, andando oltre le compartimentazioni dei capitoli di bilancio, anche stimolando energie e risorse inedite. ♦

# La contrattazione sociale nel 2016

## ◆ I DATI E IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi può attualmente contare su oltre 5.600 documenti, tra Accordi, Verbalì e Piattaforme negoziali<sup>1</sup>.

Dal punto di vista organizzativo e analitico, l'Osservatorio ha raggiunto una condizione di solidità essendo oggi in grado di raccogliere la gran parte della documentazione prodotta da questa prassi sindacale. Restano tuttavia diverse lacune sia territoriali – in particolare nel Sud e Isole – sia relative alla tipologia dei documenti stessi, con un sottodimensionamento dei verbali che testimoniano “accordi mancati” ma anche confronti decisivi negli ambiti del welfare territoriale (ad esempio con gli uffici di piano dei Piani di zona). Inoltre, il consolidamento analitico, e in particolare quello dello schema di classificazione tematica, resta disponibile ad aggiustamenti e modifiche al fine di riconoscere i cambiamenti delle agende negoziali, del-

le priorità sindacali, ma anche delle tematiche demandate dalle nuove normative regionali e nazionali agli ambiti di confronto della contrattazione sociale (un tema per tutti, quello delle iniziative anti-povertà).

I documenti del 2016 sono nel complesso 894<sup>2</sup>. All'incirca un quarto proviene dalla raccolta, classificazione e inserimento operata direttamente sul sistema dell'Ocs da parte dei responsabili Cgil e Spi regionali, attivi in gran parte delle regioni. Oltre il 75% dei documenti, invece, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali<sup>3</sup>, attraverso la riclassificazione dei testi presenti nei rispettivi osservatori.

La Tabella 1 mostra l'andamento puramente quantitativo dei documenti raccolti dal 2011 al 2016. In termini assoluti, il dato 2016 comprende 627 Accordi, 230 Verbalì e 37 Piattaforme sindacali. Questo dato rappresenta un arretramento rispetto agli oltre 1.100 documenti del 2015<sup>4</sup>, ma è paragonabile ai dati degli anni precedenti. Questo dato comples-

<sup>1</sup> Se si aggiungono anche i documenti 2009 e 2010, relativi alla fase sperimentale di implementazione dell'Ocs si raggiunge il totale di circa 6.250 documenti inseriti.

<sup>2</sup> Documenti (accordi, piattaforme, verbali di incontro) siglati tra il 1° gennaio 2016 e il 31 dicembre 2016.

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

<sup>4</sup> Tuttavia, i dati del 2015 comprendono oltre 80 accordi relativi alla programmazione triennale dei Piani di zona lombardi.

**TAB.1 ◆ DOCUMENTI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE** (2011-2016- Val. assoluti)

	ANNO						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALE
Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa	708	667	601	523	732	627	3.860
Resoconti e verbali di incontri	190	296	299	287	352	230	1.654
Piattaforme negoziali	35	37	23	27	27	37	184
<b>Totale</b>	<b>933</b>	<b>1.000</b>	<b>923</b>	<b>837</b>	<b>1.111</b>	<b>894</b>	<b>5.698</b>

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

sivo, naturalmente, è il frutto di diverse tendenze regionali e territoriali. In particolare, alcune regioni tradizionalmente al centro dell'attività di contrattazione sociale mostrano orientamenti differenti: mantenimento degli alti livelli di diffusione della contrattazione in Lombardia; conferma di un trend di crescita costante negli ultimi anni in Veneto; contrazione dei valori assoluti dei confronti in Piemonte e Toscana. Va messo in evidenza che anche all'interno delle regioni in cui la contrattazione sociale è più diffusa vi sono aree con vocazioni differenti. Non si tratta semplicemente di risultati contingenti, legati all'andamento discontinuo di anno in anno, ma a vere e proprie "tradizioni" consolidate che hanno attraversato indenni – o quasi – anche gli anni della crisi. Non è questa la sede per approfondire i fattori e le cause che hanno determinato queste caratteristiche; tuttavia, esse vanno assunte come un elemento specifico della contrattazione sociale: l'aver costruito relazioni negoziali che affondano le proprie radici in percorsi di mutuo riconoscimento e di partecipazione delle parti. Nel concreto, alcune province di regioni del Nord e del Centro mostrano una costante capillarità dei confronti, differente da aree in cui si concentrano invece le oscillazioni maggiori – sia in positivo, per un reinsediamento dell'attività negoziale, sia in negativo per un arretramento della contrattazione stessa –.

Oltre alle caratteristiche delle culture amministrative locali, una variabile da considerare risiede nei diversi modelli di governance territoriale, specie laddove la vivacità degli Ambiti territoriali sociali ha alimentato una rete di relazioni capace di sostenere i confronti anche a livello comunale (si vedano a questo proposito i rimandi presenti negli accordi comunali a iniziative, risorse, progetti attivi a livello territoriale).

### Tipologia dei documenti

I documenti raccolti e analizzati dall'Ocs sono distinti in Accordi, Verbali e Piattaforme negoziali. La concretezza dei contenuti dei documenti vede in realtà un continuum che va dalla pura e semplice verbalizzazione delle rispettive posizioni a veri e propri accordi in cui le parti sottoscrivono integralmente gli impegni espressi nel testo. Nel mezzo si ritrovano intese che mantengono in evidenza punti di disaccordo specifici, oppure verbali di incontro che evidenziano anche interventi e temi condivisi. Vi sono, peraltro, limiti intrinseci non tanto alla nomenclatura dei documenti quanto al processo negoziale stesso: si percepisce che una parte dei temi riportati si riferisce a una presa d'atto, per quanto accompagnata da un esplicito consenso, di iniziative e scelte compiute in autonomia dalle amministrazioni locali. Per un altro aspetto, alcuni temi di accordo ri-

sultano sottonegoziati rispetto ad altri; e cioè, pur riflettendo un confronto sul merito che ha condotto a una posizione comune, tali temi assumono il tono di impegni politici di orientamento che semmai richiedono un'implementazione o un'effettiva negoziazione in altri ambiti (strutture tecniche delle amministrazioni, enti gestori dei servizi, tavoli di progetto, etc.). In questo senso, la complessità della filiera negoziale – da analizzare e presidiare sindacalmente, in ogni suo aspetto – non si esaurisce nella differenza formale tra accordi e verbali.

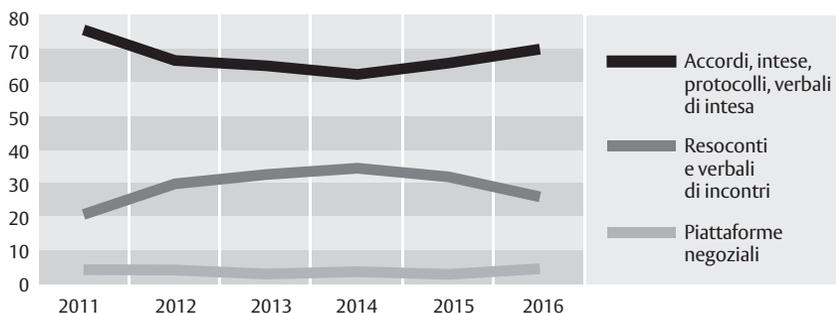
Tuttavia, indicazioni di massima possono provenire dai dati osservati. Nel 2016 (Grafico 1), la percentuale di accordi sul totale dei documenti raccolti tocca il 70,1%, in crescita rispetto agli anni precedenti. I verbali rappresentano poco più di un quarto (25,7%) dei documenti. A un livello molto generale, ciò allude a una maggior solidità dei percorsi negoziali che oggi giungono più frequentemente a un esito condiviso, rispetto agli anni centrali della crisi (2013-2014) in cui il rapporto tra accordi e verbali è stato di due a uno.

Gli stessi verbali non sono solamente “accordi mancati”, ma naturalmente esprimono il valore di un'attività sindacale in cui conta tanto il risultato quanto il processo. Va sottolineato che il buon risultato della contrattazione sociale dell'anno precedente – il 2015 – non è dovuto solamente al primato del numero annuale di accordi registrato nel periodo considerato (2011-2016) ma anche al numero considerevole di verbali; di questi, una parte consistente rappresentavano tentativi di reinsediamento della contrattazione nei territori, dopo interruzioni del rapporto negoziale. Nel 2016 questi tentativi mostrano risultati ambivalenti, ma positivi almeno in alcuni contesti (specie in Emilia Romagna e Veneto).

La presenza delle piattaforme è limitata, e rappresenta circa il 4% dei documenti raccolti. Per quanto i numeri assoluti non consentano un'interpretazione univoca, le caratteristiche delle piattaforme riflettono in una certa misura la disomogeneità territoriale della contrattazione, con una maggiore presenza nelle regioni in cui si concentra la gran

**GRAF.1\* ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE**

(ANNI 2011-2016 - VAL.%)



\*I dati degli anni precedenti il 2016 – in questo grafico come nei successivi – comprendono anche documenti inseriti nel corso di 2016 e 2017, pertanto si potrebbero discostare di alcune frazioni di punto % rispetto ai dati del VII rapporto

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

parte delle intese. Accanto a ciò vi sono tuttavia segni di specializzazione delle piattaforme stesse, a proposito delle linee guida per la negoziazione con i comuni, agende per il confronto con gli Ambiti territoriali sociali, piattaforme negoziali su temi specifici (non autosufficienza, politiche abitative, etc.).

### Livello territoriale

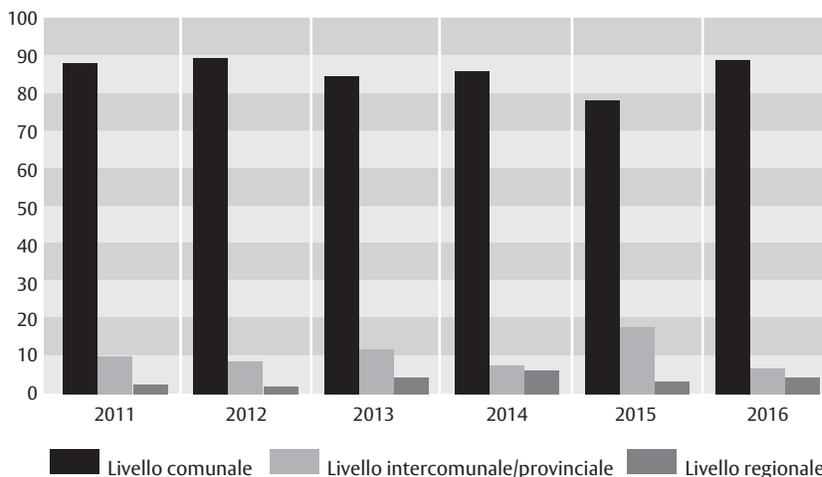
La contrattazione sociale mostra un radicamento territoriale diffuso, centrato sulla dimensione comunale. Gli accordi del 2016 che si collocano a questo livello rappresentano ben il 87,7% del totale (Grafico 2). Il livello intercomunale, sul quale agiscono enti con prerogative chiave soprattutto per la gestione dei servizi sociali, della programmazione territoriale e delle relazioni associative delle amministrazioni risulta assai meno presente (6,8%) ma in linea con gli anni precedenti al netto dei picchi rappresentati dal rinnovo della programmazione dei

Piani di zona in alcune aree del Paese (nel 2013 e 2015). I documenti di livello regionale si attestano al 4,3% degli accordi.

Per certi versi, tali proporzioni sono connaturate alla fisionomia della contrattazione sociale e all'attrazione verso il livello comunale, laddove si concentrano i confronti intorno alle risorse di bilancio. Tuttavia, la contrattazione sociale ha una duplice dimensione: quella *distributiva*, per la quale è essenziale il negoziato con il soggetto che detiene la leva delle risorse – per quanto scarse –; e quella *regolativa*, che invece è maggiormente distribuita territorialmente e spesso specializzata funzionalmente tra livelli diversi. Non a caso, sia gli accordi intercomunali sia quelli di livello regionale hanno in prevalenza una componente fortemente regolativa/programmatoria, sia per materie tradizionali (servizi e prestazioni sociali, socio-sanitarie, etc.) sia per temi che assumono sempre maggiore rilevanza nella dimensio-

**GRAF.2 ◆ LIVELLO TERRITORIALE**

(ANNI 2011-2016 - VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

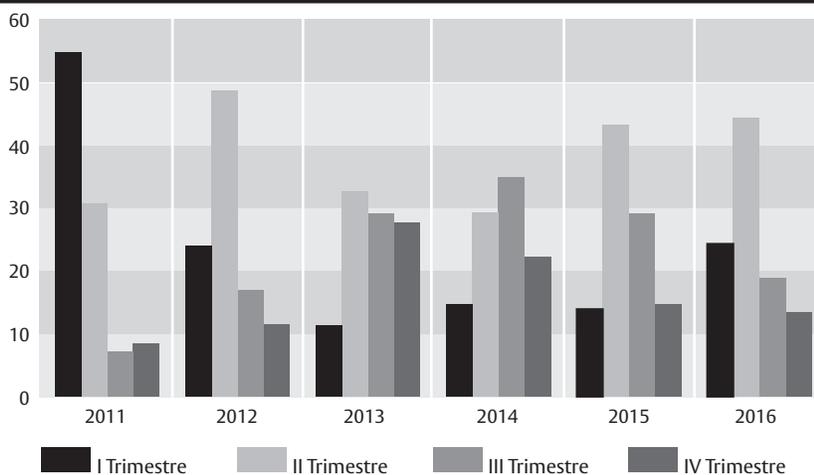
ne sovracomunale (programmazione e gestione del territorio, politiche abitative, accoglienza e integrazione, inserimento lavorativo, etc.). Forzando un parallelo suggestivo con la contrattazione collettiva, in quella sociale la “parte normativa” del contratto – in questo caso, si tratta di accordi, protocolli, intese e non di veri e propri contratti – si alimenta dal confronto realizzato ai livelli superiori; mentre la “parte salariale” – l’allocazione delle risorse di bilancio, di fondi e risorse specifiche, etc. – è prevalentemente collocata a livello comunale. Questo non è un equilibrio stabile, e non necessariamente ottimale, dal momento che proprio la mancanza di centri di bilancio consistenti e autonomi a livello sovracomunale può inibire soluzioni efficaci e innovative su diverse tematiche: dal contrasto della povertà alle politiche di inserimento lavorativo, dalla condivisione di rete dei servizi sociali alle politiche abitative e del territorio.

### Andamento nel corso dell’anno

L’attività negoziale non è omogeneamente distribuita nel corso dell’anno. Essa è influenzata da vari fattori, a seconda del tipo di confronto e dal merito delle materie. L’esito, che si traduce nel Grafico 3, è puramente prospettico dal momento che mette in luce soprattutto l’andamento nel corso dell’anno degli accordi sui bilanci di previsione con i Comuni. Il 2016 conferma un’inversione di tendenza già segnalata per il 2015: il 44% delle intese si concentra nel periodo aprile-giugno, e si riduce ulteriormente la quota di accordi siglati nel secondo semestre (dal 43,4% del 2015 al 31,9% del 2016) tornando sui valori del 2012, precedenti alle “turbolenze” di bilancio registrate in particolare negli anni 2013 e 2014. L’intensità dell’attività negoziale sui bilanci dipende sostanzialmente – oltre che dall’efficacia dell’iniziativa sindacale – dai termini di scadenza e dalle relative proroghe di approvazione dei consuntivi proposte dal mi-

**GRAF.3** ◆ ANDAMENTO NEL CORSO DELL’ANNO

(DATA DI STIPULA ACCORDI 2011-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

nistero degli Interni. Nel 2016 la proroga concessa è giunta fino al 30 aprile; mentre nell'anno precedente al 31 luglio. A questo corrisponde la concentrazione degli accordi tra II e III trimestre dell'anno. Sullo sfondo si intuiscono l'influsso della riforma della contabilità armonizzata entrata in vigore a regime nel 2016, applicando non senza difficoltà adempimenti e procedure che nella transizione hanno dovuto far riferimento sia allo schema del Dlgs 267 del 2000 sia al nuovo Dlgs 118 del 2011.

L'auspicabile stabilizzazione degli appuntamenti della "stagione negoziale", specie quella incentrata sulle scadenze di bilancio (Documento unico di programmazione, predisposizione del bilancio di previsione), chiama anche il sindacato a una definizione precisa delle relazioni tra le parti, le quali sono generalmente centrate sulle materie, in analogia con i capitoli sulle "relazioni sindacali" presenti nella contrattazione collettiva. Tuttavia, considerando la natura non strettamente contrattuale della contrattazione sociale, oltre allo schema dei temi da portare al confronto occorrerebbe definire un preciso calendario negoziale e le specifiche esigenze tecniche e informative che possano rendere sostanziale l'esigibilità del confronto.

### Parti coinvolte

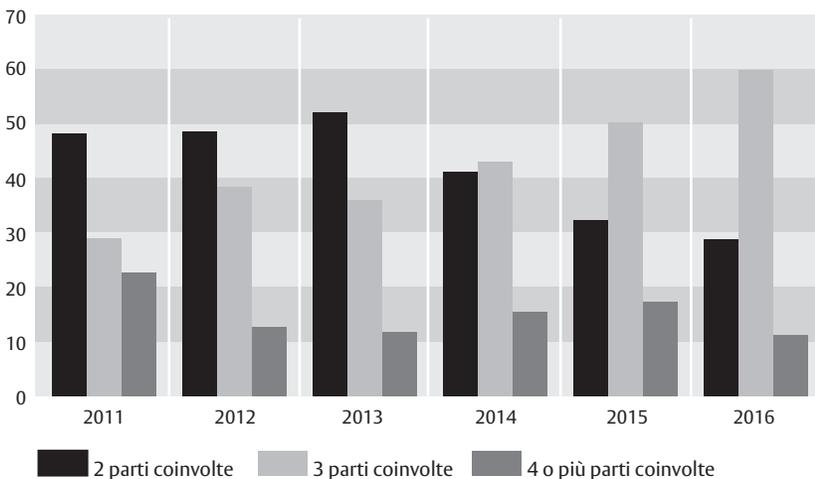
La contrattazione sociale non è un'attività negoziale strettamente formalizzata, sia per quanto riguarda le procedure del confronto, sia rispetto ai soggetti titolari a stabilire relazioni tra le parti, e dunque a firmare gli accordi. Inoltre, diversamente dalla contrattazione collettiva, esistono un'asimmetria e una sovrapposizione tra le parti, rispetto sia al mandato ricevuto sia alla constituency a cui gli attori devono rendere conto. Difatti, spetta alle amministrazioni tradurre accordi

senza valore contrattuale in atti amministrativi e progettuali, e in quanto tali esigibili da parte dei cittadini. Questi sono rappresentati dai sindacati, ma anche dalle amministrazioni stesse che ne hanno ricevuto il consenso elettorale. Nel corso degli anni, ciò ha comportato sia effetti critici sia aspetti virtuosi. Dal lato sindacale ha significato la sperimentazione di profili e assetti variabili delle delegazioni trattanti e dei soggetti titolari della negoziazione, rafforzando la centralità confederale e integrando laddove possibile il contributo delle categorie; allo stesso tempo, ciò ha consentito anche soluzioni flessibili e non standardizzate. In linea generale, la multilateralità degli accordi dovrebbe produrre intese più approfondite basate su agende più ampie. Naturalmente, l'allargamento dei tavoli di confronto non garantisce di per sé un buon risultato negoziale; questo va coniugato con una compagine negoziale che si adatti al livello del confronto, agli obiettivi delle piattaforme, e apporti le competenze necessarie per una discussione di merito.

Sotto il profilo dei dati, si osserva un generale aumento degli accordi siglati con il contributo di più parti (Grafico 4). Nel 2016 si consolida la tendenza a una diminuzione degli accordi con due parti coinvolte (28,8%, contro il 52,2% del 2013), generalmente amministrazioni comunali e Cgil Cisl Uil, oppure Spi Fnp Uilp. Parallelamente crescono gli accordi in cui sono presenti tre parti coinvolte (60% nel 2016, contro il 36% nel 2013) che coinvolgono in genere i Comuni e la componente confederale insieme a quella dei pensionati. Minor peso continuano ad avere gli accordi maggiormente complessi, sotto l'aspetto dei partecipanti: solo il 11,3% degli accordi 2016 vede la sigla di quattro o più soggetti; si tratta in questo caso di intese che coinvolgono più attori isti-

**GRAF.4 ◆ PARTI COINVOLTE, PER CLASSI**

(ACCORDI 2011-2016, VAL%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

tuzionali, e dal punto di vista tematico sono maggiormente variegati; è invece raro il caso in cui l'attore aggiuntivo sia rappresentato dalle categorie sindacali degli attivi.

I soggetti coinvolti in misura maggioritaria sono ovviamente le amministrazioni comunali e i sindacati confederali e dei pensionati (Grafico 5 nella pagina seguente). È rilevante notare la tendenza a una progressiva convergenza tra la presenza di Spi Fnp Uilp e quella delle confederazioni, dovuta a una crescita della partecipazione confederale alle intese (dal 50% circa negli anni 2011-2013 a oltre il 75% nel 2016) insieme al mantenimento della capillarità dell'azione negoziale dei pensionati (intorno al 80%-85% nel periodo). I soggetti istituzionali sovracomunali coinvolti sono assai più limitati (10,9% nel 2016) e comprendono Regioni, Province, Unioni dei comuni e Unioni montane, Consorzi dei servizi sociali e Ambiti territoriali sociali. Assai più marginali sono gli altri soggetti del

territorio, dalle parti datoriali al Terzo settore (tra il 2% e il 3% negli anni considerati). In questo caso non appare un profilo sistematico di tali contributi: le associazioni datoriali dell'industria sono presenti in accordi territoriali, soprattutto intorno ai temi dello sviluppo locale e dell'occupazione; quelle dell'artigianato e del commercio sono coinvolte anche in accordi di livello comunale concentrati in alcune aree specifiche del Paese. Il Terzo settore e le fondazioni sono presenti in misura assai limitata, sebbene con picchi negli accordi pluriennali di programma e nella concertazione a livello di Piani di zona, oltre che in episodici accordi specifici a livello comunale (politiche abitative, accoglienza dei migranti, conciliazione vita-lavoro).

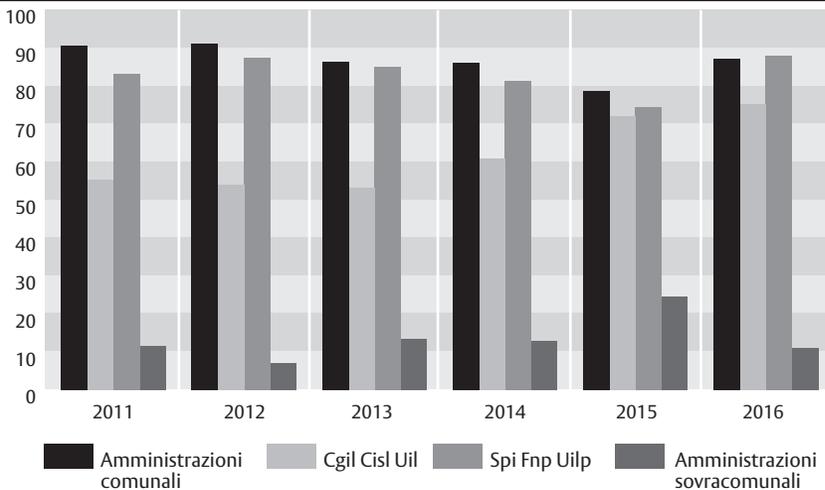
Nel complesso, la contrattazione di livello comunale sui bilanci di previsione dei comuni resta un'esclusiva di fatto delle organizzazioni sindacali.

DI RASSEGNA

I TASCABILI

GRAF.5 ◆ PARTI COINVOLTE

(ACCORDI 2011-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

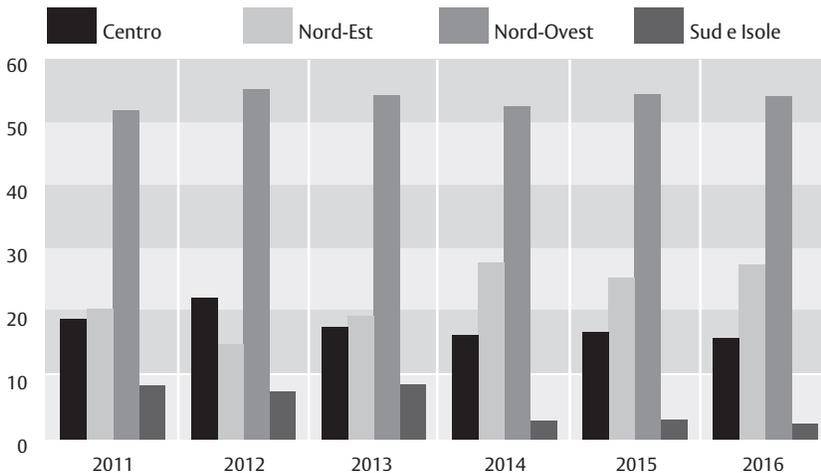
### ◆ LE DIFFERENZE TERRITORIALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

La ripartizione territoriale dell'attività di contrattazione sociale conferma nel tempo una polarizzazione lungo le linee Nord-Sud. Questa, peraltro, rispecchia diverse fratture e non solo quelle storiche di natura socio-economica; si evidenzia peraltro anche nelle pratiche sindacali e nell'attività contrattuale: ad esempio nella diffusione della contrattazione di secondo livello, nella capillarità dei servizi fiscali di matrice sindacale e dei patronati, etc.

Ciò non significa che i dati della contrattazione sociale non mostrino specificità degne di nota, o tanto meno che l'azione sindacale non possa intervenire per riequilibrare i contesti e invertire le tendenze. In estrema sintesi la contrattazione sociale (intesa qui come attività complessiva, sommando accordi e verbali) ha il suo perno a Nord-Ovest (Grafico 6), area in cui si concentra con

grande continuità temporale circa il 50%-55% di tutta l'attività negoziale del Paese. Ciò non esclude che tale stabilità sia frutto di andamenti contrapposti, a livello regionale o subregionale. Diverso il contesto a Nord-Est (principalmente Veneto ed Emilia Romagna) che negli ultimi anni ha coperto una quota attestata quasi al 30% del totale; soprattutto aumenta la quota di accordi veri e propri rispetto ai verbali, segno di un processo di reinsediamento dell'attività negoziale. Nelle regioni del Centro la tendenza complessiva è a un leggero ma progressivo calo nel corso degli anni più recenti (con l'eccezione del 2015); anche se ciò riflette vicende di livello regionale assai diseguali, con la tenuta in alcune regioni, arretramenti in altre e una crescita progressiva e costante in altre ancora. Il Sud e Isole, invece, rappresentano una lacuna considerevole anzitutto per l'Ocs, dal momento che non è stato possibile specie negli ultimi tre anni acquisire un numero congruo di documenti, quanto-

**GRAF. 6 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE** (ACCORDI EVERBALI 2011-2016, VAL.%)

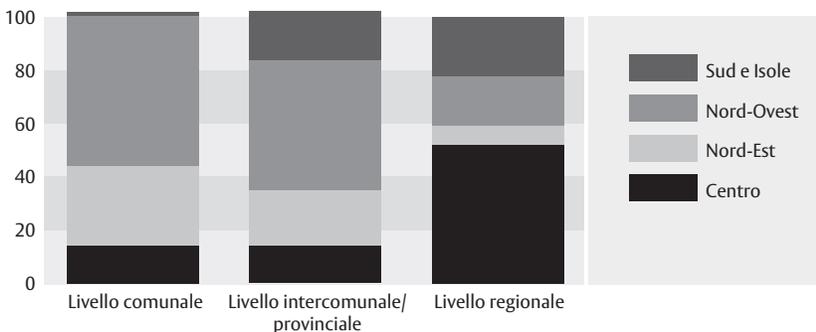


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

meno rappresentativo dell'attività negoziale effettivamente svolta nel Mezzogiorno, che per quanto limitata si potrebbe stimare almeno intorno al 10% del totale, sommando alla copertura realizzata dall'Ocs Cgil e Spi quella raggiunta da altri osservatori sindacali, come quello promosso dalla Cisl.

L'articolazione per livello territoriale degli accordi realizzati nelle diverse aree del Paese (Grafico 7) mostra diverse specificità: anzitutto conferma che il pilastro della contrattazione sociale, situato a Nord-Ovest, è fondamentalmente centrato sul livello comunale. Nelle altre ripartizioni si evidenziano al-

**GRAF. 7 ◆ LIVELLO TERRITORIALE PER RIPARTIZIONE** (ACCORDI 2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

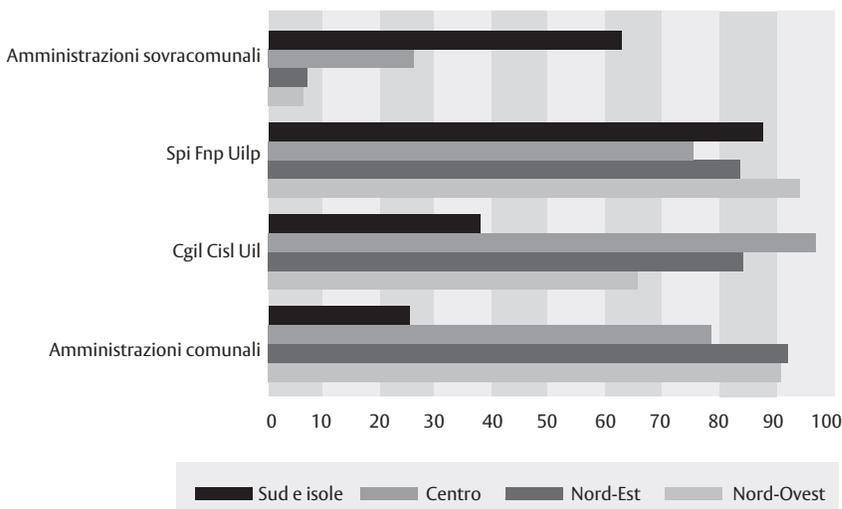
DI RASSEGNA

I TASCABILI

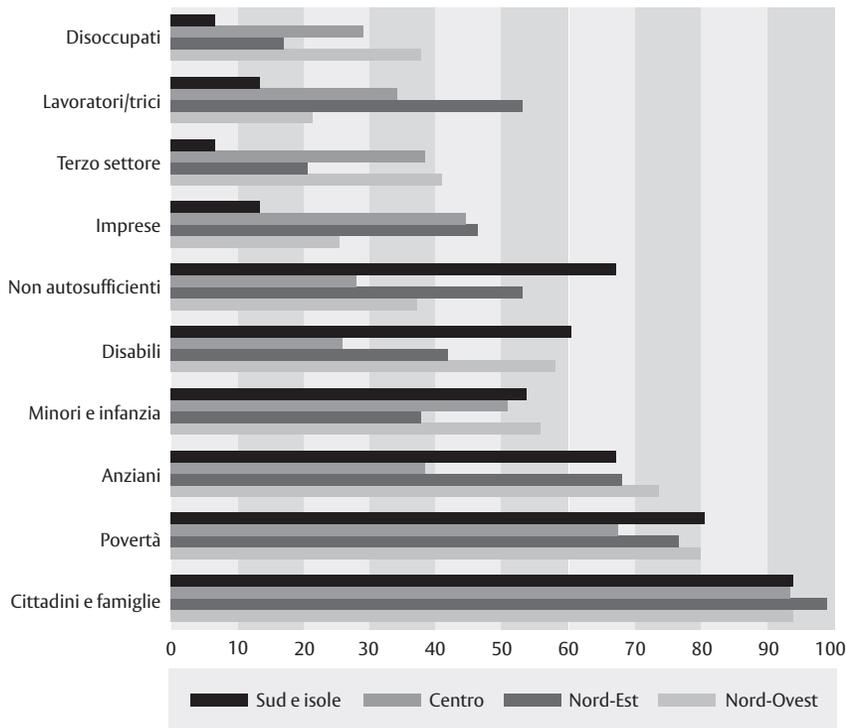
cune differenze rispetto al peso degli accordi sovracomunali (provinciali e intercomunali); questi risultano meno diffusi – in proporzione – in tutte le ripartizioni, a causa di una presenza non trascurabile nel Sud e Isole, riguardante soprattutto la concertazione e il confronto a livello di Ambiti territoriali sociali. Riguardo agli accordi regionali, circa la metà di quelli raccolti e analizzati si colloca nelle regioni del Centro, in particolare sui temi dei servizi pubblici locali, iniziative di sviluppo territoriale, di promozione dell'occupazione e inserimento lavorativo; analogamente sono sovrarappresentati gli accordi regionali al Sud e Isole. Tutto questo indica, da una parte, alcune specificità territoriali: la capillarità degli accordi comunali a Nord-Ovest, mentre suggerisce una certa disomogeneità dell'azione a livello territoriale e regionale, quanto meno di quella che è stata registrata attraverso l'Osservatorio. La differente penetrazione e le caratteristi-

che della contrattazione sociale nelle aree del Paese si riflettono anche nella partecipazione dei diversi attori istituzionali e sindacali alle intese (Grafico 8). Le amministrazioni comunali sono presenti in misura superiore alla media nelle regioni del Nord, dove superano il 90% degli accordi. Il focus comunale delle intese vede differenze tra Nord-Ovest e Nord-Est dal punto di vista della partecipazione sindacale: a Nord-ovest è preminente il contributo di Spi Fnp Uilp (94,1%, contro 65,4% di Cgil Cisl Uil), mentre a Nord-est la presenza è sostanzialmente paritaria intorno al 84% degli accordi. La contrattazione nelle regioni del Centro, anche per un peso maggiore degli accordi sovracomunali si basa in misura più ampia sul ruolo confederale (96,9% Cgil Cisl Uil, contro il 75,3% dei pensionati). A Sud e Isole il numero esiguo di accordi non consente una valutazione approfondita, per quanto si possa notare come la presenza istituzionale maggioritaria

**GRAF. 8** ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER PARTI COINVOLTE (ACCORDI 2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

**GRAF. 9 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER DESTINATARI** (ACCORDI 2016, VAL.%)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

sia quella degli enti sovracomunali (62,5%), insieme a un ruolo preminente della presenza dei sindacati dei pensionati (87,5%, contro il 37,5% di Cgil-Cisl-Uil).

I destinatari delle misure e degli interventi della contrattazione sociale avranno uno spazio specifico nel prossimo paragrafo. Alcune valutazioni possono essere introdotte a proposito delle differenze territoriali, che illustrano anche sfumature diverse rispetto a sensibilità e istanze prioritarie sia sindacali sia delle amministrazioni coinvolte.

La contrattazione a Nord-Ovest, oltre alla grande capillarità in piccoli e piccolissimi comuni mostra la centralità di alcuni destina-

tari "tradizionali" (anziani, minori e infanzia, disabili), ma anche delle nuove criticità sociali legate alla crisi economica (povertà e disoccupati); questo si lega a una presenza rilevante del Terzo settore sia come promotore di iniziative sociali sia come destinatario di contributi e affidamenti di servizi. A Nord-Est, oltre a un solido presidio dei destinatari principali (anziani, povertà, disabili e non autosufficienti) è più intensa la presenza di lavoratori e imprese, in temi di accordo legati allo sviluppo locale, a interventi sulla pubblica amministrazione, ma soprattutto alla regolazione degli appalti e dei servizi pubblici; è anche più intensa l'attenzione per i temi

dell'integrazione degli immigrati e dei diritti e tutele per giovani e donne. Nelle regioni del Centro è più spiccata la presenza dei destinatari in qualche modo associati al tessuto economico e occupazionale: disoccupati, lavoratori, imprese, Terzo settore.

### ◆ I DESTINATARI DI INIZIATIVE E MISURE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

#### La presenza dei destinatari negli accordi

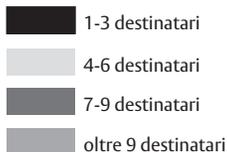
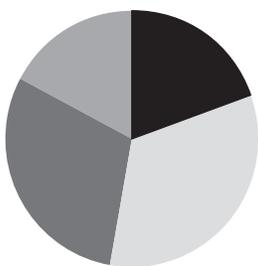
Quali sono i destinatari della contrattazione sociale, e in che misura è variegata la loro platea? Anzitutto, gli accordi mostrano un profilo differenziato, in base alla numerosità dei beneficiari (Grafico 10). La grande maggioranza delle intese si addensa intorno a valori medi: quasi due terzi dei testi presentano interventi a favore di una platea compresa tra 4 e 9 destinatari. Quasi il 20% è invece rappresentato da accordi specifici, oppure accordi di scala ridotta specie nei piccoli co-

muni, in cui i destinatari sono compresi tra 1 e 3. All'opposto, vi è il 17% degli accordi che presenta interventi a beneficio di più di 9 destinatari; in genere si tratta di accordi di livello comunale sui bilanci, particolarmente articolati sia rispetto alle tematiche trattate sia delle misure concordate.

I destinatari, a seconda delle misure negoziate, possono trarre vantaggi maggiori o minori, diretti o indiretti, immediati o procrastinati nel tempo. In parte ciò dipende dal modo in cui vengono focalizzati i soggetti nel confronto negoziale: il riferimento può andare a gruppi di popolazione ben precisi, o vi si può alludere mediante perifrasi o espressioni sintetiche o allusive (es. popolazione in condizione sociale critica, cittadini in difficoltà, etc.); a volte l'uso di determinati termini è assai più univoco (es. non autosufficienti, disabili), oppure viene fatto riferimento alla condizione sociale dei beneficiari (es. i lavoratori colpiti dalla crisi) per quanto a questa non sempre segua una precisazione della posizione soggettiva per accedere a un agevolazione o a un servizio (es. cassaintegrati, disoccupati, inoccupati, persone che hanno patito una consistente riduzione del reddito, etc.). Per non parlare di "categorie" quali immigrati, donne, giovani che – laddove citati – spesso ricadono in facili etichettature, senza che vi sia una loro piena articolazione per condizione sociale, economica, di cittadinanza.

Fatta questa premessa, un primo approccio al tema dei destinatari della contrattazione sociale risulta dal loro richiamo generale negli accordi. Va premesso che i documenti 2016 (Grafico 11) hanno un carattere nettamente universalistico, a partire dal dato che nella quasi totalità (94,5%) presentano almeno una misura/intervento, o un preambolo di intesa tra le parti, riguardante cittadini e famiglie. Una delle maggiori criticità sociali

**GRAF. 10 ◆ NUMERO DESTINATARI PER CLASSI**  
(ACCORDI 2016, VAL. %)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

degli ultimi anni si segnala al secondo posto: individui e famiglie in condizione di povertà risultano presenti, con almeno una misura o intervento a loro favore, in circa i tre quarti degli accordi (76,4%). Gli anziani sono citati, in quanto destinatari di misure negoziate o linee di intervento, nel 65,6% degli accordi. Naturalmente, gli anziani beneficiano di una consistente attenzione trasversale nella contrattazione sociale, soprattutto per la componente più fragile: disabili e non autosufficienti, dei quali i cittadini anziani sono parte preponderante, sono presenti rispettivamente nel 47,8% e 40,8% degli accordi. Un'altra componente tradizionale dei destinatari è costituita da minori e infanzia (nel 49,3% degli accordi). I destinatari in difficoltà occupazionale (lavoratori in contesti di crisi, inoccupati, disoccupati) oscillano tra il 10% e il 30% degli accordi, con un aumento concentrato soprattutto tra i soggetti più al margine del mercato del lavoro (disoccupati e inoccupati), collocati tra criticità occupazionale e rischio di povertà. Una specificità del 2016 è una crescita di attenzione, anche se spesso solo generale e indiretta, che va al-

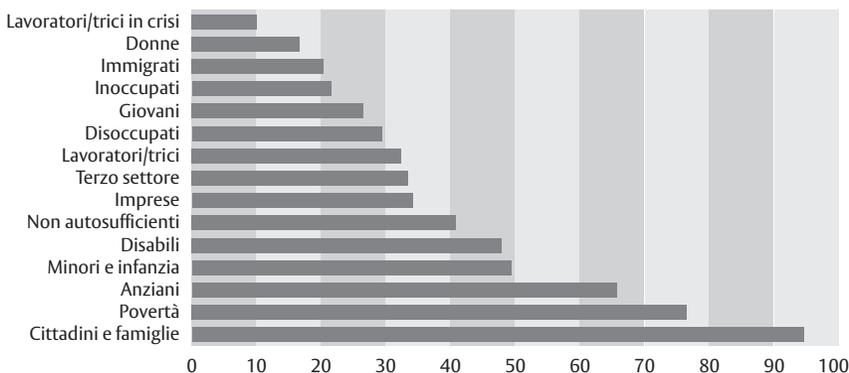
le imprese e al Terzo settore, insieme ai lavoratori: si tratta di un effetto dell'aumento consistente di intese riguardanti la regolazione degli appalti pubblici e della gestione esterna dei servizi. Risultano in crescita anche i riferimenti a immigrati, giovani e donne (presenti tra il 15% e il 25% degli accordi); una crescita che tuttavia non sfugge all'etichettatura, e semmai richiama la necessità di politiche più trasversali che tengano in conto, ad esempio, dei bisogni specifici di immigrati, giovani e donne non tanto in agende negoziali specifiche – seppur necessarie – quanto in una definizione più inclusiva di interventi dal respiro più ampio, ad esempio nelle politiche del lavoro, in quelle fiscali, nel sistema dei servizi sociali, etc.

### I destinatari e le misure contrattate

Nell'attività di classificazione e inserimento dei documenti è stato sperimentato nel 2016 un nuovo sistema di associazione dei destinatari alle singole misure negoziate. In precedenza i destinatari erano indicati in una chiave distinta rispetto alle voci tematiche, venendo solo associati in generale al-

**GRAF. 11** ◆ **DESTINATARI**

(ACCORDI 2016, PRIME 15 VOCI, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

l'accordo, qualora in esso vi fosse almeno un riferimento a determinati gruppi di popolazione o a beneficiari specifici. Attualmente, a partire dai dati 2016, è possibile associare a ciascuna voce tematica selezionata uno o più beneficiari. Ciò ha comportato un maggior affinamento della classificazione dei destinatari, potendo considerare anche quelli minori o secondari di ciascuna voce tematica prevista negli accordi.

Come è stato osservato, la voce di gran lunga più presente tra i destinatari è quella che si riferisce a *cittadini e famiglie* (il 94,5% degli accordi presenta almeno un riferimento al destinatario, vd. Tabella 2). In percentuali analoghe (90,9%) si ritrovano cittadini e famiglie tra i beneficiari delle misure di area fiscale/tributaria; un dato non distante dal 71,5% degli accordi che trattano di temi sociali, socio-sanitari e assistenziali. Meno frequenti misure universalistiche (o generaliste) nel campo delle politiche culturali (44,3%) e in quelle abitative (55,2%).

Naturalmente i destinatari possono ricorre-

re più di una volta per ciascun accordo, e difatti sono presenti misure per cittadini e famiglie in media 7,5 volte per documento. Sebbene si tratti del destinatario "tipo" della contrattazione sociale – la cittadinanza, intesa nel suo insieme – la sua presenza nelle diverse aree tematiche non ha lo stesso peso specifico. Ad esempio la frequenza di singole voci è assai più ampia nel caso di misure fiscali: queste rappresentano il 43,6% di tutte le ricorrenze di cittadini e famiglie (4,1 misure per accordo che contiene temi fiscali), mentre solo il 14,4% delle ricorrenze sono associate a misure di natura sociale e socio-sanitaria (1,8 misure per accordo).

Nel primo caso, gli interventi vanno soprattutto a definire aliquote e procedure generali per le tariffe rifiuti, trasporti, Tasi, Imu, schemi di compartecipazione al costo dei servizi a domanda individuale. Nel caso delle misure sociali, si tratta in particolare di interventi sui servizi sanitari e territoriali (ambulatori di medicina generale, case della salute, rete ospedaliera e prestazioni specialistiche),

**TAB. 2 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: CITTADINI E FAMIGLIE** (ACCORDI 2016)

CITTADINI E FAMIGLIE	AREE PREVALENTI						TOTALE
	AREA 3	AREA 5	AREA 7	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo <sup>5</sup>	0,9	1,3	3,8	0,9	0,5	-	7,5
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato <sup>6</sup>	1,3	1,8	4,1	1,6	1,1	-	8,0
% sul totale ricorrenze del destinatario <sup>7</sup>	7,2%	14,4%	43,6%	7,8%	2,7%	24,2%	100%
Presenza destinatario sul totale accordi <sup>8</sup>	71,6%	71,2%	90,9%	55,2%	44,3%	-	94,5%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

<sup>5</sup> A numeratore il numero di voci tematiche associate al destinatario, a denominatore il numero complessivo degli accordi 2016.

<sup>6</sup> A numeratore il numero di voci tematiche associate al destinatario e a denominatore il numero di "accordi dedicati" (con "accordo dedicato" si intende un accordo le cui tematiche interessano quel destinatario).

<sup>7</sup> Numero di voci tematiche associate al destinatario in una determinata area sul totale delle voci tematiche associate al destinatario.

<sup>8</sup> Numero di accordi associati al destinatario in una determinata area sul totale accordi della stessa area.

**TAB. 3 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: ANZIANI** (ACCORDI 2016)

ANZIANI	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 5	AREA 7	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	1,3	0,4	0,3	0,8	-	2,0
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	2,0	1,5	1,1	1,5	-	3,0
% sul totale ricorrenze del destinatario	57,1%	16,7%	8,6%	15,8%	1,8%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	64,1%	24,7%	22,6%	50,0%	-	65,6%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

sulla programmazione sociale territoriale, su prevenzione e informazione, in misura più marginale riguardo modalità di presa in carico e facilitazione dei percorsi di accesso.

Le misure a favore dei destinatari anziani (Tabella 3) risultano particolarmente concentrate nell'area dei servizi socio-sanitari e assistenziali (gli anziani si trovano associati al 64,1% dei temi di accordo di quest'area). Le singole misure vedono preponderanti i servizi residenziali e domiciliari, i servizi per la non autosufficienza (pasti a domicilio, trasporti sociali, sostegno psicologico), ma anche iniziative di prevenzione sanitaria e per la promozione del benessere, tavoli di monitoraggio della condizione sociale degli anziani, semplificazione dei percorsi di accesso e iniziative di contrasto della povertà – per quanto in genere non esclusivamente dedicate agli anziani –. In quest'area vi è anche la maggioranza assoluta degli interventi rivolti agli anziani (57,1%).

Al di là del campo socio-sanitario e assistenziale, la presenza degli anziani emerge in altri campi della contrattazione. La metà delle voci tematiche negoziate nell'Area 11 è associata a interventi per gli anziani: iniziative di socializzazione, centri di aggregazione, turismo sociale e attività sportive. Entro circa un quin-

to degli accordi (24,7%) dell'area delle politiche fiscali (Area 7) vi sono misure specifiche per gli anziani: soprattutto sulla compartecipazione ai costi dei servizi, agevolazioni riguardanti le tariffe delle utenze domestiche e restituzioni della spesa sanitaria. Minore il peso degli anziani tra le voci dell'Area 9 (22,6% degli accordi), concentrate sugli interventi di social housing per anziani fragili e sui servizi di trasporto locale, specie per agevolare la mobilità verso i servizi sociali e sanitari. *Famiglie e individui in condizione di povertà* si ritrovano nel 76,4% degli accordi; in media 2,4 volte per ogni accordo che prevede almeno un intervento che interessa il destinatario. I soggetti in povertà si ritrovano concentrati per la gran parte in tre aree tematiche. La prima è quella del sociale e dell'assistenza (nel 56,9% degli accordi dell'Area 5, pari al 38% di tutti gli interventi a favore di persone in condizione di povertà). In concreto, sono presenti in primo luogo trasferimenti monetari, seguiti dalla distribuzione di beni e servizi di prima necessità e da opportunità di inclusione sociale (specie mediante occasioni per esperienze lavorative socialmente utili).

Segue l'area del fisco locale (Area 7, 30% degli accordi che prevedono interventi fiscali,

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

<b>TAB. 4 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: POVERTÀ E DISOCCUPATI (ACCORDI 2016)</b>					
<b>POVERTÀ</b>	<b>AREE PREVALENTI</b>				
	<b>AREA 5</b>	<b>AREA 7</b>	<b>AREA 9</b>	<b>ALTRE AREE</b>	<b>TOTALE</b>
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,8	0,6	0,8	-	1,8
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,4	2,0	1,2	-	2,4
% sul totale ricorrenze del destinatario	38,0%	29,2%	27,6%	5,2%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	56,9%	30,7%	62,6%	-	76,4%
<b>DISOCCUPATI</b>	<b>AREE PREVALENTI</b>				
	<b>AREA 5</b>	<b>AREA 6</b>	<b>ALTRE AREE</b>	<b>TOTALE</b>	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,9	-	0,4	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,3	-	1,4	
% sul totale ricorrenze del destinatario	12,6%	85,0%	2,4%	100,0%	
Presenza destinatario sul totale accordi	6,0%	66,7%	-	29,3%	
<i>Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv</i>					

corrispondenti al 29,2% delle ricorrenze del beneficiario). Si tratta in particolare di esenzioni e agevolazioni nella compartecipazione al costo dei servizi o nel pagamento di tariffe comunali (Tari) e rimborsi/esenzioni dell'Irpef comunale; di frequente si tratta di misure definite in base a Isee.

La terza area che indirizza l'attenzione sulla povertà è quella delle politiche abitative e del territorio (Area 9). In qualche modo, l'orientamento a soggetti in condizioni di povertà dà il tono e il profilo alle politiche abitative in quanto tali: il 27,2% dei riferimenti al destinatario si ritrova tra gli interventi in questo campo; osservando invece in generale le accordi che presentano misure di sostegno all'abitare ben il 62,6% è associato a famiglie e cittadini in condizione di povertà. Concretamente, il focus degli interventi è

sui contributi per l'affitto, su servizi per la locazione (agenzie territoriali, mediazione, garanzie per proprietari e locatari), in misura inferiore anche su soluzioni per l'emergenza abitativa e interventi per ridurre l'impatto della morosità incolpevole.

Tutte le aree restanti raccolgono solamente il 5,2% di tutte le ricorrenze del destinatario; tra queste una piccola quota è rappresentata da specifici interventi di inclusione lavorativa (Area 6). Tali interventi sono in verità assai più associati a disoccupati, inoccupati e a distanza anche a disabili, donne, giovani. Dalla lettura degli accordi appare in sostanza una integrazione solo parziale dei percorsi di attivazione lavorativa all'interno della presa in carico da parte dei servizi sociali e nei progetti personalizzati rivolti alle persone in condizione di povertà.

L'articolazione tematica dei destinatari disoccupati è complementare a questa lettura: ben il 66,7% degli accordi che hanno un riferimento all'area delle politiche del lavoro (Area 6) è associato ai disoccupati. Vi si trovano in media 1,4 voci tematiche, riferite a diverse misure: inserimento lavorativo e – in seconda battuta, a distanza – formazione, rapporto con i centri per l'impiego, misure anticrisi e di sostegno al reddito. Le ricorrenze dei disoccupati per quest'area rappresentano il 85% del totale. Il 6% degli accordi di area sociale (Area 5) si orienta a favore dei disoccupati (a cui corrisponde il 12,6% delle voci tematiche associate al destinatario), in particolare per interventi assistenziali o promozionali di contrasto della povertà. In verità la maggior parte di questi riferimenti è generico, prevede raramente misure anti-povertà accessibili in virtù della precisa condizione di disoccupazione, in quanto tale. Al contrario, il termine disoccupato è di frequente utilizzato in quanto sinonimo (o sineddoche) di povero, e la condizione di accesso al sostegno passa da un'effettiva presa in carico o dalla prova dei mezzi mediante lsee.

Gli interventi a favore dei *minori e infanzia* sono assai diffusi nei documenti della contrattazione sociale (49,3% degli accordi).

Nei testi in cui appaiono risultano mediamente con una buona frequenza: 2,9 interventi per accordo. Minori e infanzia sono quasi coincidenti, ovviamente, con l'area specifica delle politiche educative e dell'istruzione (si ritrovano nel 94,3% degli accordi dell'Area 10). Tuttavia la loro sovrapposizione con le politiche educative e dell'istruzione non è completa: le voci tematiche dell'Area 10 si associano al 57,1% dei riferimenti a misure per minori e infanzia; il restante 43,9% è suddiviso tra le altre aree della contrattazione sociale. A proposito delle politiche educative e dell'istruzione, prevalgono gli interventi sugli asili nido, le scuole per l'infanzia, mentre solo marginalmente altri istituti di ordine e grado superiore. Nel merito si segnalano interventi diretti al diritto allo studio, comprese iniziative per l'integrazione, benefit e agevolazioni per gli studenti, mense e trasporti scolastici, pre e post-scuola; assai marginalmente vi sono piani o provvedimenti per l'adeguamento degli edifici scolastici. Queste iniziative, inoltre, in alcuni casi associano altri destinatari (donne, disabili, immigrati) a proposito di attività di integrazione, culturali ed extracurricolari, l'estensione del pre e post-scuola in funzione di conciliazione vita-lavoro.

**TAB. 5 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: MINORI E INFANZIA** (ACCORDI 2016)

MINORI E INFANZIA	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 5	AREA 7	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,2	0,2	2,0	0,4	-	1,4
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,3	1,1	2,1	1,2	-	2,9
% sul totale ricorrenze del destinatario	13,6%	12,8%	57,1%	10,2%	6,3%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	16,8%	19,2%	94,3%	29,3%	-	49,3%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

I riferimenti ai minori e all'infanzia si ritrovano anche in altre aree di intervento. Il 12,8% degli interventi sono associati all'area fiscale e specialmente alla compartecipazione ai costi dei servizi (Area 7). La loro frequenza in quest'area non è trascurabile, dal momento che minori e infanzia si ritrovano nel 19,2% degli accordi sul tema (in particolare sulla definizione delle rette e dell'uso dell'Isee).

Le voci tematiche dell'Area 11 (socializzazione e cultura) associano diffusamente minori e infanzia (nel 29,3% degli accordi sul tema, pur rappresentando solo il 10,2% delle voci tematiche associate al destinatario). Vi sono previsti soprattutto interventi per centri di aggregazione e sport di base, in misura più marginale attività culturali extrascolastiche. I minori risultano anche associati all'area delle politiche sociali in senso stretto (nel 16,8% degli accordi dell'Area 5, rappresentano il 13,6% degli interventi a favore dei beneficiari minori e infanzia). In quest'area il merito degli interventi è piuttosto frammentato ed evidenzia alcuni provvedimenti per la rete dei servizi sanitari territoriali (ambulatori pediatrici, iniziative informative per la promozione della salute infantile), per centri diurni e assistenza domiciliare rivolta a minori disabili. Sono scarsi e piuttosto generici i riferimenti a misure di contrasto della povertà orientate ai bisogni dell'infanzia e dei minori, nonostante gli studi più recenti e le valutazioni degli attori sociali e istituzionali abbiano evidenziato da tempo l'aumento della povertà infantile.

*Giovani, Donne e Immigrati* rappresentano destinatari della contrattazione sociale che negli anni passati hanno raccolto scarsa attenzione, essendo presenti intorno al 10% degli accordi. La nuova modalità adottata per associare con precisione gli interventi negoziati e i beneficiari ha consentito di evidenziare citazioni e riferimenti più diffusi,

ma permangono alcuni caratteri già evidenziati nei Rapporti Ocs degli anni più recenti. In particolare, a proposito di una segmentazione e scarsa trasversalità degli interventi che si rileva soprattutto nel peso significativo dell'Area 8 (pari opportunità e non discriminazione) per le misure rivolte a immigrati e donne (rispettivamente nel 44,6% e nel 52,9% degli accordi che trattano tali voci tematiche), specie attraverso sportelli e uffici pubblici dedicati ai temi dell'inclusione e orientamento, non discriminazione, contrasto della violenza contro le donne. Altro abbinamento "elettivo" è quello dei giovani con i temi dell'aggregazione e della socializzazione (nel 26,4% degli accordi Area 11, corrispondente al 34,3% delle misure a favore dei destinatari giovani).

Ciononostante si intravede nel 2016 una maggiore diversificazione e si evidenziano alcuni aspetti – per quanto ancora marginali, nei fatti – per un nuovo orientamento della contrattazione: una maggiore enfasi posta su misure – o impegni a realizzarne – nell'area del lavoro, soprattutto attraverso interventi specifici di inserimento lavorativo (i giovani sono associati a tali misure nel 24,8% degli accordi dell'Area 6), su pre/post-scuola e orari dei servizi pubblici (donne nel 12,2% delle voci tematiche dell'Area 6, in particolare su conciliazione vita-lavoro). Rilevante per gli immigrati è invece il peso dell'Area 5 (13,1% degli accordi, e ben il 45,2% di tutti i riferimenti a misure rivolte agli immigrati stessi), in cui sono presenti sostanzialmente interventi a sostegno di richiedenti asilo e, in alcuni casi, specificamente a minori stranieri non accompagnati.

Va evidenziato che nelle intese la trattazione degli interventi a favore di giovani, donne e immigrati è ancora frammentata e disorganica. Generalmente nella strutturazione dei testi non si segue in esclusiva né la via

**TAB. 6 ♦ ANALISI DEI DESTINATARI: GIOVANI, DONNE, IMMIGRATI (ACCORDI 2016)**

IMMIGRATI	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 5	AREA 6	AREA 8	ALTRE AREE		
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,05	0,4	-	0,3	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,3	1,0	-	1,3	
% sul totale ricorrenze del destinatario	45,2%	7,7%	34,8%	12,3%	100,0%	
Presenza destinatario sul totale accordi	13,1%	3,7%	44,6%	-	20,3%	
DONNE	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 2	AREA 6	AREA 8	ALTRE AREE		
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,1	0,7	-	0,3	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,1	1,3	-	1,6	
% sul totale ricorrenze del destinatario	10,2%	21,7%	53,5%	8,9%	100,0%	
Presenza destinatario sul totale accordi	8,2%	12,2%	52,9%	-	16,6%	
GIOVANI	AREE PREVALENTI					TOTALE
	AREA 5	AREA 6	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE	
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,3	0,2	0,3	-	0,4
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,1	1,1	1,3	-	1,5
% sul totale ricorrenze del destinatario	11,2%	28,9%	18,6%	34,3%	7,0%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	5,0%	24,8%	16,6%	26,4%	-	26,5%
<i>Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv</i>						

tematica (mediante capitoli specifici dedicati alle politiche giovanili, di genere, dell'immigrazione) né quella pienamente trasversale, capace di inserire nei diversi campi di politica sociale un'articolazione progettuale che espliciti i diversi destinatari e ne chiarisca il coinvolgimento (es. progetti mirati a giovani e donne nel campo delle poli-

tiche occupazionali, agli immigrati in quello delle politiche scolastiche, e così via). Ciò è evidenziato anche dalla infrequente compresenza, nei singoli accordi, di più di una misura associata a tali destinatari; in particolare, negli accordi che citano gli immigrati la media degli interventi è pari a 1,3; indicando in questo caso una polarizzazione tra

accordi che sono orientati a misure rivolte all'accoglienza di primo livello (Area 5) e altri accordi che intervengono sul piano dell'inclusione sociale (Area 8).

### ◆ SCHEDE TEMATICHE: MISURE, PROGETTI, INTERVENTI

#### **Contrasto della povertà**

La presenza delle famiglie e dei cittadini in condizione di povertà tra i destinatari degli interventi dalla contrattazione sociale è in crescita negli ultimi anni. Come evidenziato nelle pagine precedenti, gli accordi 2016 rilevano tale presenza in circa 3 accordi su 4. Analogamente, la presenza delle misure specifiche volte al contrasto della povertà è ugualmente radicata; ma la sua analisi non è lineare, dal momento che sono molteplici gli interventi e i capitoli di politica sociale che possono contribuire allo scopo, sia direttamente sia indirettamente, in forma organica o puntuale.

Le misure specificamente indicate come di "contrasto della povertà" si ritrovano nell'Area 5 (Politiche socio-sanitarie e assistenziali) e nel complesso ricorrono in circa la metà dei documenti, con uno o più interventi per accordo. Queste misure sono per lo più legate a interventi dei servizi sociali comunali o di Ambito, attraverso erogazioni monetarie, beni e servizi di base, iniziative di inclusione sociale e occupazionale.

I destinatari "famiglie o individui in condizione di povertà" si ritrovano anche nel merito di altre misure presenti nelle aree tematiche negoziate: in particolare nell'area del fisco locale (Area 7) e in quella delle politiche abitative (Area 9). Per quanto tali misure vadano a sostenere aspetti importanti della condizione dei cittadini in difficoltà socio-economica, l'integrazione con il sistema

dei servizi e con una presa in carico complessiva è più labile, configurando una seconda fascia di misure di contrasto della povertà, o da un altro punto di vista misure volte al contenimento dei processi di impoverimento (contributi per l'abitare, accesso agevolato ai servizi sociali, esenzioni o alleggerimento del carico fiscale e tariffario). Non sono sempre evidenziate le cornici degli interventi di contrasto della povertà che si collocano nell'ambito dei servizi sociali, anche per la natura stessa degli accordi (spesso intese omnibus sul bilancio di previsione dei Comuni) e per le modalità di stesura che si concentrano prevalentemente sulle risorse stanziare e sul loro utilizzo, ma assai più raramente sugli aspetti tecnico-organizzativi che ne prevedono l'implementazione. Laddove invece è descritto anche il quadro dei servizi, le azioni paiono generalmente ispirate a una presa in carico complessiva, alla valutazione dei bisogni, ed eventualmente a progetti personalizzati di attivazione e/o interventi specifici di sostegno al reddito.

In tal senso, i medesimi interventi (ad esempio il sostegno dei bisogni primari, attraverso pacchi alimentari, buoni spesa etc.) possono assumere sfumature differenti: apparire isolati ed episodici, oppure collocarsi all'interno di un quadro organico di interventi. Per un altro verso, anche gli interventi che non prevedono una presa in carico diretta ma l'accesso a prestazioni agevolate tramite domande e bandi specifici (esenzioni rette dei servizi per l'infanzia, fondi affitto, contributi una tantum e riduzioni delle tariffe dei rifiuti, etc.) possono offrire ugualmente un contributo per il contrasto della povertà, che non richiede esplicitamente – ma in qualche misura presuppone – una qualche forma di presa in carico, per quanto eventualmente "leggera".

Queste due dimensioni non paiono dialogare al meglio, almeno attraverso i testi di ac-

cordo, mentre potrebbero essere messe in rapporto mediante un'azione proattiva verso la popolazione a rischio povertà, non formalmente in carico e non conosciuta dai servizi, ma che accede abitualmente a prestazioni sociali agevolate e riduzioni delle tasse e tributi locali.

Nei testi di accordo emerge il tema – esplicitamente, o implicitamente – dell'integrazione e della coerenza dei diversi strumenti di contrasto della povertà e di quelli "anticrisi". In alcuni accordi, ad esempio, si sottolinea il tema della progressione degli interventi: interventi ordinari, straordinari, per bisogni specifici, contributi d'emergenza. La creazione di uno strumento di contrasto della povertà di livello nazionale – al di là delle criticità sottolineate dall'Alleanza contro la povertà e da altri attori politici e sociali – è senz'altro una sfida posta all'organicità delle misure locali fin qui adottate e, di conseguenza, alla contrattazione sociale stessa. A proposito di integrazione tra misure, in alcuni accordi si cita la necessità di combinare gli interventi propri dell'ente con la sperimentazione del Sia e con altre misure di livello superiore (specie nelle regioni in cui è prevista una normativa specifica sul contrasto della povertà), ad esempio per stabilire criteri complementari riguardanti le soglie Isee e la condizione occupazionale che consentano di recuperare le domande non ammissibili per il Sia e di estendere la platea dei beneficiari. La problematica dell'integrazione è tuttavia posta soprattutto sul piano delle procedure, e meno su quello del coinvolgimento degli attori e dei livelli di intervento istituzionale.

Dal punto di vista della componente economica del sostegno, sono ricorrenti gli impegni per una maggiore sistematicità degli attuali fondi anticrisi, attraverso la loro unificazione in un unico fondo oppure mante-

nendo fondi dedicati a temi sociali specifici (casa, inserimento lavorativo, sostegno socio-educativo, etc.), o distinguendoli per funzioni differenti (contributi ordinari mediante bandi e graduatorie, contributi di emergenza, etc.).

L'unificazione o quantomeno la sistematizzazione degli interventi anticrisi e di contrasto della povertà si accosta al tema dei rapporti tra i livelli istituzionali del sistema dei servizi. Il dispositivo degli interventi – regolamento, procedure, soggetti gestori, etc. – è considerato generalmente a un livello ottimale quando viene assunto alla dimensione di Ambito territoriale sociale. Questo processo può presentare forme e modalità diverse: rafforzando i servizi di Ambito e lasciando ai comuni la contribuzione indiretta; stimolando punti di accesso diversificati sul territorio (centri famiglie, i servizi sociali, sportelli informativi pubblici e in raccordo con l'associazionismo); attivando anche l'associazionismo comunale specie per alcune politiche di respiro territoriale (sostegni per l'affitto e morosità incolpevole, sviluppo Erp, progetti speciali di social housing, etc.). Diverse sperimentazioni (Piemonte, Lombardia, Toscana) hanno realizzato la condivisione degli sforzi anticrisi mediante la costituzione di fondi provinciali/territoriali, tuttavia non necessariamente coincidenti con gli ambiti sociali. Tali iniziative hanno visto il contributo progettuale delle organizzazioni sindacali.

Il tema di un uso dei trasferimenti monetari che integri differenti misure e non sia contraddittorio rispetto ai criteri di ciascuna di esse (ad esempio con il Sia/Rei) viene posto da interventi sul "minimo vitale", una espressione che trova realizzazione in forme variegata. In alcuni casi, il minimo vitale definisce una soglia Isee (ordinario o corrente) al di sotto della quale si prevedono agevola-

zioni ed esenzioni dal costo dei servizi. Va sottolineato che tra le prerogative del livello comunale/territoriale vi è proprio la gestione del sistema dei servizi, e quindi a questo livello sarebbe utilizzabile la leva dei contributi indiretti contro la povertà, ovvero per l'accesso agevolato o esentato dalla partecipazione. In altri contesti, il minimo vitale è inteso come erogazione economica fino al raggiungimento di un contributo monetario – di entità variabile in relazione al beneficio proveniente dal Sia o da misure regionali analoghe – legato a un progetto personalizzato. D'altra parte, i provvedimenti locali possono intervenire sull'utenza non ammessa alle misure nazionali o regionali, perché al di fuori dei criteri reddituali o famigliari di accesso.

Si sottolinea in alcuni accordi la necessità di coniugare la strutturalità dei fondi anticrisi e di contrasto della povertà con la ridefinizione delle iniziative di inserimento lavorativo e work experience, sia legate alla presa in carico da parte dei servizi sociali sia orientate puramente all'inclusione occupazionale. La necessità di ridefinire tali strumenti si basa anche sulla grande varietà di iniziative realizzate in questi anni: borse lavoro e utilizzo del servizio civile (per attività sociali, progetti culturali, assistenza educativa, etc.), cantieri di lavoro, voucher di lavoro accessorio per episodici interventi di manutenzione e gestione del verde pubblico, "leve volontarie" a titolo gratuito in funzione di "baratto amministrativo", tirocini formativi per giovani che hanno assolto gli obblighi di istruzione-formazione, etc.

Le azioni di inserimento lavorativo rappresentano iniziative di frequente parcellizzate comune per comune, sostenute dalle fonti più varie (risorse proprie, fondazioni bancarie, progetti regionali o accesso ai bandi Por, etc.). Spesso negli accordi con i comuni tali

azioni sono enumerate insieme agli altri eventuali interventi antipovetà, in modo più o meno organico. In altri testi rientrano nei capitoli per il sostegno dell'occupazione; in altri ancora all'interno degli interventi più strettamente sociali e assistenziali messi in opera dai servizi comunali o di Ambito. Risulta assai raro che accordi specifici vadano a dettagliare gli obiettivi, le procedure, le fasi della presa in carico, i rapporti tra servizi e interistituzionali che tali progetti richiederebbero (ad esempio con i Centri per l'impiego, con i consorzi dei servizi sociali, con gli attori economici del territorio e le loro associazioni). L'efficacia della progettazione e della programmazione di tali interventi dovrebbe tradursi nell'impegno a orientare le attività almeno a livello di Ambito territoriale sociale, sia per integrare risorse e personale dei singoli comuni sia per coinvolgere i soggetti istituzionali e le parti sociali.

L'attuale sistema d'offerta di occasioni di inclusione occupazionale appare ancora disorganico: voucher, borse-lavoro, tirocini formativi e altre forme non paiono di frequente integrate in percorsi di inserimento ben chiari; con una differenziazione anche dei punti di accesso a tali risorse (percorsi di presa in carico da parte dei servizi, sportelli lavoro gestiti in proprio dai comuni o in convenzione con l'associazionismo e la cooperazione sociale). Naturalmente non sono escluse frizioni o criticità: ad esempio fin dove spingere un modello di presa in carico basato su progetti personalizzati? In che misura utilizzare standard e strumenti sperimentati per il godimento di prestazioni sociali agevolate (in primis, l'Issee) anche per l'accesso alle iniziative di inclusione lavorativa?

Tuttavia, esperienze che approfondiscono proprio l'integrazione dei servizi emergono dai testi di accordo: a partire dalla governance che include tavoli permanenti (eco-

nomia e politiche attive per il lavoro) per la definizione congiunta, sia a livello comunale che di Unione di comuni, di progetti che vedano il coinvolgimento delle istituzioni, delle organizzazioni sindacali (confederali e di categoria, ad esempio della scuola), delle società partecipate, delle imprese e delle banche. Accanto a questo livello, l'accesso per i cittadini viene garantito da sportelli per il lavoro a livello d'Ambito territoriale sociale, i quali curano il pre-assessment e l'orientamento. Le iniziative risultano variegata: tirocini e formazione, inserimento o reinserimento finalizzato all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, anche uso di voucher di lavoro accessorio; percorsi nei quali valutare l'orientamento dei cittadini allo strumento personalizzato più adeguato, anche attraverso la formazione di équipes multidisciplinari e networking tra istituzioni diverse. In questo contesto integrato, assumono un segno meno episodico e precario anche la distribuzione di beni di prima necessità e prodotti alimentari (in ricordo con la piccola e grande distribuzione o con le scuole del territorio nell'ambito di progetti per la riduzione degli sprechi).

In linea generale, laddove le iniziative sembrano più organiche e strutturate (presa in carico più solida e personalizzata, iniziative coordinate tra Comuni e Ambiti sociali territoriali, integrazione esplicita di risorse e coinvolgimento di attori diversi) sono incluse più frequentemente le politiche di sostegno all'abitare e i servizi socio-educativi.

### **Politiche per l'infanzia**

Come è stato osservato nelle pagine dedicate ai destinatari, gran parte delle tematiche trattate a favore di minori e infanzia si connette con l'offerta scolastica. In questa dimensione, l'intreccio con gli aspetti eco-

nomici riguardanti rette e tariffe dei servizi è prevalente. Il 2016 va ancora considerato un anno di passaggio, che vede a un tempo la generalizzazione dello strumento Isee per la determinazione delle rette dei nidi o delle tariffe delle mense scolastiche e dei trasporti. Pertanto, a fronte di un generale mantenimento dei livelli di contribuzione su un piano di stabilità, le preoccupazioni ricorrenti negli accordi vanno al complesso della sostenibilità di bilancio della compartecipazione in base a Isee, specie laddove questa era già generalizzata all'intero spettro dei servizi. Rispetto al campo specifico dei servizi per l'infanzia e i minori, la compartecipazione è già significativa: quando è citata, si attesta a seconda dei contesti locali su livelli tra il 40% e il 60%.

A proposito di compartecipazione, si evidenziano alcune tendenze generali. Anzitutto, una tensione all'omogeneizzazione dei regolamenti Isee almeno a livello di Ambito territoriale sociale. In alcuni contesti, a livello d'Ambito i comuni associati hanno, in primis, focalizzato l'attenzione sulle linee generali (finalità, destinatari, soglia iniziale, finale, quota minima e massima, ecc.), partendo da bozze di regolamento già adottate nei territori vicini o utilizzando linee guida predisposte attraverso accordi con l'Anci regionale. Naturalmente non sono assenti difficoltà di omogeneizzazione, anche per i costi del servizio differenti in ciascun Comune: pur a fronte di regolamenti comuni, non sono omogenee le condizioni di base (i costi del personale o di gestione delle strutture). Si intravede anche l'influenza esercitata dalla domanda sociale in mutamento: differenziata e con bisogni variegati. In generale sono segnalate scarse o assenti liste d'attesa, anche per un minore ricorso ai servizi per l'infanzia da parte dei cittadini. Ciò, per un altro verso, può provocare situazioni critiche circa

la tenuta stessa dei servizi pubblici (chiusura di asili nido e scuole per l'infanzia, esternalizzazione dei servizi a favore di cooperative sociali). A questo proposito, sono rari gli accordi in cui viene tematizzata l'esigenza di monitoraggio dei servizi in appalto riguardanti specificamente quelli per l'infanzia.

Negli accordi si pone diffusamente il tema dei servizi a livello di Ambito. Le soluzioni paiono differenti: la semplice adozione di regolamenti Isee di Ambito; la gestione associata di alcuni servizi integrativi scolastici ed extrascolastici (mense, trasporti, pre-scuola, post-scuola, corsi ed attività educative e ricreative); la condivisione dell'offerta scolastica e dei servizi a livello di Ambito, anche attraverso l'accesso dei residenti dei comuni limitrofi con tariffe differenziate e in base a quote.

Negli accordi ricorrono in misura minore le intese sui regolamenti dei servizi educativi nel loro complesso. In tal modo risulterebbe possibile sviluppare anche l'integrazione tra servizi per l'infanzia e servizi di sostegno alla popolazione e di contrasto della povertà, specie attraverso i servizi integrativi (centri genitori-figli, dopo-scuola e centri estivi) e l'accesso a risorse economiche di varia origine (Fondazioni di origine bancaria, fondi regionali, associazionismo).

L'adozione generalizzata dell'Isee viene accompagnata da diverse soluzioni per coniugare la progressività della compartecipazione e la presa in carico di situazioni specifiche: ad esempio, si ritrovano impegni a monitorare il sistema dei servizi (copertura, domanda, criticità sociali emergenti) e per ridefinire periodicamente le fasce Isee; per introdurre un calcolo puntuale delle tariffe – e non per fasce –; per valorizzare e facilitare l'utilizzo dell'Isee corrente; per concentrare eventuali risparmi o avanzati di risorse a favore di soggetti specifici, delineando implici-

tamente una misura migliorativa del previsto Isee corrente (riduzione rette dei nidi per lavoratori in Cig per almeno alcuni mesi nel corso dell'anno, o per coloro che hanno perso il posto di lavoro). Le quote delle rette possono essere variabili, parzialmente, in base alla frequenza effettiva.

Naturalmente, il sistema della compartecipazione ai costi dei servizi per l'infanzia – e di quelli sociali, più in generale – deve essere armonizzato con gli orientamenti della fiscalità locale. In alcuni casi si propone l'uniformità della soglia di esenzione dalla compartecipazione al costo dei servizi e di quella dal pagamento di tasse e tributi locali. In altri casi le stesse soglie e fasce Isee – per rette dei nidi, mense e trasporti scolastici – risultano differenziate tra cittadini con reddito prevalente da lavoro dipendente/pensione e cittadini con altri redditi, almeno per quanto riguarda la fascia di esenzione.

Al di fuori della trattazione – anche creativa e interessante – della dimensione tariffaria e della gestione territoriale dei servizi, sono assai meno frequenti i riferimenti ad aspetti qualitativi. Specie a livello di territoriale, il confronto si concentra sulla ridefinizione degli ambiti scolastici, sulla salvaguardia della stabilità pluriennale degli istituti e della qualità dell'offerta formativa con il fine di tutelare le professionalità del personale della scuola. Alcuni paragrafi specifici degli accordi affrontano il tema dello stato delle rete scolastica comunale, impegnandosi per iniziative di recupero edilizio e manutenzione.

Il tema della conciliazione vita-lavoro appare episodicamente, in relazione all'estensione degli orari degli asili nido (mediante la creazione di classi ad orario prolungato o mediante l'acquisto di "pacchetti" di prolungamento dell'orario). I progetti socio-educativi sono ugualmente rari – nei testi di accordo, certamente non nelle attività sco-

lastiche definite a livello di istituto –, ad esempio per la cura del verde pubblico, per la promozione dell'identità territoriale e dell'economia locale, per scambi culturali anche attraverso risorse europee e in accordo con altri enti pubblici, per progetti culturali e di integrazione (mensa self-service con attenzione a differenziare gli avanzi, prodotti biologici e locali per il menu, accordi di programma per l'integrazione scolastica in attuazione della Legge 104/1992).

### **Fiscalità locale**

L'area tematica che raccoglie interventi e misure di politica fiscale locale è uno dei pilastri della contrattazione sociale territoriale. Si tratta dell'area più presente nel 2016, dal momento che si ritrova in circa 9 accordi su 10. Molte componenti tematiche di quest'area risultano in crescita, in particolare la trattazione delle tariffe dei servizi pubblici (trasporti, utenze domestiche, rifiuti) che nel complesso si ritrovano in circa i due terzi degli accordi; e le imposte locali (principalmente Imu, Tasi, Irpef) risultano presenti in tre quarti degli accordi.

Un altro elemento monitorato è rappresentato dall'Isee; aspetto di particolare interesse nell'anno dell'applicazione compiuta dello strumento, ridefinito in base alla riforma entrata in vigore nel 2015 a seguito del Dpcm 159/2013. Difficile valutare quantitativamente la diffusione dell'Isee, dal momento che le ampie citazioni esplicite dello strumento (circa nel 60% degli accordi) possono prevederne la sua conferma pura e semplice, l'estensione a un più ampio spettro di servizi e prestazioni, oppure un nesso più stringente tra i criteri di accesso a servizi, trasferimenti e prestazioni agevolate di natura sociale e/o assistenziale e l'intero impianto della tassazione locale.

A livello assai generale, l'Isee si va diffonden-

do come principale criterio per l'accesso agevolato a determinati servizi di livello comunale o di Ambito territoriale sociale. Esso viene utilizzato mediante l'applicazione di soglie di esenzione e/o fasciazione per la compartecipazione ai costi dei servizi educativi, sociali e socio-sanitari (asili nido, servizi integrativi per l'infanzia, trasporto sociale, pasti a domicilio, servizi domiciliari per disabili e non autosufficienti). Sono presenti, nonostante la migliore adeguatezza dello strumento rinnovato nel 2015, anche componenti integrative e aggiuntive che vengono definite a livello locale (ad esempio il possesso di determinati beni di consumo durevoli, o differenziazioni in base alla fonte principale del reddito familiare, specie in presenza di lavoro autonomo).

Nel complesso, dai testi di accordo non compaiono evidenze di un impatto negativo degli schemi di compartecipazione fin qui adottati sulla sostenibilità economica degli enti locali (peraltro, in diversi accordi si confermano i dati aggregati nazionali su una diminuzione delle Dsu). In alcuni contesti si è proceduto a un'accentuazione della progressività della compartecipazione, con una riduzione dei contributi per le fasce più basse e un innalzamento per quelle più alte o per le tariffe intere.

Nelle regioni in cui è maggiormente sviluppata la contrattazione sociale, e quindi anche il raccordo tra i diversi livelli negoziali (comunale, intercomunale, regionale) non di rado gli accordi comunali fanno riferimento a modalità di utilizzo dell'Isee in base ad accordo regionale con Anci o con la Regione. Si tratta di una soluzione ricorrente, che facilita la diffusione di criteri omogenei, per quanto generali. Più complesso l'effetto di omogeneizzazione e di dettaglio adottato a livello di Ambito, laddove i soggetti chiamati a fornire norme di cornice sono

anche gli stessi che (ciascuno nel proprio comune, o attraverso servizi associati territoriali) hanno il compito di applicare i regolamenti. Alcune agevolazioni si prestano al meglio a una regolazione sovracomunale, specialmente di Ambito territoriale sociale; in particolare per la compartecipazione ai servizi per l'infanzia, a quelli domiciliari e residenziali per anziani, disabili e non autosufficienti; ma anche per i costi delle utenze delle *multiutility* del territorio, specie se partecipate dall'ente locale.

Sempre più l'Isce compare anche al di fuori dal campo della compartecipazione ai costi dei servizi di natura sociale – intesi in senso ampio –. La sua applicazione va estendendosi anche ai criteri per il calcolo di tariffe locali, quali la Tari, sia nella modalità per fasce sia in quella dei fondi di restituzione. La Tari stessa, inoltre, è oggetto di agevolazioni per determinate categorie di cittadini, specie in condizione di disagio economico, legandosi in alcuni casi alle opzioni di “baratto amministrativo” che prevedono la prestazione di attività volontarie socialmente utili – specie nel campo nella manutenzione del verde e dell'igiene urbana – in cambio di agevolazioni o esenzioni dal pagamento della tariffa stessa. In alcuni contesti territoriali l'Isce viene utilizzato per l'esenzione o per contributi diretti a sostegno della spesa sanitaria (prestazioni specialistiche e acquisto dei farmaci).

La diffusione generalizzata dell'Isce si riflette nell'esigenza – ancora in fase embrionale e in discussione in alcuni territori – a uniformare i regolamenti Isce sia riguardo alla compartecipazione ai costi dei servizi e per l'accesso alle prestazioni agevolate sia a proposito delle modalità di alleggerimento della tassazione e delle tariffe. D'altra parte vi sono già da tempo esperienze di modulazione delle tasse e dei tributi locali – in particolare dell'Irpef comunale – attraverso la

fasciazione progressiva e una soglia di esenzione che, laddove presente, si colloca mediamente intorno ai 12-15.000 euro di imponibile Irpef. Modalità alternativa alla fasciazione progressiva delle aliquote Irpef risiede nell'utilizzo dell'Isce per l'accesso ai fondi di restituzione, che in tal modo tengono in conto (se commisurati a fasce e soglie Isce corrispondenti a condizioni di effettiva necessità) del complesso dei redditi e dei patrimoni del nucleo e non solo dei redditi del singolo, nonostante l'eterogeneità tra tassazione sui redditi e il misuratore utilizzato (reddituale-patrimoniale). Tali fondi pertanto non incidono alla fonte (mediante soglie di esenzione e/o aliquote progressive sui redditi), ma si applicano a posteriori mediante una valutazione complessiva della condizione economica dei contribuenti, definita attraverso l'Isce. Accanto a queste opzioni sono presenti altre modalità di agevolazione e fasciazione differenziata, ad esempio tra lavoratori dipendenti e autonomi, oppure tra nuclei pluripersonali e monopersonali (specialmente per le fasce di accesso o di esenzione), oppure favorendo determinate categorie di cittadini e famiglie (con figli sotto i 26 anni e con adulti ultra 75enni). Ciononostante, le condizioni categoriali, personali, economico-reddituali in base alle quali viene concessa o meno un'agevolazione tariffaria si traducono raramente in un unico schema di accesso organico alle agevolazioni, se non in alcuni rari casi in cui si prevede l'esenzione totale per famiglie che godono di contributi di emergenza e contro la povertà grave, in carico ai servizi sociali comunali o di Ambito.

Nei testi di accordo, i margini di manovra per agevolazioni e alleggerimenti – mirati o generalizzati – della pressione fiscale o delle tariffe sono legati soprattutto all'efficacia delle strategie antievasione, e più raramente al rag-

giungimento degli obiettivi di efficienza dei servizi (ad esempio all'incremento della raccolta differenziata, nel caso della Tari). L'efficientamento del servizio può rappresentare un fattore supplementare per aumentare i margini di revisione delle tariffe in funzione delle capacità reddituali delle famiglie.

Risulta in crescita la trattazione delle tematiche antievasione, in forme più mature rispetto agli anni passati. Sebbene non in maniera omogenea nei diversi territori, gli accordi registrano i buoni risultati dell'attività di accertamento e recupero delle imposte non versate, e in genere la loro destinazione ai capitoli di spesa sociale e, in particolare, a fondi anticrisi, all'inclusione lavorativa e a iniziative di contrasto della povertà. In alcuni accordi questo approccio prende una forma strutturale mediante la costituzione di veri e propri "fondi per la perequazione fiscale". Rispetto alla dimensione territoriale, emerge la necessità di estendere l'attività antievasione a livello di Ambito sociale, di concerto con i singoli comuni che dovrebbero impegnarsi nella revisione della banca dati immobiliare e nell'integrazione dei servizi informativi con quelli dell'Agenzia delle entrate.

Viceversa, sono scarsamente presenti negli accordi gli impegni per controlli e verifiche sulle Dsu presentate per l'agevolazione e l'accesso ai servizi. In alcuni casi sono dettati veri e propri piani antievasione che richiamano il livello organizzativo e gestionale degli enti pubblici: formazione di professionalità interne in materia di contrasto all'evasione fiscale; costituzione di tavoli tecnici intersettoriali (composti dal personale assegnato agli uffici tributi, patrimonio, legale, marketing territoriale, urbanistica, anagrafe, lavori pubblici, etc.) per lo svolgimento delle attività collegate al perseguimento delle politiche di equità fiscale. Tali interventi sono previsti anche con cofinanziamento

regionale, utilizzando personale interno o se necessario società esterne (previo confronto con le organizzazioni sindacali).

### **Immigrazione**

Nel corso del 2016, degli oltre 600 accordi raccolti e analizzati oltre il 20% ha previsto almeno una misura destinata agli immigrati. Queste misure si concentrano in due ambiti principali di politica sociale locale: l'area prettamente sociale, assistenziale e socio-sanitaria (Area 5); e l'area delle iniziative per le pari opportunità e il contrasto delle discriminazioni (Area 8); mentre assai limitata è la presenza esplicita degli immigrati tra i beneficiari di interventi per l'inserimento lavorativo, tramite forme variegiate di work experience (Area 6).

Pertanto, gli interventi per i quali è esplicito il riferimento agli immigrati si concentrano soprattutto su due dimensioni: accoglienza ed emergenza, rivolgendosi sia a condizioni di povertà e marginalità sociale sia al sostegno della rete dei servizi per i richiedenti asilo e altre forme di protezione umanitaria; dall'altro lato – successivo alla pura e semplice accoglienza, o gestione della cosiddetta emergenza – vi sono azioni destinate agli immigrati già residenti in modo stabile nel paese (ad esempio, integrazione socio-culturale in ambito scolastico – principalmente rivolta a donne e minori –, sportelli informativi presso i Comuni, apprendimento della lingua italiana per adulti, attività culturali e interculturali).

Va specificato che la contrattazione sociale per definizione non è "categoriale"; pertanto non beneficia a priori una categoria specifica di cittadini (o lavoratori/trici), se non nella misura in cui gli interventi siano chiaramente indirizzati a un particolare gruppo di popolazione (ad esempio servizi per l'infanzia, non autosufficienza, etc.). Occorre

quindi sottolineare che i benefici della contrattazione sociale per la popolazione immigrata si intrecciano generalmente con quelli per la popolazione nel suo complesso, o meglio con le componenti a medio-basso reddito comprese tra i lavoratori dipendenti. Ad esempio, la progressività del prelievo fiscale locale e della compartecipazione ai costi dei servizi e delle prestazioni sociali incide in modo favorevole su una popolazione straniera che si concentra nelle fasce di reddito basse e ha più alti tassi di fecondità (vd. rette dei servizi per l'infanzia). Sotto un altro aspetto, la popolazione occupata immigrata si concentra in settori specifici (terziario a bassa qualificazione, edilizia, agricoltura, servizi alla persona) per i quali può essere d'aiuto una forma di regolazione concordata tra amministrazioni e sindacato: "clausole sociali" degli appalti pubblici, servizi alla non-autosufficienza e qualificazione del lavoro di cura, servizi rivolti alla conciliazione vita-lavoro (ad esempio, pre e post-scuola). Peraltro, una forma di tutela sociale e di cittadinanza, non legata alla posizione occupazionale, è fondamentale per una componente della popolazione che, pur mostrando tassi di sindacalizzazione più diffusi di quella italiana, non gode allo stesso modo dei vantaggi della contrattazione integrativa aziendale, ancora limitata nella sua diffusione e perlopiù concentrata nel Centro-Nord del paese e nelle imprese di medie e grandi dimensioni. In terzo luogo, vi è un campo di interventi di contrattazione sociale che è rivolto alle aree del disagio e dell'esclusione sociale. Si tratta del vasto repertorio di iniziative di sostegno, sia diretto sia indiretto, attraverso servizi, prestazioni sociali agevolate e trasferimenti da parte delle amministrazioni locali e degli enti gestori dei servizi sociali: contributi per l'affitto, esenzioni da rette e costi dei servizi, sostegni monetari o mediante

beni di prima necessità per le situazioni di indigenza, e altro ancora.

In sostanza, le tre dimensioni della contrattazione sociale per gli immigrati prevedono: 1) misure specificamente destinate agli immigrati, attinenti ai campi di solito associati all'"integrazione" (accoglienza, emergenza, donne e minori); 2) provvedimenti regolativi (accesso ai servizi, compartecipazione, sostegno al reddito, regolazione degli appalti pubblici, qualificazione del lavoro di cura, etc.) rivolti a un profilo sociale di immigrati coincidente, nella sostanza, con quello dei lavoratori dipendenti a reddito medio-basso; 3) interventi a beneficio della popolazione (straniera e non, naturalmente) in condizione di difficoltà e disagio sociale, mediante servizi, prestazioni sociali agevolate e trasferimenti anche monetari.

Può risultare di un certo interesse osservare i modi in cui queste dimensioni (quella specifica e le due dimensioni trasversali) degli interventi locali a beneficio degli immigrati vengono rappresentate nel dibattito sociale e politico. Gli interventi specifici (specie quelli riguardanti l'emergenza e l'accoglienza) spesso risultano fonte di polemica pubblica, sia per l'entità delle risorse impegnate (per quanto in genere non a carico delle amministrazioni locali) sia per la percezione del "tema immigrazione" nell'agenda dell'opinione pubblica. Le due dimensioni trasversali sono entrambe centrali per le prerogative e le responsabilità esercitate dagli Enti locali, per quanto il loro "uso pubblico" sia decisamente diverso. Da una parte, vi sono le misure regolative e di sostegno del lavoro dipendente che comprendono la componente immigrata, dall'altra vi sono gli interventi destinati alle fasce di popolazione in condizione sociale critica. Le prime creano potenzialmente "alleanze sociali" tra residenti immigrati e i-

taliani, potenziando una voce trasversale, basata su un piano di reciproco riconoscimento a partire da alcuni bisogni (inserimento scolastico, conciliazione vita-lavoro, garanzie per persone assistite e per le lavoratrici della cura, diritti del lavoro negli appalti pubblici, etc.); le seconde, al contrario, vengono rappresentate di frequente nei punti di frizione creati dalla distribuzione delle “risorse scarse” del welfare, rivolte a fasce sociali socialmente marginali e poco rappresentate politicamente. E questi due aspetti risultano intrecciati: mentre nel discorso pubblico si enfatizza la presunta competizione a proposito delle risorse destinate agli interventi sociali contro esclusione e povertà (la “guerra tra poveri”, il “gioco a somma zero”); si tace, solitamente, sul fatto che un accento posto sul profilo sociale prevalente degli immigrati è una condizione per un’attenzione più solida alla condizione di larga parte del lavoro dipendente e alle sue trasformazioni.

### Politiche abitative

I temi relativi alla casa e all’abitare si ritrovano all’interno dell’Area 9 (Politiche abitative e del territorio). L’area nel suo complesso risulta presente in circa i due terzi degli accordi 2016. Il raggruppamento di voci specifiche che si riferiscono alle politiche dell’abitare, in senso stretto, si ritrova in metà dei documenti analizzati. Nello specifico delle tematiche di intervento, l’andamento degli anni più recenti ha visto una contrazione del sostegno diretto agli affitti attraverso i fondi per la locazione (nel 2016 circa un quinto degli accordi), accanto a una crescita di tematiche sacrificate negli anni centrali della crisi: l’edilizia sociale (come si vedrà, attraverso forme variegate, e a scale assai diverse), la riqualificazione del patrimonio abitativo esistente, gli interventi per l’emergenza abitativa.

Quest’ultimo aspetto in particolare si lega sia a interventi per il disagio sociale acuto e per l’accoglienza dei migranti sia ad accenni di crescita dell’elemento abitativo nei capitoli degli accordi che fanno riferimento al contrasto della povertà. In alcuni casi, i temi relativi all’edilizia sociale sfumano nell’emergenza abitativa, che tende a sovradeterminare i capitoli sull’edilizia residenziale pubblica; si sottolinea anche la diminuzione delle richieste di contributi per gli affitti, corrispondente a un aumento della morosità incolpevole.

L’emergenza abitativa è declinata in forme specifiche nei diversi accordi, anche in relazione alle caratteristiche territoriali. Due elementi appaiono sottotraccia: il ruolo del Terzo settore e le modalità di presa in carico adottati dal sistema dei servizi sociali. Attraverso i progetti più innovativi – o quantomeno non convenzionali – promossi dagli accordi, si delinea il ruolo di un associazionismo vivace e di una modalità di presa in carico capace di lavorare per progetti integrati con i beneficiari degli interventi: ad esempio, anche mediante la presa in carico dei nuclei a rischio di decadenza dalle abitazioni di edilizia sociale, o sottoposti a sfratto dall’edilizia privata; progetti di “casa sociale”/“condominio sociale” e accordi con il volontariato per iniziative di accoglienza ed emergenza; portierato sociale realizzato con il contributo di nuclei in emergenza abitativa, co-housing per senza fissa dimora, etc.

Ciononostante, in generale lo strumento più ricorrente negli accordi che trattano di politiche abitative è ancora oggi il sostegno economico per gli affitti. Risulta generalmente associato allo strumento Isee, per quanto raramente se ne sottolinei l’integrazione o l’omogeneizzazione con le modalità di accesso ai servizi a domanda individuale. Il sostegno all’affitto può non limitarsi all’erogazione di contributi economici: ad esempio si conso-

lidano le agenzie per la locazione che promuovono, mediano e garantiscono i contraenti nella stipula di contratti di locazione agevolati – specie a canone concordato –, utilizzando risorse specifiche sia proprie sia regionali, anche costituendo fondi rotativi. I compiti della agenzie possono variare dall'incontro tra domanda e offerta all'accompagnamento nella ricerca di un nuovo alloggio, dall'erogazione di contributi di prima sistemazione all'anticipo della caparra d'affitto e delle prime mensilità, ma anche contributi in "conto riscatto" (rent to buy) per l'acquisto della prima abitazione dopo almeno un certo numero di anni di locazione.

In questi ambiti sono utilizzate risorse economiche di vario genere, ad esempio destinate al contrasto della "morosità incolpevole", anche in termini preventivi con la trasformazione dei contratti in essere – se a canone libero – in contratti a canone concordato, o comunque favorendo una rinegoziazione dei canoni. Lo stesso sostegno economico può essere orientato alla progettazione sociale a favore di categorie specifiche di persone, specie nelle fasi critiche di transizione: riduzione del reddito, passaggio dal contributo per l'affitto all'inserimento in Erp, o dall'emergenza abitativa a Erp. Si segnalano anche interventi di natura fiscale per sostenere il mercato della locazione agevolata: ad esempio la riduzione dell'aliquota Imu per abitazioni concesse in locazione in base agli accordi territoriali (Legge 431/1998).

Si evidenziano alcune esperienze basate sul coinvolgimento di diversi attori locali, attraverso lo strumento della fondazione di territorio o comunità, le quali hanno sviluppato investimenti per l'acquisto di patrimonio edilizio già costruito, da ristrutturare e offrire a canoni agevolati.

Lo stato del patrimonio residenziale pubblico è indicato in diversi accordi come un ele-

mento critico del sistema. Negli accordi viene sottolineato il sottoutilizzo delle abitazioni, sia per carenze organizzative e gestionali sia per condizioni di degrado strutturale (dimensioni, dispersione termica, vetustà degli edifici). Tale problema viene affrontato con approcci differenti: ad esempio mediante l'impegno a investire eventuali risorse acquisite dalla vendita di appartamenti pubblici per le ristrutturazioni del patrimonio edilizio in condizioni peggiori, integrando altri elementi progettuali di qualità (riduzione del consumo di suolo, manutenzione ed efficienza energetica). Il recupero edilizio di appartamenti di proprietà pubblica può anche tradursi in una alternativa alla sistemazione alberghiera, nelle situazioni di emergenza abitativa.

Uno stato non ottimale del patrimonio abitativo pubblico è associato a tassi elevati di morosità, con quote significative di assegnatari assenti o privi dei titoli per il mantenimento dell'assegnazione. Pertanto alcuni accordi prevedono la condivisione di percorsi di verifica delle assegnazioni, specie in accordo con le agenzie per la casa. Più in generale, risulta precaria la condizione e incerto il monitoraggio del patrimonio edilizio pubblico dismesso, in vista di una sua eventuale valorizzazione sia per compensare minori entrate sia per rispondere all'emergenza abitativa.

Poco rilievo viene assegnato negli accordi alla promozione di nuova costruzione di abitazioni di edilizia convenzionata (progetti Peep), con quote destinate a particolari categorie di popolazione (giovani coppie residenti, anziani), anche con contributi regionali, fondazioni bancarie, agenzie regionali per la casa.

In linea generale, tali interventi sono realizzati contando sugli strumenti – economici e di governance – comunali o di prossimità. Raramente vengono promossi orientamenti

alla condivisione di responsabilità a livello quantomeno di Ambito territoriale sociale/Unione di comuni. I campi in cui sperimentare una maggiore integrazione territoriale sarebbero nient'affatto trascurabili: monitoraggio e censimento continuo del patrimonio pubblico; interventi di edilizia residenziale; ripristino abitazioni non a norma; accordi con i servizi sociali per una quota di abitazioni da destinare a emergenza abitativa; agenzie per l'affitto ma anche regolamenti e commissioni per l'assegnazione delle abitazioni di Ambito/Unione; referente unico di Ambito per le politiche abitative.

### Appalti

Negli accordi 2016 si segnala la significativa presenza, in discontinuità con gli anni precedenti, di temi di accordo su appalti, legalità, procedure e relazioni con i fornitori di lavori pubblici e servizi - anche sociali. Nel complesso, circa il 30% degli accordi presenta queste tematiche, con una progressione che ne ha raddoppiato la presenza ogni anno a partire dal 2014. Per un verso, va considerato sullo sfondo il mutamento del quadro normativo, con l'introduzione del nuovo codice degli appalti (Dlgs 50/2016), e nella fase appena precedente l'orientamento delle agende sindacali a definire impegni comuni con le pubbliche amministrazioni riguardanti i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici occupati nelle aziende destinatarie di appalti pubblici.

Al di là dell'elemento di crescita quantitativa, gli accordi più recenti segnalano diversi elementi distintivi che rendono nel merito le caratteristiche di un cambiamento di approccio, per quando in divenire. Emerge diffusamente l'estensione, soprattutto in termini di prospettiva, della dimensione territoriale ideale per la regolazione degli appalti: il livello provinciale, quello intercomunale delle U-

nioni, degli Ambiti territoriali sociali. Questo con il fine di introdurre meccanismi di uniformità nei singoli comuni, ma anche per prefigurare centrali uniche di committenza. In questa fase giocano certamente un ruolo protocolli e accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali con le istituzioni intermedie, come le Regioni e l'associazionismo comunale (Anci), attraverso linee guida in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, forniture e servizi. Peraltro, con l'introduzione del nuovo Codice degli appalti, oltre alle tematiche contrattuali a garanzia dell'occupazione e della tutela dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, assumono un peso rilevante la difesa della legalità e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici. Anche facendo riferimento alla normativa già attiva da tempo (es. i Piani di prevenzione dell'illegalità previsti dalla Legge n. 190/2012, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), si segnala la sottoscrizione di protocolli per la legalità degli appalti e contro le infiltrazioni criminali, specie nei settori più a rischio (edilizia, trasporti, smaltimento rifiuti) e protocolli territoriali con le altre amministrazioni locali, gli attori economici e sociali del territorio.

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

La quasi totalità di queste tematiche di accordo, anche perché generalmente inserite in accordi complessivi sul bilancio di previ-

sione dei comuni, non vedono la partecipazione formale delle categorie sindacali degli attivi. In alcuni casi, laddove presente, tale partecipazione arricchisce l'approfondimento dei protocolli e risulta essenziale per la trattazione delle prerogative negoziali e contrattuali delle categorie: ad esempio lo stimolo per la contrattazione d'anticipo, la creazione di tavoli congiunti per il contrasto del lavoro irregolare, per promuovere salute e sicurezza, nonché impegni ad applicare Ccnl (e Ccpl, nel caso dell'edilizia) firmati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, includendo quindi anche il tema del modello di rappresentanza e i criteri di rappresentatività da applicare negli appalti. Pertanto, in un quadro ideale di organicità della tematica degli appalti (sicurezza, diritti, legalità) riemerge il ruolo delle categorie degli attivi laddove tali iniziative si connettono a premialità per la contrattazione di secondo livello da realizzare nelle imprese appaltatrici, definizione di informazione periodica e strumenti di consultazione con le organizzazioni sindacali.

Nei casi più dinamici si osserva una strategia che intende coniugare il contrasto dell'economia criminale e della corruzione di componenti dell'amministrazione pubblica anche attraverso la semplificazione e la trasparenza amministrativa, insieme a procedure ispirate a produttività e responsabilità sociale del committente pubblico e dell'appaltatore. In tutto questo si ribadisce il ruolo di stimolo esercitato dalla domanda pubblica. Sullo sfondo di tali casi vi è solitamente un solido impianto normativo di livello regionale, e una trama di accordi e protocolli provinciali con le Prefetture e altri attori del territorio. Ad esempio, in alcuni accordi si ritrovano impegni per l'affidamento di appalti a soggetti economici certificati in base a elenchi previsti dalle normative regionali; impe-

gni per il miglioramento dei livelli di prevenzione e sicurezza negli appalti ad alto tasso di incedenti sul lavoro (es. facchinaggio e logistica); impegni a considerare le offerte economicamente più vantaggiose nei settori socialmente sensibili (servizi sociali, educativi, etc.) e ad alta intensità di lavoro (manutenzione, ristorazione, etc.); impegni all'inserimento dei lavoratori disabili negli appalti e contrasto del lavoro povero attraverso l'applicazione dei Ccnl firmati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative.

Il tema della programmazione emerge occasionalmente nelle intese, con cenni ad appalti pluriennali, anche per indurre maggiore economicità e razionalità organizzativa. Accanto a ciò, e oltre la lettera delle norme sulle procedure e sulla legalità, alcuni elementi qualitativi insistono sull'insediamento territoriale operativo delle imprese aggiudicatarie, sulla verifica della capacità organizzativa dell'impresa stessa in relazione alla dimensione dell'appalto, sulla presenza verificabile di personale con esperienza e professionalità adeguate, sull'impiego anche di personale proveniente da categorie svantaggiate (disabili, espulsi dal mercato del lavoro, ultra 55enni, etc.), principi e linee guida vincolanti anche per le società partecipate, previsione negli atti di gara della responsabilità solidale della stazione appaltante in base all'art. 30 del Dlgs 50/2016; considerazione di sfavore per le offerte che prevedano il ricorso a forme precarie di lavoro; estensione delle previsioni degli accordi anche alle ditte operanti in subappalto con un'attenzione all'intera filiera; enfasi sugli aspetti qualitativi e reputazionali delle offerte, nonché sui meccanismi sanzionatori. Il piano del confronto e della partecipazione – con sindacati, attori del territorio, cittadini – incrocia raramente la tematica degli appalti: ad esempio con la previsione di dibat-

titi pubblici e audizioni degli attori sociali del territorio in caso di lavori di entità e/o impatto significativo, o con l'impegno all'informazione verso le organizzazioni sindacali riguardo la programmazione annuale degli appalti e della eventuale effettuazione di gare non previste, in modo da consentire un confronto preventivo. Naturalmente, la scarsa connessione tra l'azione confederale e quella delle categorie degli attivi depotenzia i meccanismi di informazione, consultazione e partecipazione che potrebbero rafforzarsi nel sistema degli appalti pubblici.

### ◆ LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI TEMI DI ACCORDO

#### Le aree tematiche principali

La contrattazione sociale territoriale è centrata tradizionalmente su alcune aree di intervento (Grafico 12). Anzitutto le *Politiche socio-sanitarie e assistenziali*, presenti nel 2016 in circa il 85% degli accordi; una preminenza che è condivisa con le *Politiche dei*

*redditi e delle entrate*, rilevate nel 87%. Entrambe le aree risultano in crescita rispetto agli anni precedenti. Come si osserverà dettagliatamente nei prossimi paragrafi, e come anticipato nella lettura qualitativa dei temi di accordo, in linea generale tale crescita può essere attribuita all'intensificarsi delle iniziative antipoverà, sia sul versante dei servizi (Area 5) sia su quello delle agevolazioni fiscali, tributarie e tariffarie (Area 7).

Non a caso, altre aree in qualche misura legate agli interventi antipoverà riflettono questa connessione, per quanto con effetti divergenti: le *Politiche abitative e del territorio* crescono, passando da una media intorno al 50%-55% negli anni precedenti a circa il 65% nel 2016; mentre le *Politiche del lavoro e dello sviluppo* retrocedono intorno al 40%, anche per uno spostamento da iniziative di contrasto della crisi concentrate prevalentemente sui lavoratori attivi in condizione contingente di difficoltà (fondi "anticrisi" per cassaintegrati, lavoratori in mobilità, etc.) a misure più strettamente rivolte al contrasto della povertà.

**GRAF. 12 ◆ AREE TEMATICHE DI LIVELLO** (ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

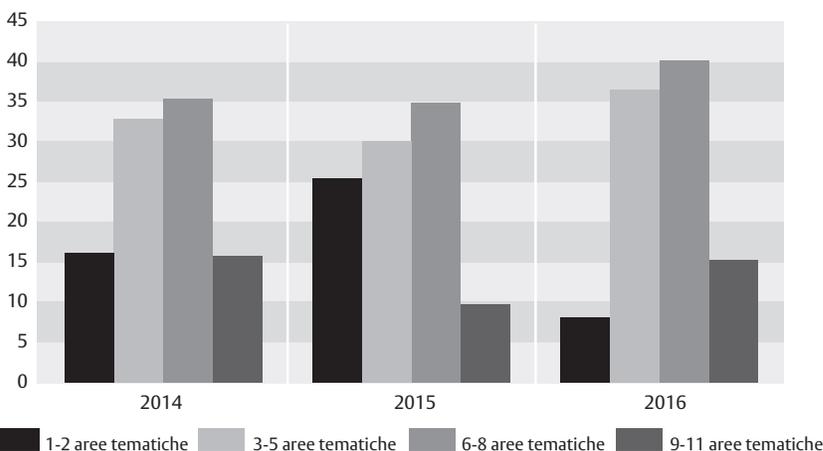
Lo scatto più significativo dei dati del 2016 si evidenzia per l'area della *Pubblica amministrazione* (dal 34,4% del 2015 al 50,7% del 2016), soprattutto per la diffusa iniziativa negoziale intorno ai temi della regolazione degli appalti, delle relazioni tra amministrazioni e degli interventi riguardanti le società partecipate. L'iniziativa negoziale su altre aree risulta stabile o in leggera crescita (*Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione; Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva; Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza*); mentre è rilevante l'aumento di citazioni e misure riguardanti l'area del *Contrasto delle discriminazioni e pari opportunità* che quasi raddoppia le presenze negli accordi (20%).

La contrattazione sociale, dal punto di vista della complessità tematica degli accordi, si conferma assai variegata (Grafico 13). Nel 2016 aumentano gli accordi più articolati che toccano una buona parte delle aree di politica sociale locale (il 16% degli accordi affronta tra 9 e 11 aree). Rispetto agli anni im-

mediatamente precedenti crescono in misura promettente anche gli accordi di media complessità, che includono tra 3 e 5 aree tematiche (35% nel 2016) e soprattutto tra 6 e 8 aree (41,7% nel 2016, contro circa il 35% nel 2014 e 2015). Si riducono al minimo del periodo gli accordi che toccano solo 1-2 aree tematiche (7,3%); si tratta in buona parte di accordi monotematici e specifici, quindi eventualmente rilevanti sia rispetto al tema (spesso politiche del lavoro, sistema dei servizi territoriali, casa, contrasto della povertà, etc.) sia rispetto al livello, dal momento che sono concentrati maggiormente sulle dimensioni sovracomunali. Questa riduzione però è addebitabile anche a un calo degli accordi meno consistenti che vengono realizzati a livello di piccoli comuni.

Oltre alla pluralità di aree tematiche presenti negli accordi, conta ovviamente la numerosità delle singole voci tematiche che indicano il numero di misure e provvedimenti concordati nella contrattazione. Nel corso del triennio calano gli accordi monotematici o co-

**GRAF. 13** ◆ AREE TEMATICHE I LIVELLO, PER CLASSI (ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



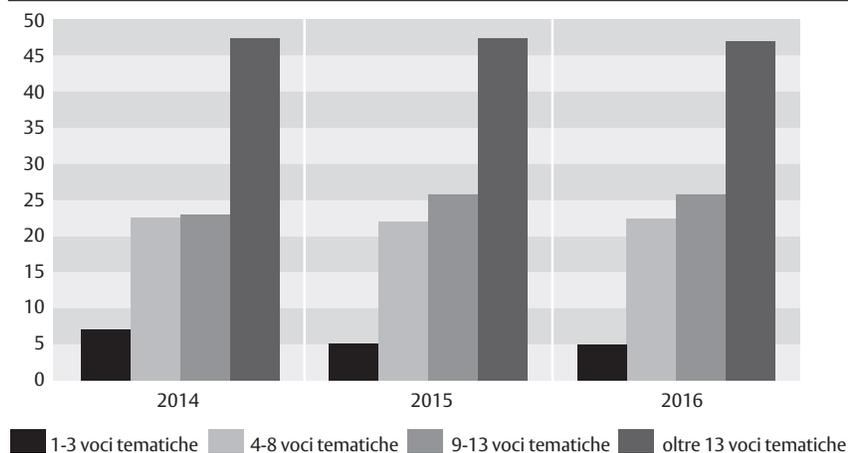
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

munque centrati su un numero esiguo di interventi (da 1 a 3 voci, 5% degli accordi 2016). A partire dal 2014 si consolida invece una quota consistente di intese che prevedono un ampio spettro di interventi; difatti circa il 47% del totale degli accordi comprende più di 13 voci tematiche (quindi provvedimenti, azioni o linee di policy) in ogni documento. Questi sono documenti nei quali, in linea generale, i diversi capitoli sono approfonditi con un set plurale di interventi; vi sono rappresentati accordi che si misurano con l'intero campo delle azioni e dei bisogni dei soggetti, e verosimilmente si riesce a orientare l'attenzione anche verso le aree tematiche meno trattate.

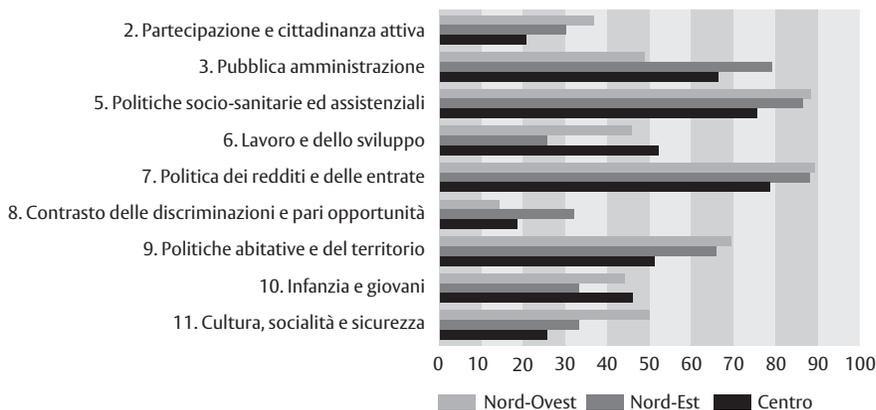
La contrattazione sociale, come è stato osservato, mostra una distribuzione non omogenea nel territorio italiano per diversi aspetti di cornice (capillarità, coinvolgimento degli attori, specificità dei livelli); ciò si riflette in qualche misura anche sulle tematiche affrontate (Grafico 15, nella pagina seguente). L'iniziativa a Nord-Ovest è fortemente cen-

trata sui pilastri principali della contrattazione sociale: l'area del sociale, quella delle politiche fiscali e delle politiche abitative risultano sopra le medie nazionali; con diversa tendenza rispetto agli altri territori è significativa la presenza di politiche per il lavoro (45,7%) e di partecipazione e cittadinanza attiva (36,7%, soprattutto per il ruolo del Terzo settore come destinatario di interventi e risorse, anche per la gestione di servizi e interventi sociali); è invece inferiore alla media nazionale la presenza di tematiche relative alla pubblica amministrazione, anche per via di una negoziazione assai diffusa in piccoli e piccolissimi comuni, quindi centrata su agende negoziali più legate alle misure e alle risorse di bilancio. A Nord-Est, l'elemento di una forte presenza negoziale nelle aree principali si somma a una pervasiva iniziativa sui temi della pubblica amministrazione (73,9% nelle regioni di Nord-Est), in particolar modo sui servizi condivisi e sulle relazioni territoriali delle amministrazioni, ma anche iniziative meno diffuse (riferimenti alle società

**GRAF. 14** ◆ **VOCI TEMATICHE, PER CLASSI** (ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

**GRAF. 15** ◆ **AREE TEMATICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE** (ACCORDI 2016, VAL.%)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

partecipate) in ogni caso raramente presenti nelle altre ripartizioni; inoltre è spiccato l'orientamento a misure nell'area del contrasto delle discriminazioni e delle pari opportunità (31,8%). La contrattazione al Centro è mediamente meno intensa che altrove, e molte aree tematiche risultano sotto le medie nazionali, con l'eccezione delle politiche del lavoro (grazie a perduranti fondi e iniziative anticrisi a livello comunale, ma soprattutto diversi accordi territoriali intorno al lavoro e allo sviluppo locale).

Le differenze territoriali possono essere sia orizzontali, tra regioni e aree del Paese, sia verticali e cioè riguardanti i piccoli centri e quelli più grandi. Il Grafico 16 si riferisce alla presenza delle diverse aree tematiche nella selezione degli accordi comunali suddivisa tra comuni capoluogo e altri comuni. Il dato presentato è solo orientativo, e va letto tenendo in considerazione che il rapporto tra documenti di livello comunale realizzati nei piccoli comuni e quelli realizzati nei capoluoghi di provincia è dell'ordine di circa 10 a 1. Peraltro tra gli accordi presenti nei capoluoghi

sono più frequenti i documenti monotematici e specifici (misure anticrisi, antipoverità, legalità e appalti, interventi per migranti e richiedenti asilo, etc.). Ciò detto, risulta significativa la bassa frequenza con la quale vengono negoziati nei capoluoghi i temi delle politiche abitative e del territorio (anche per una tendenza negli accordi dei piccoli comuni a segnalare interventi anche di piccola scala per la manutenzione e il decoro urbano). Altrettanto sacrificate nei capoluoghi le iniziative negoziate su infanzia e giovani, cultura e socializzazione, ed anche quelle fiscali che risultano paradossalmente più diffuse – e quindi portate al confronto con le amministrazioni – nei comuni più piccoli.

Essendo questo un dato aggregato non restituisce il profilo della contrattazione nei capoluoghi, che tuttavia mostra delle specificità: da una parte è più probabile la sigla di accordi su temi specifici anche rilevanti, dall'altra è minore la frequenza di accordi complessivi sui diversi aspetti del bilancio comunale e su un ampio spettro di temi di politica sociale.

**GRAF. 16** ◆ **AREE TEMATICHE PER DIMENSIONE DEI COMUNI** (ACCORDI 2016, VAL.%)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

### Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione

Nel presentare il dettaglio dei dati riguardanti i provvedimenti negoziati del 2016 viene introdotto nelle prossime pagine un approccio differente da quello adottato negli anni passati. Come nei precedenti Rapporti, i valori delle voci tematiche – all'interno delle rispettive aree dello schema di classificazione Ocs – si possono consultare sistematicamente in appendice. In questa sezione, invece, si propongono aggregazioni trasversali alle diverse aree, organizzate per temi. Queste, integrate con la trattazione dei destinatari e con gli approfondimenti tematici presenti nei capitoli precedenti, possono fornire ulteriori spunti e percorsi di interpretazione della contrattazione sociale del 2016.

Le Aree 1 e 2 fanno riferimento a tematiche di "metodo", e cioè relative ai rapporti tra i soggetti coinvolti nella negoziazione, ma anche agli ambiti di coinvolgimento dei cittadini e in generale all'accountability delle amministrazioni. La contrattazione degli ultimi tre anni è situata in una cornice di tran-

sazione del confronto negoziale in cui le difficoltà finanziarie e di bilancio degli enti locali sono state particolarmente accentuate. È significativo pertanto che sullo sfondo di questo scenario il 2016 (Grafico 17) mostri un aumento dei riferimenti alla costituzione di tavoli di confronto, da realizzare in seguito all'implementazione degli accordi (nel 53% dei documenti analizzati, in crescita consistente rispetto al 30%-35% dei due anni precedenti). Analogamente, il rimando a monitoraggio e verifiche dell'applicazione delle intese raggiunge il 21,9% degli accordi. Meno accentuato l'approfondimento di misure di partecipazione e informazione rivolte ai cittadini (18,2%, in misura vicina ai valori degli anni passati); le quali si realizzano attraverso uffici informazione (anche specifici, ad esempio rivolti a giovani, donne, immigrati, etc.), Urp e punti unici di accesso; ma anche con l'iniziativa informativa sui contenuti degli accordi promossa dalle parti firmatarie, e in particolare dal sindacato anche attraverso la propria rete di sedi e i punti di assistenza fiscale e i patronati.

DI RASSEGNA

I TASCABILI

Cresce la voce riguardante la promozione del Terzo settore e della partecipazione sociale (16,3%), sebbene essa mantenga una dimensione ambivalente: tra il sostegno all'attivazione del tessuto sociale e associativo e la delega ai soggetti dell'associazionismo nella gestione di azioni e interventi sociali.

**Pubblica amministrazione e governance territoriale**

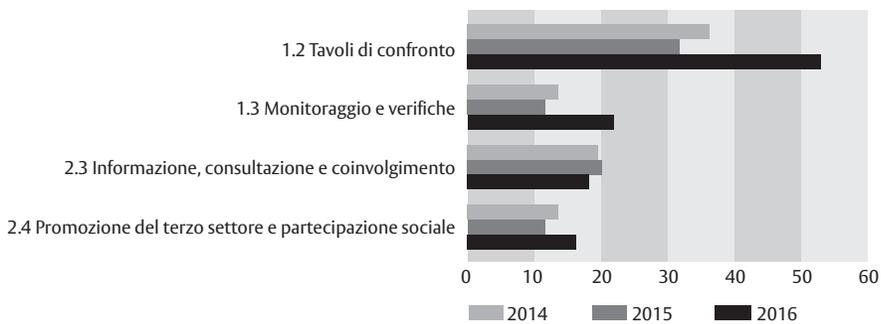
Le voci relative all'area della Pubblica amministrazione sono in forte crescita, e nel complesso si ritrovano in circa metà degli accordi (Graf. 12). Si tratta tuttavia di processi composti da elementi ambivalenti; come si evidenzia nel Grafico 18, tale aumento è fortemente sospinto da misure e impegni relativi alla regolazione degli appalti pubblici (28,2% degli accordi 2016) e dal tema delle aziende pubbliche e partecipate (12,5%, con un analogo aumento nella voce speculare riferita all'ambito sociale e ai consorzi dei servizi: 7,9%).

Lo scatto rispetto agli anni precedenti può indicare senz'altro un mutamento di sensibilità rispetto a questi temi, o anche un consolidamento del quadro normativo e una

maturazione degli attori (specie intorno alla regolazione degli appalti), anche se solo i prossimi anni potranno mostrare se le dichiarazioni di intenti avranno preso i contorni di un vero e proprio cambio di passo, in particolare rispetto all'implementazione a livello territoriale di una migliore *governance* delle aziende pubbliche e delle risorse investite in appalti di servizi e prestazioni, coinvolgendo Unioni di comuni e Ambiti territoriali sociali. Non a caso risulta in aumento anche la voce riguardante le relazioni tra amministrazioni/gestioni associate (26,9%).

Naturalmente, il tema della regolazione si innesta a quello delle risorse. Parallela all'attenzione per la regolazione degli appalti è la crescita delle voci relative alla pianificazione e gestione del territorio, ovvero gli interventi di qualificazione urbana, "piccole opere" di manutenzione e – più raramente – investimenti in infrastrutture di maggior rilievo. Tuttavia è difficile valutare quanto le misure indicate alludano a un'inversione di tendenza rispetto alla stretta dei bilanci comunali sugli investimenti, oppure esprimano una maggiore condivisione delle strategie degli investimenti – per quanto limitati – da parte

**GRAF. 17 ◆ IL PROCESSO NEGOZIALE, COINVOLGIMENTO, PARTECIPAZIONE**  
(ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

delle amministrazioni, o quantomeno dell'informazione circa la loro programmazione. Resta il fatto che la contrattazione sulle regole (es. appalti) e sulla *governance* territoriale delle gestioni associate dei servizi deve trovare la via per riflettersi sull'allocazione della spesa pubblica, anche al di fuori dei campi del welfare in senso stretto.

### Sistema dei servizi e delle prestazioni

I testi di accordo, nella loro struttura spesso riflettono schemi e cornici esterne che si ritrovano nella scrittura dei documenti. I capitoli dei bilanci comunali possono dare forma alle parti e ai paragrafi degli accordi; ma anche la strutturazione dei dipartimenti della pubblica amministrazione, con le rispettive deleghe e prerogative, si rispecchia nei temi affrontati. Ciò si somma naturalmente alle priorità portate nel confronto dalle agende dei soggetti coinvolti.

Dal punto di vista dello schema di classificazione dell'Ocs, i servizi per i cittadini sono collocati in diverse aree tematiche, in relazione a una valutazione della titolarità istituzionale e della mission, dei destinatari coinvolti, della natura stessa dei servizi e

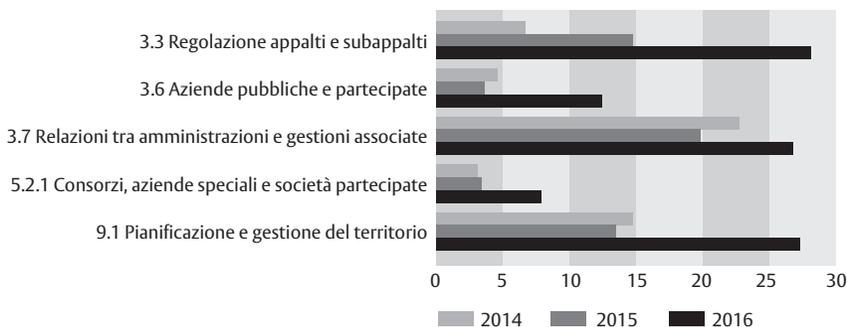
delle prestazioni. Il sistema che si realizza sul terreno è ovviamente più articolato, e nel Grafico 19 se ne dà una lettura più trasversale rispetto alle singole voci tematiche lì citate, eterogenee rispetto alla collocazione nelle aree di appartenenza.

Ad esempio le voci legate alla rete dei servizi e delle prestazioni di natura sociale, sanitaria e assistenziale (5,3, presente nel 67,8% degli accordi 2016) sono in crescita significativa rispetto agli anni precedenti. Questo dato si concretizza in una maggiore trattazione dei servizi residenziali e domiciliari, prevalentemente per aspetti relativi all'accesso e all'entità delle rette e delle tariffe, soprattutto in base alla generalizzazione dell'Isce (56,3%; si veda inoltre la corrispondente voce compartecipazione ai costi del welfare: 47,5% nel 2016).

Questo schema vale anche per gli strumenti di contrasto della povertà (in crescita, presenti nel 50,7% degli accordi 2016) e per il loro legame con la componente delle politiche abitative più prettamente rivolta al contrasto delle situazioni socialmente più fragili (46,9%), una connessione in crescita come testimonia la scheda presentata nei capitoli precedenti.

## GRAF. 18 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E GOVERNANCE TERRITORIALE

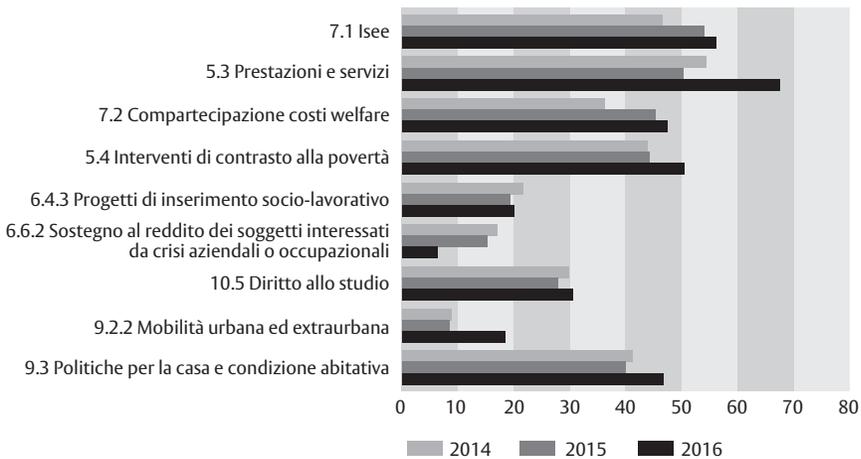
(ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

DI RASSEGNA

I TASCABILI

**GRAF. 19 ◆ SISTEMA DEI SERVIZI E DELLE PRESTAZIONI** (ACCORDI 2014-2016, VAL.%)

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

L'esigenza emergente in diverse aree tematiche di sostenere le iniziative a diverso titolo antipovertà, non sembra aver influenzato positivamente l'area delle politiche del lavoro e sviluppo: queste stentano in particolare nelle iniziative di protezione e di tutela per il lavoro; ma anche stabili progetti di inserimento lavorativo: 20,1% nel 2016. Accanto a ciò non si arresta il calo degli specifici interventi di sostegno al reddito rivolti ai soggetti interessati dalla crisi (6,4%, in particolare lavoratori ancora attivi nel mercato del lavoro, ma anche i disoccupati).

Restando nel campo degli interventi per il lavoro, questi paiono eludere una piena inclusione nel sistema dei servizi, per concentrarsi sulla cornice di regolazione. Il gran numero di accordi sugli appalti pubblici interviene, a volte *sui generis*, per garantire migliori condizioni contrattuali, tutele di salute e sicurezza, interventi contro l'incertezza nei cambi di appalto; ma tutto questo è demandato ad altri momenti del confronto, e la gran parte

degli accordi sugli appalti presidia operativamente soprattutto temi dai riflessi organizzativi e procedurali, che riguardano in primo luogo la pubblica amministrazione (efficienza, legalità, anticorruzione) i quali hanno certo un impatto sulle condizioni di lavoro ma configurano raramente veri e propri accordi sociali sugli appalti rispetto alle garanzie contrattuali, alle relazioni sindacali e alla rappresentanza, al monitoraggio delle condizioni di rischio specie in alcuni settori ad alta intensità di lavoro (la logistica, le pulizie, l'edilizia, i trasporti, etc.). Ciò viene confermato dal fatto che la presenza delle categorie degli attivi è assolutamente episodica, di conseguenza anche il rimando a tavoli specifici, anche negoziali, è del tutto trascurabile.

#### Fiscalità locale

Come è già stato osservato nella scheda tematica presentata nei capitoli precedenti, il 2016 è stato segnato soprattutto dalla generalizzazione dell'Isee (56,3% degli accor-

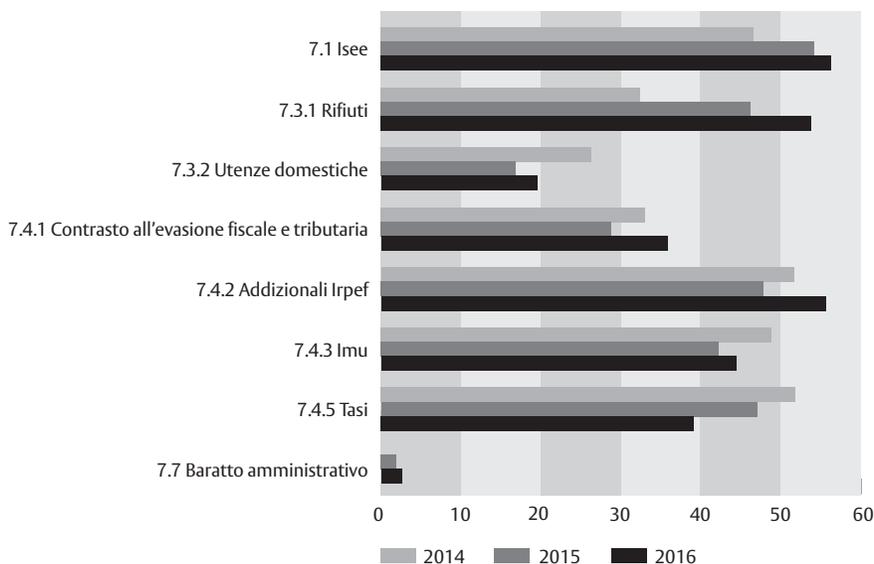
di) quale strumento per l'accesso e la compartecipazione dei costi dei servizi. L'Isce si va diffondendo anche nel campo delle politiche fiscali, in senso ampio, mediante interventi sull'addizionale Irpef comunale (nel complesso, il 55,6% degli accordi) in diversi casi ispirata a un principio di progressività della contribuzione, definita con la gradualità delle aliquote, o contando su fondi di restituzione regolati dall'Isce stesso.

La voce che mostra la crescita più sostenuta, confermata nei tre anni dal 2014 al 2016, è quella relativa alle tariffe sui rifiuti (53,8% nel 2016, contro poco più del 30% nel 2014). Proprio su questo intervento convergono diversi obiettivi segnalati dalle pubbliche amministrazioni: la ricerca di una progressività dell'imposizione fiscale e tariffaria, i cui riflessi possono intravedersi nella destina-

zione di quote dell'evasione verificata e recuperata (35,8% degli accordi 2016). Sono stagnanti o in regresso altri campi di intervento: soprattutto Imu e Tasi, peraltro trattati con soluzioni non particolarmente innovative, anche a causa del fatto che a un primo approccio risulterebbero residuali per la platea dei beneficiari degli accordi di contrattazione sociale (essendo state escluse nel tempo le famiglie e gli individui proprietari e residenti nella sola abitazione principale). Tuttavia i margini per coordinare anche gli interventi su Imu e Tasi con il più ampio intento della progressività fiscale vi sarebbero, e sono praticati in alcuni casi: ad esempio mediante aliquote Imu agevolate nel caso di abitazioni concesse in locazione in base agli accordi territoriali sulla casa (che regolano i contratti a canone agevolato).

**GRAF. 20** ◆ **FISCALITÀ LOCALE**

(ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

DI RASSEGNA

I TASCABILI

Anche gli interventi sulle tariffe delle utenze domestiche rappresentano un campo stagnante (19,5% nel 2016) non solo quantitativamente ma anche sul piano delle soluzioni. Ad esempio, il tema è tradizionalmente affrontato sul piano informativo, favorendo l'accesso dei cittadini ai bonus energia; oppure prevedendo contributi specifici rivolti ai nuclei e agli individui in condizioni socialmente critiche e di povertà. Assai più raro l'intervento diretto sugli schemi delle tariffe e su agevolazioni specifiche facendo leva sulle società partecipate delle pubbliche amministrazioni e sulle *multiutility* del territorio. A questi schemi di agevolazione complessivi e organici fanno da contraltare i pur limitati interventi di "baratto amministrativo" (introdotti nel 2015 e confermati lo scorso anno nel 2,6% degli accordi) in base ai quali si prevede l'alleggerimento del carico fiscale e tariffario dei cittadini in possesso di particolari requisiti (livello Isee, condizione occupazionale, etc.) in cambio della prestazione di alcune attività socialmente utili, specie

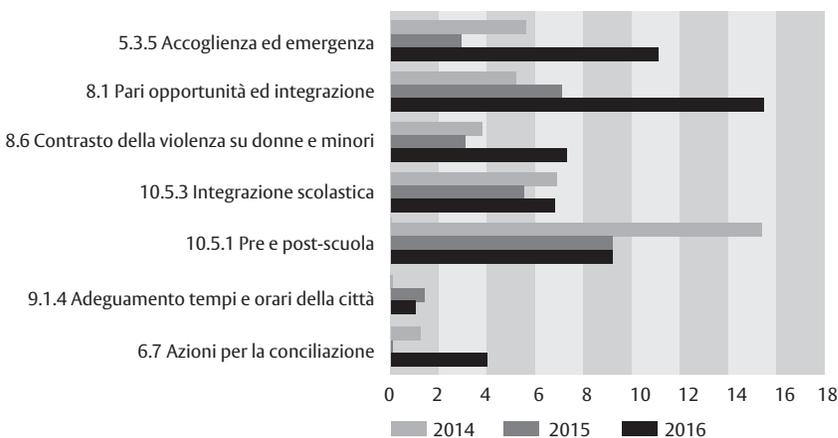
nella manutenzione delle aree verdi, o nella pulizia degli spazi pubblici; tutto questo di solito non legato a percorsi più ampi di inclusione sociale o di presa in carico.

**Diritti, pari opportunità, integrazione**

Il campo dei diritti sociali rivolti a soggetti specifici si concentra sull'Area 8 dello schema tematico (*Contrasto delle discriminazioni e pari opportunità*). È già stato evidenziato nelle schede tematiche e nel capitolo dedicato ai destinatari quanto tali misure risultino a un tempo segmentate – e cioè concentrate su una "profilazione" in qualche misura riduttiva dei destinatari – ma anche su elementi emergenti. In sostanza si delinea una situazione ambivalente, che tuttavia può offrire spunti per una revisione delle priorità, specie nelle agende negoziali.

Le voci di Area 8 si concentrano soprattutto su pari opportunità e integrazione (15,5% nel 2016), in crescita rispetto agli anni precedenti e centrate soprattutto su iniziative e provvedimenti per l'integrazione degli

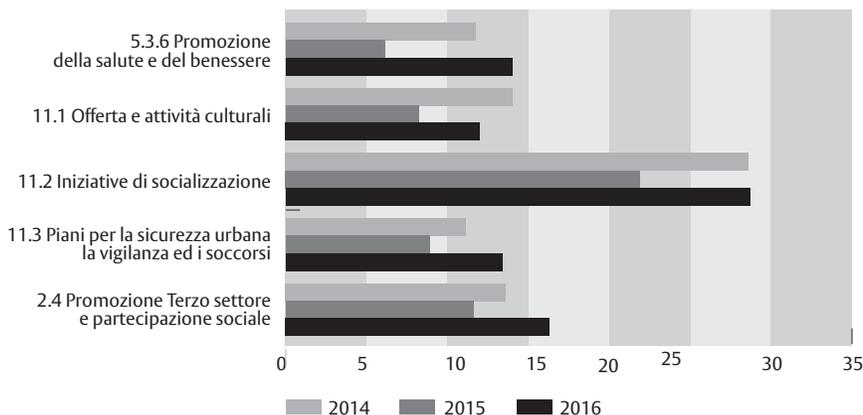
**GRAF. 21** ◆ DIRITTI, PARI OPPORTUNITÀ, INTEGRAZIONE (ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

**GRAF. 22 ◆ SOCIALITÀ, CULTURA, BENESSERE**

(ACCORDI 2014-2016, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

immigrati e sulla tutela dei diritti delle donne, a partire da sportelli informativi per l'accesso ai servizi ma anche per il sostegno dei centri anti violenza e specifiche attività culturali ed educative attraverso corsi ed eventi scolastici rivolti agli studenti (contrasto della violenza su donne e minori nel 7,3% degli accordi, in aumento). In parte, queste iniziative si legano a servizi specifici di tutela delle donne vittime di violenza, prevedendo risorse economiche e soprattutto alloggi in situazioni di emergenza. Queste misure rappresentano una parte della voce accoglienza ed emergenza, relativa ai servizi e alle prestazioni sociali (11,1% degli accordi), in crescita significativa rispetto agli anni precedenti, anche se più largamente centrata su iniziative di sostegno all'abitare e all'accoglienza delle persone richiedenti asilo, sia adulti sia minori non accompagnati. Stabili, e per certi versi marginali, gli interventi in qualche modo riferibili alla conciliazione vita-lavoro: 9,2% servizi di pre e post-scuola, che si riflettono tuttavia nel 4% di accordi (in leggera crescita nel 2016) che

alludono esplicitamente ad azioni di conciliazione. Questo, tuttavia, appare in assenza di un approccio organico alla conciliazione stessa, dal momento che né i servizi scolastici, né i trasporti (più orientati ai bisogni della generalità dei cittadini o degli anziani, specie per raggiungere i servizi sociali e sanitari) né gli orari dei servizi pubblici e dei tempi della città paiono investire in questa declinazione dell'offerta.

### Socialità, cultura, benessere

Le iniziative in qualche misura ascrivibili alla cultura, alla socializzazione, al benessere hanno mostrato negli anni più recenti un andamento alterno entro gli accordi di contrattazione sociale. Ciò è certamente dovuto alla differente sensibilità che consegna tali interventi a una posizione ancillare, sia nelle agende sindacali sia nelle priorità delle amministrazioni e dei capitoli di bilancio. Va segnalata ugualmente la ripresa delle iniziative di socializzazione (28,7% degli accordi 2016), in particolare centrate sui centri di aggregazione per giovani e per an-

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

ziani, sullo sport di base e sul turismo sociale a beneficio degli anziani. Le attività culturali e interculturali sono presenti nel 12% degli accordi. Misure per la sicurezza urbana sono in ripresa e toccano il 13,4%. Si tratta in genere, tuttavia, di iniziative che tendono a restare al margine degli accordi, nei capitoli dedicati al tema in senso stretto. Tuttavia vi sono segnali per una tratta-

zione più trasversale, considerando che nel campo della prevenzione sanitaria e del benessere sono in aumento le iniziative (14% nel 2016) e anche la presenza di sostegni al Terzo settore e alla partecipazione sociale potrebbe rappresentare un contributo proprio per le iniziative più articolate nel campo del benessere complessivo dei cittadini e della qualità di vita delle città. ♦

## Politiche di contrasto della povertà: policy, scelte, valori

### ◆ IL REI E L'ATTIVAZIONE. ALCUNE QUESTIONI APERTE

ELENA GRANAGLIA  
*Università degli studi Roma Tre*

Il Rei (introdotto dalla legge di stabilità del 2016, delineato dalla Legge Delega n. 33 del 15 marzo 2017 e specificato dal Decreto Legislativo del 9 giugno 2017) comporta, ovviamente, un trasferimento monetario. Dirimente, nell'impostazione della misura, è però l'attivazione. Le prime righe di presentazione del Rei da parte del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2017) sono chiare: il Rei non è da intendersi come "misura assistenzialistica [...] un beneficio economico «passivo». Al nucleo familiare beneficiario è richiesto un impegno ad attivarsi, sulla base di un progetto personalizzato (di attivazione sociale e lavorativa) condiviso con i servizi territoriali, che accompagni il nucleo verso l'autonomia". Il progetto personalizzato è sostituito dal Patto di Servizio, qualora la povertà sia imputabile a sola assenza di lavoro (anziché a situazioni più complesse di disagio sociale) e l'attivazione possa pertanto limitarsi all'accompagnamento attraverso i Centri per l'impiego. Può essere esentato dai patti chi abbia responsabilità di cura

e/o frequenti un corso di studio/formazione. L'attivazione rende centrale la rete dei servizi – i servizi sociali, i servizi socio-sanitari e i Centri per l'impiego –. Al loro potenziamento, il Rei vincola una quota del Fondo povertà che non può essere inferiore al 15% del totale. Si tratta di 262 milioni di euro per il 2018. A queste risorse è aggiunto, per i prossimi anni, circa 1 miliardo di euro del PON Inclusionione (2014-2020): 750 milioni saranno destinati al rafforzamento dei servizi sociali per la presa in carico, il restante a interventi diretti all'inserimento lavorativo (risorse ulteriori potranno pervenire dai POR). È altresì previsto un rafforzamento dei Centri per l'impiego grazie all'assunzione di 600 nuovi operatori dedicati alla presa in carico dei beneficiari del Rei.

L'idea che il contrasto alla povertà non si esaurisca nella disponibilità di reddito appare del tutto convincente. Come scrive Sen, "la letteratura sulla povertà si è soprattutto occupata della mancanza di reddito. Addirittura, potrei dire è stata ossessionata da quest'aspetto della privazione che, per quanto indubbiamente importante, è, però, parziale. Dovremmo, invece, adottare una visione degli esseri umani più orientata agli aspetti dell'attivazione"<sup>1</sup>. Ben fa, dunque, il Rei a prestare attenzione all'attivazione.

<sup>1</sup> A. Sen, *The Political Economy of Targeting*, Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, 1992, trad. mia.

Al tempo stesso, non si può non condividere l'attenzione riservata dal Rei ai servizi, un settore di spesa da sempre penalizzato nel nostro paese. Come documenta Marano<sup>2</sup> (2016), l'Italia destina ai servizi un quarto della spesa sociale complessiva. La media UE (15 e 28) si aggira attorno a un terzo (in Danimarca raggiunge il 40% e in Germania il 38%). La penalizzazione dei servizi si accompagna alla più complessiva penalizzazione della spesa sociale, una volta esclusa la spesa pensionistica e quella sanitaria. Il valore pro capite della spesa al netto delle spese pensionistica e sanitaria è, in Italia, pari a circa 1.290 euro contro una media di 2010 euro per la Ue-15 (in Danimarca supera i 5.000 euro).

Ciò nondimeno, il peso attribuito dal Rei all'attivazione lascia aperte diverse questioni. In questa nota, mi concentro su valori, a prescindere dalla *governance* della misura. Al riguardo, mi limito a ricordare l'elevata complessità dello schema organizzativo introdotto e i rischi, non indifferenti, di costi di transazione elevati<sup>3</sup>. Solo presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dovrebbero essere istituiti un servizio d'informazione, promozione, consulenza e servizio tecnico con compiti di monitoraggio, controllo e valutazione dell'attuazione del Rei cui va affiancata la nuova banca dati del Rei (ogni anno va predisposto un Rapporto di monitoraggio e alla valutazione della misura concorre anche l'Inapp); un Comitato per la lotta alla povertà, "organismo di confronto permanente fra i diversi livelli di governo", con compiti di sviluppo di linee guida, di collaborazione al monitoraggio e di formulazione di parere su tutti gli atti di coordinamen-

to operativo; un Osservatorio sulle povertà cui è affidato il compito di predisporre un Rapporto biennale sulla povertà e di promuovere l'attuazione del Rei; e, ancora, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale (articolata in tavoli regionali e locali) che, in collaborazione con il terzo settore, si deve occupare del complesso delle politiche sociali, fra cui le politiche contro la povertà.

Concentrandomi sui valori, genera, innanzitutto, perplessità la valutazione espressa dell'elemento monetario come inevitabilmente assistenzialistico e passivizzante. Il trasferimento monetario, al contrario, potrebbe rappresentare la contropartita di un'assicurazione che individui liberi e uguali introducono per contrastare il rischio di mancare di una base fondamentale di reddito. Non solo: potrebbe anche rispondere all'esigenza di compensare i soggetti per i quali la collettività non abbia fatto abbastanza sotto il profilo dell'uguaglianza di opportunità. In quest'ultima prospettiva, il trasferimento monetario, lungi dal sancire una relazione di sfruttamento dei più laboriosi da parte dei più poveri, equivarrebbe addirittura al "pagamento di un debito" da parte dei più avvantaggiati<sup>4</sup>. Ancora, avere un po' di reddito potrebbe garantire il minimo di certezze necessario a favorire l'attivazione stessa. In ogni caso, se è indiscutibilmente vero che la spesa sociale del nostro paese predilige i trasferimenti monetari, ciò riguarda la spesa pensionistica, non certo le politiche contro la povertà.

I patti per l'attivazione comportano, poi, un'asimmetria nella distribuzione dei poteri la quale potrebbe mettere a repentaglio l'u-

<sup>2</sup> A. Marano, "Tagli agli enti locali e servizi sociali. Condannati alla marginalità", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, 2016, pp.245-268.

<sup>3</sup> Sono, invece, esplicitamente esclusi aggravati per la finanza pubblica.

<sup>4</sup> R. Goodin, "Social Welfare as a Collective Social Responsibility", in R. Goodin, D. Schmidtz (a cura di), *Social Welfare and Individual Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp.97-195.

guaglianza di considerazione e rispetto. Il rischio sussiste anche qualora, come avviene nel Rei, siano riconosciuti i diritti dei beneficiari a partecipare alla scelta del percorso d'attivazione e i doveri dell'amministrazione alla presa in carico. Il potere fondamentale di concessione e, susseguentemente, di riduzione/sospensione/annullamento del trasferimento nei 18 mesi in cui il Rei può essere fruito<sup>5</sup> è, infatti, nelle mani di una sola parte (il contratto nella filosofia politica nasce, invece, come relazione fra pari). Al contempo, i processi di attivazione richiedono interferenze nelle vite dei soggetti presi in carico: ciò rende inevitabili i rischi di abuso di potere. L'interferenza è tanto più pronunciata quanto più i patti saranno improntati a logiche di condizionalità stringente<sup>6</sup>. A essere penalizzati potrebbero anche essere soggetti esterni alla misura, ma non certo particolarmente avvantaggiati, quali i lavoratori a bassa remunerazione, esposti alla concorrenza da parte dei beneficiari dei programmi di welfare. In tal caso, esattamente contro le attese, l'attivazione potrebbe anche avere l'effetto perverso di peggiorare le condizioni di vita di soggetti che lavorano<sup>7</sup>.

I patti suggellano, altresì, un'inevitabile eterogeneità di trattamento, conseguente all'altrettanto inevitabile eterogeneità nella lettura delle cause dello svantaggio. Si consideri, ad esempio, la disposizione riportata nell'art. 6 del decreto legislativo sul Rei, secondo cui "il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo il principio di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo rilevate, in coerenza con la valutazione multidimensionale e le risorse disponibili, in funzione della corretta allocazione delle risorse medesime". L'inevitabilità di specificazioni differenti mi sembra fuori questione e, con esse, di iniquità orizzontali. Valutazioni simili si estendono alle possibili esenzioni dai patti. Ancora, l'attivazione rispecchia una visione sostanzialmente personale delle cause della povertà. L'assunto alla base dell'attivazione è, infatti, che, grazie alla presa in carico, i singoli possano intraprendere la strada verso l'autonomia. Se così, la povertà è essenzialmente questione di carenze personali. Tali carenze non necessariamente sono responsabilità del singolo, possono anche dipendere dal contesto socio-economico. Sono, tuttavia, carenze cui si può porre rimedio offrendo un percorso personalizzato di sostegno.

La visione personale è evidente nelle diverse dimensioni di condizionalità presenti nella misura: nella condizionalità insita nei patti e in quella insita nella fissazione di limiti temporali per il godimento del Rei. Resterebbe, però, presente anche qualora l'attivazione fosse concepita come mera opportunità di promozione delle capacità personali, a prescindere da contro-prestazioni. Anche in tal caso, dirimente sarebbe l'intervento di rimedio a carenze personali.

Il problema è che l'attivazione individuale potrebbe essere del tutto insufficiente alla fuoriuscita dalla povertà, dipendendo da fattori sui quali il singolo, seppure aiutato, potrebbe avere ben poca leva, in primis, le caratteristiche del mercato del lavoro e, in talune istanze, anche gli effetti che le condizioni di svantaggio già hanno prodotto sulle capacità di lavoro. Non a caso, le percentuali di

<sup>5</sup> Dopo 18 mesi di fruizione, il Rei è automaticamente sospeso e può essere richiesto solo dopo una pausa di 6 mesi.

<sup>6</sup> Per evidenze empiriche al riguardo, cfr. G. Comisso, G. Sivini, *Reddito di Cittadinanza*, Asterios, Trieste, 2017.

<sup>7</sup> Condizione necessaria, a tal fine, è che l'incremento di offerta di lavoro a bassa specializzazione sia tale da influenzare le retribuzioni.

successo dell'attivazione sono basse anche in paesi con un'economia e con un sistema di welfare dei servizi migliore dei nostri. Si aggirano attorno al 25%<sup>8</sup> e diffusa è la presenza di cicli di basse retribuzioni e povertà<sup>9</sup>. A questi problemi generali, che assillano tutti gli schemi di reddito minimo centrati sull'attivazione, si aggiungono nel nostro Paese i problemi derivanti dalle disuguaglianze territoriali. Queste ultime, certamente, riflettono le note divisioni fra Nord e Sud. Ad esempio, a fronte di una spesa sociale comunale pro capite pari a 117 euro (e tralasciando le Regioni a statuto speciale, che hanno una spesa il cui valore supera il doppio della media nazionale), il Piemonte spende 131, la Lombardia 122, l'Emilia Romagna 167, la Toscana 134, la Puglia 66, la Campania 47 e la Calabria 25<sup>10</sup>. Considerazioni simili si estendono alle Fondazioni bancarie e al Terzo settore che, nelle intenzioni del Rei, dovrebbero costituire attori centrali nei programmi di attivazione. Entrambi hanno una dislocazione molto disuguale nel paese. Non si sottovalutino, tuttavia, le disuguaglianze infra-regionali, riflesso delle differenze nelle dimensioni e nelle pratiche e culture amministrative dei diversi comuni<sup>11</sup>.

Le disuguaglianze territoriali nelle risorse neppure sono, poi, a parità di bisogni. Sono, al contrario, correlate ai bisogni nella direzione segnalata dai cosiddetti effetti Matteo, secondo cui chi sta meglio ha di più e chi sta peggio ha di meno. Vale a dire, i terri-

tori meno bisognosi hanno più risorse e quelli più bisognosi ne hanno meno.

Alle disuguaglianze territoriali nelle risorse materiali si aggiungono le disuguaglianze territoriali nelle prassi amministrative, fondamentali per il successo dell'attivazione. La stessa discrezionalità amministrativa intrinseca ai programmi di attivazione è influenzata dalle condizioni locali. Ad esempio, in territori esposti a forte disagio sociale, la condizionalità potrebbe essere interpretata in modo molto più lasco che non altrove.

Le disuguaglianze territoriali rappresentano una seria minaccia per la capacità del Rei di rappresentare un livello essenziale di assistenza, la quale è ulteriormente aggravata dal fatto che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, l'assistenza è competenza esclusiva locale. Nonostante le disuguaglianze ancora esistenti in ambito sanitario, ben diversa è la situazione del Servizio sanitario nazionale, che può contare su un'infrastruttura nazionale di servizi molto più omogenea. La minaccia persisterebbe anche qualora si colmasse quello che oggi da più parti è visto come il limite più serio della misura, la categorialità<sup>12</sup>.

Infine, vi è la questione delle disuguaglianze fra chi può accedere al programma e, con esso, ai piani personalizzati e chi non può accedervi, sebbene in possesso di risorse pochissimo superiori alla soglia del Rei o, addirittura, con un potere d'acquisto inferiore a causa di bisogni che la soglia non prende

<sup>8</sup> Alleanza contro la povertà in Italia, *Reddito di inclusione sociale (Reis) proposta*, 2014, p. 85.

<sup>9</sup> Cfr. I. Mulheirn, B. Foley, V. Menne, J. Prendergrast, *Vicious cycles. Sustained employment and welfare reform for the next decade*, The Social Market Foundation, London, 2009.

<sup>10</sup> I dati sono gli ultimi forniti da Istat, 2015 e risalgono al 2012.

<sup>11</sup> F. Carrera, B. De Sario, "Bilanci dei Comuni, welfare locale e contrattazione sociale. Connessioni e divergenze", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, 2016, pp. 269-286.

<sup>12</sup> Al momento, il Rei rimane un trasferimento categoriale a favore di un sottogruppo di poveri, le famiglie con figli e con over 55enni disoccupati. Sul limite della categorialità, cfr. M. Baldini, C. Gori, "Universali o categoriali? Le nuove politiche contro la povertà e il nodo del target", *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4, 2016, pp. 131-154.

sufficientemente in considerazione. Detto in altri termini, anziché dare luogo a una prospettiva di universalismo progressivo (dove tutti – o quasi tutti, con l'esclusione dei più avvantaggiati - hanno qualcosa e chi sta peggio ha un po' di più), il Rei rischia di aggiungere frammentazioni nelle tutele, in un Paese come il nostro dove la frammentazione è già elevata nonché di favorire guerre fra i poveri.

L'insieme di queste disuguaglianze, fra territori, da un lato, e fra beneficiari del Rei e soggetti comunque svantaggiati che non lo ricevono, dall'altro, potrebbe minare la fiducia reciproca fra i cittadini e, con essa, la sostenibilità stessa del reddito d'inclusione<sup>13</sup>. Ora, è certamente vero che le risorse del PON saranno ripartite in modo più favorevole ai territori più svantaggiati e, forse un po' paradossalmente, minore è il peso del terzo settore, com'è nel Mezzogiorno, minori sono i costi di contrattazione connessi alla gestione dei tavoli locali di raccordo fra i diversi soggetti deputati al Rei<sup>14</sup>. Inoltre, obiettivo fondamentale delle diverse strutture attivate a livello centrale è esattamente lo sviluppo di linee guida e di attività di supporto e monitoraggio tese a favorire una maggiore omogeneizzazione nelle prassi amministrative. La Rete della protezione e dell'inclusione sociale, dal canto suo, ha il compito di guidare il coordinamento e la promozione del complessivo sistema di assistenza sociale.

Le risorse del PON e qualche risparmio nella gestione del programma non sembrano, tuttavia, di dimensioni tali da intaccare il peso

delle disuguaglianze territoriali. Il miliardo previsto da parte del PON, ad esempio, riguarda il complesso delle risorse impegnate fino al 2020, non certo ogni singolo anno. Il rischio è, dunque, elevato che le aree con più beneficiari del Rei e con beneficiari in stato di maggiore bisogno (e più difficili da attivare) si trovino penalizzate da una carenza di servizi. Ad esempio, in Comuni piccoli e poveri (anche qualora associati), come rispettare la scadenza dei venti giorni, prevista dalla legge per la definizione dei piani personali di attivazione, i quali, sempre ai sensi della legge, dovrebbero prevedere l'intervento di un'equipe multidisciplinare in grado di valutare le caratteristiche dello svantaggio e di definire con il nucleo gli aspetti del patto? La discrezionalità nei comportamenti resta, poi, inevitabile; così come, in assenza di risorse aggiuntive, appare inevitabile il rischio di disuguaglianze fra i soggetti tutelati dal Rei e coloro che non lo sono pur trovandosi in condizioni non molto diverse. Addirittura, il Rei rischia di assorbire risorse da altre finalità sociali. Basti pensare alla disposizione secondo cui molte delle nuove attività del Rei devono essere a costo zero per la finanza pubblica. Il rischio è di distogliere a favore del Rei anche parte delle poche risorse oggi disponibili per altre finalità sociali.

Come affrontare tali questioni? Ovviamente, non esistono risposte semplici. Inoltre, fondamentale è il peso dei giudizi di valore. Alcuni potrebbero addirittura comportare l'abbandono del reddito minimo a favore di schemi alternativi di trasferimenti monetari inondizionati, quali il reddito di cittadinanza.

<sup>13</sup> Sulla relazione fra eterogeneità/arbitrarietà nei processi amministrativi e indebolimento della fiducia, cfr. B. Rothstein, E. Uslaner, "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics*, n. 58, 1, 2005, pp. 41-72. Sulla relazione fra selettività e indebolimento della fiducia, cfr. B. Rothstein, "The Universal Welfare State as a Social Dilemma", *Rationality and Society*, n. 13, 2, 2001, pp. 213-233.

<sup>14</sup> Sui costi di transazione e sul peso degli stalli nell'esperienza della Carta Acquisti sperimentale, cfr. il bel numero di *Autonomie Locali e Servizi Sociali* (n. 3, 2015) dedicato alla sperimentazione di tale Carta.

Restando nella prospettiva del reddito minimo, le osservazioni qui esposte richiederebbero la rivalutazione della dimensione monetaria del reddito d'inclusione, nel pieno riconoscimento della legittimità delle finalità di compensazione; l'indebolimento della condizionalità a favore non solo della promozione della dimensione di opportunità dell'attivazione, ma anche di una promozione il più possibile informata all'universalismo progressivo (all'interno dei programmi universali della sanità e dell'istruzione e dei programmi generali di sostegno al lavoro); l'attuazione di una politica di sviluppo delle aree più svantaggiate in grado di ridurre i divari territoriali e un impegno di modificazione strutturale delle opportunità di lavoro offerte, delle regole di funzionamento dei mercati e delle imprese, rappresentando la causa primaria della povertà oggi esistente. ♦

### ♦ SOSTEGNO AL REDDITO E SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE: DUE OBIETTIVI NON IN CONTRAPPOSIZIONE

CHIARA SARACENO

*Honorary fellow Collegio Carlo Alberto, Moncalieri (Torino)*

#### 1. Una contrapposizione infondata

Spesso si discute se sia meglio investire nel sostegno al reddito di chi si trova in povertà o nel sostegno alla occupazione, come se si trattasse di due politiche tendenzialmente se non in conflitto, in competizione tra di loro. Questa contrapposizione è presente, o è stata presente in passato, anche nel dibattito di altri paesi, anche se più nella forma di un paventato rischio che le politiche di sostegno al reddito dei poveri costituiscano una forma di disincentivazione alla disponibilità ad accettare una occupazione che in

quella che vede le politiche redistributive in competizione con quelle occupazionali, se non altro in termini di priorità. In Italia la contrapposizione tra le due politiche è stata ed è particolarmente persistente, forse perché nella diffidenza contro le politiche di sostegno al reddito si sono trovati e trovano fianco a fianco coloro che pensano che i poveri abbiano una fibra morale debole e sostanzialmente non vogliono lavorare, coloro che ritengono che solo il lavoro (remunerato) dia dignità e coloro, spesso sovrapposti ai primi o ai secondi, che ritengono che un sostegno a redditi bassi o nulli alzi il salario di riserva o, viceversa, indebolisca la contrattazione sui salari. In altri termini, la "coalizione" esplicitamente o sotteraneamente nemica di una misura di reddito minimo per chi si trova in povertà è stata – ed è – forte e trasversale. Ciò spiega perché solo oggi, dopo che la crisi ha fatto schizzare in alto sia i tassi di disoccupazione sia i tassi di povertà assoluta e che non vi è segno di diminuzione, nonostante sia iniziata una modesta ripresa, sia stato possibile introdurre anche nel nostro paese un embrione di reddito minimo per i poveri. Spiega anche le caratteristiche che ha preso questa misura, prima nella forma del Sia e nel prossimo futuro in quella del Rei. Mi riferisco qui da un lato all'impianto categoriale, che mira a stabilire una graduatoria di "meritevolezza" a parità di (scarso) reddito familiare equivalente. Essa vede in testa le famiglie con minori, o donne incinte, o ultracinquantenni disoccupati, mentre esclude i giovani e le persone sotto i cinquantacinque anni senza figli minori a prescindere da quanto il loro reddito familiare equivalente sia al di sotto della soglia che dà accesso al sostegno. Dall'altro lato mi riferisco sia alla esclusione dall'accesso al Sia e anche dal Rei, pur in presenza dei requisiti di reddito e di composizione familiare, di

individui e famiglie che godono di qualche trasferimento previdenziale sia al fatto che, di nuovo a parità di reddito e condizioni familiari, l'averne una occupazione e il reddito da occupazione nel Sia pesa negativamente per l'accesso al sostegno mentre nel Rei non riceve alcuna incentivazione, ad esempio sotto forma di franchigia. L'apparente contraddittorietà di quest'ultima caratteristica con la finalità esplicitamente "lavoristica" del Sia/Rei, mirante appunto ad accompagnare ad una occupazione i beneficiari, deriva da quella contrapposizione astratta: o si riceve assistenza o ci si guadagna un reddito con il lavoro. E quando si ha un lavoro, non si ha più bisogno di assistenza.

Si tratta di una visione a mio parere sbagliata in linea di fatto, prima ancora che di principio, per almeno quattro motivi. In primo luogo, avere un lavoro non sempre basta per uscire dalla povertà<sup>1</sup>. Il 4,8% dei lavoratori in Italia nel 2016 viveva in famiglie in povertà assoluta. E viveva in povertà assoluta il 6% delle famiglie in cui la persona di riferimento era occupata (l'11% se si trattava di operaio o assimilato). In diversi paesi, l'esistenza di lavoratori poveri su base familiare (e di famiglie povere di lavoratori), ha motivato l'introduzione, oltre al reddito minimo, di trasferimenti per i lavoratori poveri. È il caso ad esempio, del Regno Unito e, più recentemente, della Francia. In altri paesi, ad esempio quelli nordici e in Germania, possono accedere al reddito minimo anche i lavoratori, se il loro reddito familiare equivalente è inferiore a quello minimo. In entrambi i casi, per evitare effetti di disincentivo e fare sì che "lavorare convenga", il reddito da

lavoro può venire parzialmente "scontato", fino ad una certa soglia. Certo, quanto più bassa è la soglia che dà accesso al sostegno, tanto minore è la possibilità che chi ha un qualche reddito da lavoro (regolare) possa accedervi, non perché non si trova in povertà, ma perché la soglia è troppo bassa.

Il secondo motivo per cui la contrapposizione tra sostegno al reddito e occupazione è sbagliata è che un lavoro purchessia non è sempre, anzi quasi mai, la soluzione migliore nel medio-lungo periodo, se produce squilibrio sociale e professionale e impedisce di migliorare le proprie qualifiche o anche solo di trovare una occupazione adeguata. Anche l'Ocse ormai riconosce l'utilità di un sostegno al reddito per proteggere il capitale umano di chi si trova in povertà, evitando che esso venga logorato dalla quotidiana ricerca di spezzoni di reddito e dall'affanno di non riuscire a fronteggiare i bisogni<sup>2</sup>.

Il terzo motivo è che la crescita dell'occupazione non sempre è favorevole ai più poveri, su base individuale o familiare. Anzi, proprio lo scompigliamento del mercato del lavoro (e del sistema produttivo) provocato dalla combinazione di crisi finanziaria, innovazione tecnologica e globalizzazione dei mercati ha mostrato che si sono perse molte occupazioni manuali semi-qualificate, che riguardavano grossi numeri di lavoratori con famiglie in condizioni economicamente modeste, laddove i lavori a più alta intensità tecnologica riguardano persone con altre qualifiche (e origini sociali e familiari). Si può discutere su quanto sia diffusa la polarizzazione tra famiglie "work-rich", dove entrambi i partner hanno qualifiche professionali ele-

<sup>1</sup> Per una analisi più ampia e comparativa si veda C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015; I. Marx e B. Nolan, "In-work poverty", in B. Cantillon e F. Vandebroucke (a cura di), *Reconciling work and poverty reduction*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 131-156.

<sup>2</sup> Cfr. OECD, *Focus on inequality and growth*, OECD, Paris, 2014.

vate e sono entrambi occupati, e famiglie “work-poor” in cui viceversa vi è un’alta densità di famiglie mono-reddito basso o in cui tutti sono privi di occupazione, o senza occupazione stabile. Ma la combinazione di tendenza alla omogamia nei rapporti di coppia e formazione della famiglia, aumento della occupazione femminile specie tra le donne più istruite, e segmentazione del mercato del lavoro è una delle nuove cause di disuguaglianza rispetto ai rischi di povertà<sup>3</sup>.

Infine, ci sono persone che per difficoltà personali, o forti carichi di lavoro familiare, non possono, più o meno temporaneamente, stare nel mercato del lavoro; quindi hanno bisogno di un sostegno al reddito.

Una garanzia di reddito minimo, quindi, non è in contrapposizione né con il valore del lavoro né con il sostegno alla occupazione. Piuttosto, mi verrebbe da dire, è una politica insieme di sostegno al consumo, quindi indirettamente anche di sostegno alla occupazione, nella misura in cui i poveri spendono per consumi una quota del loro reddito molto maggiore di chi povero non è, e di sostegno alla occupabilità da due diversi punti di vista: come ponte verso una occupazione che dia reddito sufficiente per garantire una vita decente a sé e alla propria famiglia, tale misura impedisce che chi ha perso un lavoro o non lo trova disperda il proprio capitale umano; come garanzia di vita decente anche per i più piccoli impedisce che le condizioni di povertà ne riducano il potenziale sviluppo delle capacità. Molte ricerche, infatti, hanno mostrato come le condizioni di povertà da piccoli, fin in utero, abbiano effetti sullo sviluppo cognitivo e sulla salute di lungo periodo, specie se sono rinforzate da deprivazioni lungo tutto il percorso di crescita.

## 2. Oltre al sostegno al reddito, misure di attivazione diversificate

Il sostegno al reddito può non essere sufficiente a migliorare l’occupabilità presente e futura di chi ne beneficia e più in generale a rafforzarne le capacità e le risorse. Possono essere necessarie, anche se non per tutti e non nello stesso modo, misure di accompagnamento e “capacitazione” di tipo diverso. Insieme alla definizione della soglia che dà accesso al sostegno, a come tener conto di eventuali redditi da lavoro, a come bilanciare i diritti e le responsabilità individuali dei beneficiari con l’utilizzo del reddito familiare equivalente, in tutti i paesi che hanno una misura di reddito minimo si è prestata una attenzione crescente alle cosiddette “politiche di attivazione”. Nell’ottica del “bastone e della carota”, esse possono essere più orientate a sostenere comportamenti virtuosi o viceversa a punire comportamenti in contrasto con le regole della misura. Possono, inoltre essere prevalentemente orientate all’inserimento occupazionale purchessia o invece ad una idea di occupabilità più larga e di integrazione sociale che non si limita all’aver una occupazione. Possono riguardare solo gli “occupabili”, o comunque coloro che sono in età da lavoro, o tutti i componenti della famiglia beneficiaria. Le misure di attivazione più diffuse riguardano l’occupazione: dal sostegno alla ricerca di lavoro, ai tirocini, alla riqualificazione professionale, fino alla offerta di lavori temporanei in situazione protetta, a seconda dei casi ma anche della varietà delle misure disponibili in un determinato paese o anche contesto locale. È evidente che il successo di queste iniziative, in termini di effettivo e duraturo ingresso nel mercato del lavoro ufficiale, dipende non solo dalle caratteristiche indivi-

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio A. Atkinson, *Disuguaglianza*, Cortina, Milano, 2016.

duali dei beneficiari, ma anche dal coordinamento tra servizi di assistenza e servizi per l'occupazione, dal livello di "scrematura" che questi operano tra chi proviene dall'assistenza e, forse soprattutto, dalla domanda di lavoro a livello nazionale e locale. Al fine di collegare più fortemente le iniziative di attivazione verso l'occupazione e i servizi per l'occupazione in alcuni paesi, ad esempio nel Regno Unito e in Germania, l'assistenza economica è amministrata ed erogata direttamente dai servizi per il lavoro, anche se ciò non evita il fenomeno della "scrematura", secondo cui si investe maggiormente in chi ha maggiori chances di trovare un lavoro.

È auspicabile che anche in Italia le agenzie del lavoro vengano responsabilizzate direttamente nelle iniziative di accompagnamento al lavoro rivolte ai beneficiari del Sia/Rei, non lasciando questo compito esclusivamente alle agenzie di terzo settore e ai sindacati, ma entro una collaborazione multi-soggetti, in cui dovrebbero entrare anche le associazioni datoriali.

Accanto a quelle legate alla occupabilità, due altri tipi di misure di accompagnamento vanno segnalate. La prima riguarda l'insieme di attività di integrazione sociale in senso lato, che favoriscano il senso di appartenenza e di inclusione degli individui, specie di quelli che non possono essere immediatamente,

o forse mai, avviati al lavoro: servizi alla persona, partecipazione ad attività comunitarie incluso il volontariato, recupero scolastico e/o, nel caso dei migranti, apprendimento linguistico, e così via. Il secondo tipo di misure riguarda più direttamente i minori: dal sostegno scolastico all'arricchimento curricolare per contrastare la povertà educativa. È un fenomeno relativamente recente, ma in crescita, e particolarmente importante là dove il sistema scolastico fatica a contrastare le disuguaglianze tra minori. Questa importanza è stata riconosciuta qualche anno fa anche dalla Corte Costituzionale tedesca, che nel definire i criteri da utilizzare per valutare l'entità dell'importo del reddito minimo in caso di minori, dichiarò che esso doveva comprendere anche le spese necessarie per lo sport, l'apprendimento di uno strumento musicale e simili, ovvero non limitarsi a coprire i bisogni di sussistenza. In questa prospettiva è importante che, insieme all'embrione di reddito minimo, in Italia, anche a seguito dell'importante stimolo di Save the Children<sup>4</sup>, sia stato anche stanziato un fondo per la sperimentazione di iniziative di contrasto della povertà educativa. Sarà importante che le due iniziative, dove sono presenti entrambe, vengano coordinate e che le diverse iniziative messe in campo a seguito di bandi vengano monitorate e valutate con attenzione. ♦

<sup>4</sup> Save the Children ha iniziato un meritorio lavoro di misurazione della povertà educativa in Italia. Si veda in particolare il rapporto *Illuminiamo il futuro 2030. Obiettivi per liberare i bambini dalla povertà educativa*, Roma, 2015, e *Futuro in partenza. L'impatto delle povertà educative sull'infanzia in Italia*, Roma, 2017.

DI RASSEGNA

I TASCABILI

## Seminario Cgil sulla contrattazione sociale

(Roma, 26 e 27 ottobre 2017)

**I** contributi che seguono si basano sulla rielaborazione degli interventi di Susanna Camusso (segretario generale Cgil), Ivan Pedretti (segretario generale Spi Cgil) e Roberto Ghiselli (segretario nazionale Cgil) nel corso dei lavori del seminario tenuto a Roma il 26 e 27 ottobre sui temi della contrattazione sociale e delle strategie del sindacato. L'incontro ha riunito per due giorni – parte dei quali condotti in gruppi di lavoro tematici – le strutture nazionali confederali e di categoria, le strutture regionali e le Camere del lavoro.

Il seminario ha fornito un'occasione molto partecipata per valutare lo stato dell'arte della contrattazione, confrontare le esperienze realizzate nei territori e definire ipotesi di rilancio sia organizzative sia nel merito dei temi negoziati.

### ◆ ROBERTO GHISELLI

*Segretario nazionale Cgil*

Quando il 16 maggio abbiamo deciso di riprendere e rilanciare il nostro percorso sulla contrattazione sociale abbiamo dato un primo, importante segnale all'organizzazione: anche su questo fronte vogliamo fare sul serio, muovendoci in coerenza con le scelte congressuali e con quelle definite nella conferenza d'organizzazione di due anni fa, consapevoli che vi è oggettivamente uno scarto tra il nostro livello d'iniziativa e di elaborazione e le esigenze a cui dobbiamo rispondere. Esigenze e problemi che in questi anni si sono profondamente modificati e, complessivamente, sono diventati sempre più complessi.

Credo che lo sforzo di aggiornamento dell'iniziativa deve fare i conti con diversi ordini

di novità di cui è necessario tenere conto:

◆ le profonde trasformazioni del mondo del lavoro, in particolare quelle legate agli effetti della crisi di questi anni (crisi da cui non tutti sono già usciti e comunque ne siamo usciti complessivamente diversi da come vi eravamo entrati), all'avvio della Quarta rivoluzione tecnologica, alla ridefinizione della catena del valore sui mercati internazionali, con la crescita ulteriore della frammentazione del mercato del lavoro e degli assetti produttivi, delle modifiche nella prestazione lavorativa e sul terreno delle competenze.

◆ Il secondo ordine di novità riguarda le trasformazioni della società, con bisogni nuovi e criticità dirompenti, che vanno governate con un progetto, con un'idea, con un punto di vista che deve tenere assieme innovazione, diritti e solidarietà. Trasforma-

zioni, come ad esempio l'estendersi del disagio economico e delle povertà, che colpiscono, seppure con intensità diversa, tutte le realtà del Paese e tutte le generazioni (pensiamo al rischio di esclusione dal diritto allo studio, dai servizi per la prima infanzia o dalle prestazioni sanitarie), ma anche la crescita dell'età media della popolazione, i processi migratori – in entrata ma anche in uscita dal nostro Paese –, la questione di genere e quindi il ruolo diverso delle donne nel lavoro e nella società.

◆ Le trasformazioni politiche, a partire da un diverso rapporto tra la rappresentanza politica e la sua composizione sociale, il nascere di nuovi movimenti, il cambiamento d'identità dei soggetti politici tradizionali, in particolare della sinistra, e anche le modifiche del rapporto tra le rappresentanze politiche e sociali.

◆ I cambiamenti o, per meglio dire, il caos degli assetti istituzionali, a partire dalle vicende, fra loro connesse, che si chiamano riforma costituzionale fallita, legge Delrio su province e Aree metropolitane, gli innumerevoli interventi normativi sui piccoli Comuni e sulle forme associative delle amministrazioni. Un caos che rende incerte le competenze, gli assetti istituzionali, le risorse e di conseguenza l'organizzazione dei servizi e delle attività. Con l'ulteriore complicazione che anche le Regioni hanno poi tutte legiferato: sugli ambiti ottimali, sulle forme aggregative, sugli incentivi finanziari, cose che in molte situazioni hanno difficoltà a essere implementate.

◆ E inoltre abbiamo sullo sfondo il tema del ruolo e dell'autonomia delle regioni, le vicende referendarie e il clima pesante che si respira in tutta Europa.

◆ I processi riaggregativi e le modifiche degli assetti nel frattempo stanno riguardando anche l'insieme dei servizi a rete, con forti

differenziazioni territoriali, settoriali e nel rapporto tra pubblico e privato.

◆ Le modifiche delle politiche contrattuali, in particolare l'irrompere del tema, da noi governato con fatica, del welfare negoziale e del rapporto tra lo stesso e le garanzie di un sistema di tutele generali e universali per tutti i cittadini.

La necessità di qualificare ed estendere la contrattazione sociale territoriale nasce anche dalla consapevolezza che molti problemi che riguardano la tutela della nostra rappresentanza, dal tema dell'occupazione a quello del disagio sociale, dalla tutela del reddito a quello della coesione e dell'integrazione, trovano sempre più risposte nella dimensione territoriale; anche la contrattazione di categoria, sia quella acquisitiva che quella difensiva, ha l'esigenza di trovare nel territorio un solido supporto su molte questioni. Il baricentro si sta quindi spostando verso il territorio e, se non fossimo in grado di sostenere con più efficacia questo secondo pilastro della contrattazione, la nostra capacità di tutela verrebbe certamente depotenziata.

L'obiettivo è quindi quello di coniugare più efficacemente l'affermazione dei diritti del lavoro con quelli di cittadinanza, ricercando una sintesi più alta e innovativa. E quando pensiamo alla contrattazione sociale non dobbiamo intenderla esclusivamente come un'attività risarcitoria nei confronti delle diverse forme di disagio, ma un lavoro che sappia anche promuovere, sostenere e orientare il cambiamento e la coesione delle nostre comunità.

Vanno inoltre tenute saldamente assieme, nel territorio, le politiche sociali con quelle di sviluppo, perché non c'è benessere sociale se non ci sono sviluppo economico e lavoro; ma è anche vero il contrario: le condizioni locali per attrarre investimenti, favori-

re l'occupazione e lo sviluppo economico non bastano se il territorio non è in grado di esprimere coesione, legalità, efficienza dei servizi alle imprese e alle persone. Questo vale ovunque e vale soprattutto nelle aree più svantaggiate del Paese, come è emerso negli incontri nelle regioni meridionali.

Dopo il 16 maggio in tutte le regioni ci siamo incontrati con le strutture per verificare a che punto siamo, qual è il percorso che abbiamo fatto in questi anni, quali sono stati i risultati positivi e quali i limiti e le difficoltà; abbiamo discusso sulle nuove sfide e sugli obiettivi che dobbiamo porci. Un percorso che abbiamo fatto assieme allo Spi nazionale e che ci ha consentito di integrare e arricchire un quadro importante che ogni anno ci viene consegnato dal nostro Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale. Approfitto per ringraziare Maria Guidotti, Beppe De Sario, Bruno Pierozzi, Roberto Battaglia e tutte le compagne dei territori che svolgono l'importante lavoro di raccolta dei testi, di inserimento dei dati e di elaborazione degli stessi.

L'esigenza è di integrare, perché ad esempio emerge che l'attività che svolgiamo è più ricca e diffusa di quanto risulta dai dati dell'osservatorio. Molta attività non viene formalizzata, spesso non si struttura e non si traduce in piattaforme, accordi, protocolli o verbali d'incontro. In altri casi, più banalmente, non sempre le strutture trasmettono all'Osservatorio tutto il materiale prodotto.

Altra cosa che mi pare giusto sottolineare è che quando parliamo di contrattazione sociale esistono rilevanti differenze territoriali sul livello delle iniziative, e non sempre stanno sul solo crinale Nord/Sud. Le differenze riguardano soprattutto gli approcci negoziali, gli interlocutori di riferimento, le materie trattate, le modalità con cui si forma-

lizzano le nostre proposte. Insomma, quando parliamo di contrattazione sociale non tutti la viviamo e la interpretiamo allo stesso modo, anche perché il contesto locale oggettivamente ci condiziona. In territori in cui il 50 per cento delle amministrazioni è commissariata è certamente più difficile lavorare, anche per noi.

Il peso relativo dei temi con cui ci siamo cimentati in questi anni è cambiato ovunque, come è giusto che sia (sarebbe preoccupante il contrario) considerando l'emergere, o il ridursi, di determinati bisogni. Vi sono poi rilevanti differenze sul modo in cui sono impegnate le nostre strutture. Anche se nella maggior parte delle situazioni vi è un ruolo attivo e centrale della confederazione e, sulle politiche degli anziani, dello Spi, in molte realtà il sindacato pensionati si trova a svolgere un ruolo di supplenza, a volte quasi per delega. E il coinvolgimento delle altre categorie e delle nostre strutture (servizi, associazioni collaterali), pur vedendo modalità e peso diversi, in genere rappresenta un elemento di maggiore criticità, ovunque.

Ma gli incontri hanno evidenziato anche una cosa che ritengo la più importante: possiamo contare su un insieme di esperienze, di competenze e di relazioni diffuse ovunque, nelle strutture dove la negoziazione è più consolidata, ma anche nelle altre realtà. Spesso il problema è soprattutto come mettere assieme queste risorse, organizzarle in un quadro progettuale che andrà definito in ogni territorio. Ed è incoraggiante che quasi ovunque è presente questa consapevolezza che va organizzata e sostenuta. Dopo l'appuntamento di queste due giornate – per noi non un punto di arrivo, ma un momento di rilancio dell'iniziativa – mi sembra una esigenza comune definire in ogni regione e in ogni Camera del lavoro dei progetti specifici, che partano dalle peculiarità

e dalle diverse storie, ma che sappiano mettere in rete e riorganizzare le nostre risorse per conseguire l'obiettivo del rafforzamento della capacità di incidere, nell'interesse della nostra rappresentanza, sulle dinamiche sociali dei territori.

Partendo da un quadro che ho sommariamente riassunto, vorrei ora soffermarmi su alcuni punti centrali del lavoro che abbiamo sino a qui condotto.

1) Il primo riguarda le modalità, gli interlocutori e le materie con cui sviluppiamo la nostra iniziativa. In molte realtà, soprattutto dove l'esperienza è più consolidata ed estesa, i principali interlocutori della nostra iniziativa sono i Comuni, singoli o associati, con i quali ci si confronta e si stipulano intese sulla base di piattaforme presentate, quasi sempre unitariamente, in occasione dell'elaborazione dei bilanci preventivi. Altrove la nostra attività si svolge soprattutto in sedi consultive o di concertazione, come gli Ambiti sociali, i distretti, a livello regionale, sugli atti di programmazione o nei gruppi di lavoro tematici. In altre situazioni si lavora su problematiche specifiche che possono riguardare, di volta in volta, i servizi socio-assistenziali, la povertà, l'immigrazione, la legalità, il lavoro.

Il problema è che i tre livelli d'iniziativa (quello negoziale, quello concertativo e quello consultivo), tutti per noi fondamentali, non sempre coesistono e a volte si confondono. E in molti casi un livello d'iniziativa rischia di essere esclusivo. Con più nettezza dobbiamo far coesistere i percorsi negoziali, che partono dalla definizione di piattaforme e si completano con la possibile sottoscrizione di atti formali con i nostri interlocutori istituzionali; i percorsi e i luoghi della concertazione, nei quali si lavora per la condivisione degli atti programmatici e per la loro gestione, nelle sedi in cui la rete si fa

più complessa e gli interlocutori diventano anche gli altri soggetti della rappresentanza sociale, dal terzo settore alla rappresentanza delle imprese e dell'utenza; e i momenti di mera consultazione.

Così come è importante tenere assieme i tavoli di confronto generale, come quelli con i Comuni sui bilanci preventivi, gli accordi quadro con l'Anci o con le regioni, con l'iniziativa sui temi specifici che vivono nella nostra azione quotidiana. In questa fase ad esempio siamo chiamati a gestire le novità connesse alla gestione delle misure di contrasto alla povertà, le politiche dell'infanzia legate ai 0-6 anni, o il tema di Garanzia giovani nelle sue diverse articolazioni, o il problema dei rifugiati. Inoltre, rispetto alle intese che sottoscriviamo è altrettanto importante prevedere le modalità e le sedi nelle quali poter esercitare un monitoraggio e una verifica sulla corretta attuazione delle intese stesse.

Siamo consapevoli che il rapporto con i nostri interlocutori è sempre più complesso. Innanzitutto perché aumenta il divario fra i bisogni crescenti e le risorse disponibili, in costante calo. Poi non vi è dubbio che le vicende politiche di questi anni hanno modificato e modificheranno il quadro di riferimento. In particolare per le cose che stanno succedendo nella sinistra del nostro Paese, su ciò che rappresenta il fenomeno 5 stelle, o la nuova destra di Salvini.

In particolare il tema della "disintermediazione" e della negazione di una funzione di rappresentanza generale, confederale, del sindacato può avere sulla contrattazione sociale una incidenza particolare. In questo ambito affermare la nostra titolarità e l'esercizio stesso della negoziazione era comunque un problema preesistente in molte realtà. Per quale motivo un sindaco eletto direttamente dagli elettori, che deve ri-

spondere sulla base del suo programma a tutti i cittadini dovrebbe discutere e concordare con il sindacato le sue scelte? Argomento insidioso, ma legittimo per molti amministratori. Per la verità, se stiamo ai nostri dati, non è vero che in questi anni i nostri spazi negoziali si sono ridotti; in alcune regioni andiamo indietro, ma in tante altre cresciamo, anche a prescindere dall'orientamento politico dei nostri interlocutori. La verità è che nei territori e nelle città molto spesso agiscono altre dinamiche, altrimenti non si spiegherebbe che i tavoli di confronto non si sono mai interrotti anche in molte amministrazioni particolarmente sensibili a questi nuovi orientamenti. Per non parlare del comune di Roma, dove la sindaca ha sottoscritto un'intesa generale sui problemi della città con Cgil Cisl e Uil. Certo, non c'è dubbio che ha e avrà sempre meno peso l'"affinità politica" e siamo consapevoli che sempre più dovremo far leva su altri elementi, che comunque hanno il vantaggio di valorizzare la nostra autonomia e la nostra funzione specifica. Le amministrazioni si devono confrontare con noi perché rappresentiamo in quel territorio una parte importante, prevalente, della loro popolazione. E un sistema democratico non può prescindere dal riconoscimento della rappresentanza sociale, che dobbiamo esercitare in tutte le sue forme, dall'esercizio negoziale alle iniziative di lotta, qualora e laddove le nostre proposte non trovino riscontro.

Un altro tema è che noi, il sindacato, per quello che rappresentiamo sul territorio, per le cose che vediamo e che gestiamo, siamo una fondamentale risorsa per quel territorio, in termini di conoscenze, di partecipazione, di coesione. Una risorsa che, assieme ad altre, l'amministrazione pubblica non può non valorizzare nell'interesse della sua comunità. Questo vale in rapporto a quanto

siamo insediati in quel territorio, a quanto siamo autorevoli e con solidi legami con la nostra gente.

2) Il secondo aspetto riguarda il ruolo e il rapporto fra le nostre strutture. La contrattazione sociale coinvolge l'insieme della nostra organizzazione, con ruoli diversi ma che devono fortemente integrarsi. Non vi è dubbio che quando parliamo di contrattazione sociale territoriale il perno della nostra iniziativa sono le Camere del lavoro. Sappiamo che la titolarità della contrattazione sociale è confederale, o che sulle politiche per gli anziani lo Spi è co-titolare di questo spazio, ma ogni categoria è coinvolta, e deve essere coinvolta, in questo percorso. Per più ragioni: perché le categorie, a iniziare da quelle pubbliche, ma non solo loro, organizzano i lavoratori che gestiscono i servizi e presidiano alle funzioni che consentono l'erogazione delle prestazioni, ed è fondamentale determinare coerenza e sinergia fra le politiche confederali territoriali e quelle contrattuali, di categoria, che, come è nel nostro dna di sindacato confederale, tengono assieme la tutela dei lavoratori e l'interesse generale per garantire l'efficienza e la qualità dei servizi per i cittadini. Quindi in molti ambiti della nostra iniziativa le categorie sono attori negoziali diretti; non solo esse vanno coinvolte, ma sono protagoniste, come nel socio-sanitario o nelle politiche dell'infanzia, ma anche sui temi degli appalti, dei servizi a rete, degli orari delle città.

La seconda ragione è collegata alla prima: nelle categorie degli attivi fra i nostri iscritti e delegati vi sono delle competenze importanti e diffuse, patrimonio prezioso per approfondire le tematiche ed elaborare le proposte. Inoltre le categorie, tutte le categorie, rappresentano la nostra gente, le persone che dobbiamo, con il loro aiuto, coinvolgere e tutelare con la nostra iniziativa. Le catego-

rie, infine, devono essere messe in grado di contribuire concretamente all'elaborazione dei documenti e delle piattaforme.

Ma è importante coinvolgere nella rete della contrattazione sociale anche altre strutture; alcune hanno un ruolo negoziale o politico diretto come il Sunia, la Federconsumatori, le associazioni degli studenti; altre un ruolo di gestione di rilevanti attività, come l'Auser; altre ancora sono contenitori di competenze tecniche e di conoscenza dei fenomeni sociali (pensiamo ai nostri servizi di tutela individuale: ai Caf sulle tematiche fiscali o all'Inca nell'ambito del segretariato sociale, o ai Sol sulle problematiche del lavoro). Dagli incontri di questi mesi ci viene un messaggio incoraggiante in questa direzione e la partecipazione delle categorie, tranne rare eccezioni, c'è stata ed è stata una partecipazione attiva. Il punto è rafforzare il coinvolgimento delle categorie degli attivi, concentrandoci sulle modalità concrete con cui ciò si deve realizzare.

3) Il terzo aspetto che ritengo opportuno mettere in rilievo si collega a quello precedente e riguarda i percorsi di elaborazione delle piattaforme, di coinvolgimento dei lavoratori e dei pensionati, di validazione degli accordi. Se c'è un limite che accomuna tutte le regioni e i territori, nella gestione della contrattazione sociale, questo è appunto il coinvolgimento dei lavoratori e dei pensionati. Anche dove la contrattazione è consolidata e diffusa il problema esiste, e i lavoratori quasi sempre non sanno quello che facciamo, quello che possiamo fare, quello che dovremmo fare. La nostra iniziativa quindi non trova troppo spesso un riscontro esterno; questo credo che sia il punto più delicato e dirimente che può caratterizzare la nuova stagione di contrattazione: il tema dei nostri rappresentati. Problema emerso ovunque e di cui tutti siamo

consapevoli. I lavoratori molto spesso non sanno quello che facciamo e, peggio ancora, non sanno che certe cose le dovremmo e le potremmo fare. E quando, in quelle poche occasioni, si discute con i lavoratori di liste di attesa in sanità, di trasporti che non funzionano, di orari dei servizi o di asili-nido o servizi per non autosufficienti, o di tasse e tariffe locali, l'attenzione è sempre alta, perché quelle cose incidono sempre più sulle condizioni concrete di vita e di lavoro della nostra gente. Ed è proprio questo scarto che dobbiamo colmare, una sfida che può ridefinire il profilo della nostra azione e della percezione del sindacato fra i lavoratori, tenendo assieme la tutela contrattuale esercitata dalle categorie con i diritti di cittadinanza da garantire agendo confederalmente nel territorio.

Questo tema innanzi tutto si pone già dalla prima fase del percorso, quello della valutazione dei fabbisogni e delle priorità, propeudeica alla definizione delle piattaforme. Alcune nostre strutture si stanno impegnando in interessanti sperimentazioni, attraverso diversi strumenti (questionari, interviste, assemblee). Sarà importante valutarne e socializzarne gli esiti, ed estendere le esperienze in questa direzione. Questo comporta che nel momento in cui si definiscono i progetti territoriali, oltre agli aspetti di contenuto, dovremo prestare attenzione alle modalità di coinvolgimento dei lavoratori e dei pensionati, con tutti gli strumenti: dalle assemblee nei luoghi di lavoro (che suscitano interesse ovunque le facciamo) e nel territorio, con tutti gli altri strumenti, da quelli più tradizionali, come i volantini, al web. Il coinvolgimento dei lavoratori e dei pensionati è decisivo e funzionale anche per un'altra questione: la contrattazione sociale non può non mettere in conto anche la possibilità di ricorrere a momenti di mobilita-

zione, come già oggi in parte avviene, a iniziare dai temi della salute.

In questo quadro una riflessione è emersa dai territori circa i processi di validazione delle piattaforme e delle intese. La conferenza d'organizzazione affida questo compito ai comitati direttivi delle Camere del lavoro territoriali o a sedi diverse a cui viene demandata tale titolarità, unitarie laddove vi sono le condizioni. Queste sedi diverse possono essere le articolazioni sub-provinciali, le zone sindacali, che molto spesso coincidono con le leghe dello Spi. È una volontà diffusa cercare di portare sempre più a questo livello la sede dell'elaborazione delle piattaforme, del coinvolgimento dei quadri e dei delegati nell'assunzione delle decisioni, nel coinvolgimento più generale dei lavoratori e dei pensionati.

In questo ambito diverse strutture hanno in corso esperienze interessanti, come ad esempio quella del delegato alla contrattazione sociale. Anche perché è importante integrare le linee guida per la contrattazione, che già oggi molto spesso vengono elaborate a livello regionale o provinciale, con piattaforme vere e proprie che hanno come riferimento la specifica realtà comunale o d'ambito e che in quanto tali possono essere più aderenti alle specificità di quel contesto territoriale. A questo riguardo, mentre oggi la maggior parte delle realtà ha come interlocutori prevalenti della nostra contrattazione le amministrazioni comunali, in altre siamo coinvolti principalmente a livello di Unioni dei comuni, Ambiti sociali o distretti socio-sanitari. Premesso che noi facciamo bene a spingere e sostenere i processi aggregativi fra le amministrazioni, nelle loro diverse forme (dal consolidamento e affidamento della personalità giuridica agli Ambiti sociali, alle Unioni dei comuni vere e non costituite solo per la gestione di attività

residuali, o le fusioni fra i comuni stessi), non possiamo però venire meno a un assunto: la negoziazione deve avere ben chiaro chi sono gli interlocutori reali su una materia o su un insieme di materie; e se, come quasi sempre avviene, i livelli sovracomunali hanno competenze limitate, non possiamo rinunciare a un confronto diretto con le singole amministrazioni comunali. E in particolare non possiamo mancare il momento dei bilanci preventivi, a tutti i livelli istituzionali. Quello è il momento in cui si prendono le decisioni che vincoleranno poi tutte le scelte in quell'anno.

L'esperienza che stiamo conducendo è ricca anche di un lavoro a monte che viene fatto dalle nostre strutture regionali, in particolare nel rapporto e negoziazione con le amministrazioni regionali o con il coinvolgimento dell'Anci a livello regionale, al fine di favorire le condizioni politiche, di programmazione, normative e finanziarie che orientano e sostengono l'attività gestita dalle amministrazioni nel territorio. Naturalmente, soprattutto se pensiamo a politiche come la sanità, il socio-assistenziale, il diritto allo studio, le politiche del lavoro o della casa, tenere assieme il livello regionale e territoriale della nostra iniziativa è più che mai essenziale. Come d'altra parte sarebbe importante, e ci stiamo lavorando, definire anche con le associazioni nazionali di rappresentanza degli enti locali e delle regioni protocolli o linee guida che possano delineare comuni tracce di lavoro.

In tutte le riunioni che abbiamo tenuto è emerso con forza il tema della formazione sindacale. Formazione che su queste tematiche in molte realtà si sta facendo, anche bene, ma abbiamo bisogno di estenderla e qualificarla, assumendola come priorità all'interno del Piano della formazione della Cgil nazionale. Assieme allo Spi abbiamo cercato

di capire lo stato dell'arte: dove si fa formazione, i contenuti, le persone a cui ci rivolgiamo. Abbiamo anche rilevato il materiale prodotto e le docenze utilizzate. L'idea è quella di mettere a disposizione di tutte le strutture una serie di strumenti, socializzando anche le risorse fra le diverse strutture, che ci consenta in ogni realtà regionale e territoriale di programmare una specifica attività che, tenendo conto delle diverse esigenze, sappia rivolgersi all'insieme dei compagni e delle compagne, naturalmente con azioni e moduli formativi differenziati, innanzi tutto coinvolgendo chi gestisce direttamente la contrattazione ma anche le altre strutture, sino alla nostra rete di delegati e i compagni delle Leghe. Un'iniziativa che sappia tenere assieme la cosiddetta "alta formazione" con quella diretta a rafforzare le competenze politiche e tecniche utili a valutare i bisogni di un territorio, costruire una piattaforma, portare avanti un negoziato, gestire un percorso di partecipazione, interpretare un bilancio, conoscere come si determina l'isee o una tariffa, come funzionano i tributi locali, le norme sull'accreditamento delle strutture, solo per fare alcuni esempi. Una formazione che dovrà essere sempre più coordinata, definendo le azioni che vanno condotte assieme e le specificità che naturalmente ognuno si gestisce, sempre e comunque in una logica integrata. Per gestire con più efficacia il nostro impegno dobbiamo precisare meglio e rafforzare alcuni aspetti organizzativi, partendo dai punti di forza che già abbiamo. Innanzi tutto una considerazione generale di metodo. Il filo conduttore per le cose che facciamo si chiama "integrazione". Abbiamo provato ad utilizzare questo approccio nelle cose fatte in questi mesi. Integrazione all'interno dell'area welfare nazionale, ma questo, direi, è il minimo sindacale. Integrazione fra le di-

verse aree della Cgil perché quando parliamo di politiche sociali i confini sono indeterminati e le interazioni con altre politiche, come ho già detto, sono determinanti. Integrazione e circolarità nel rapporto con le categorie e i territori, a tutti i livelli: nazionale, regionale e nelle Cdl. Una integrazione in cui però siano ben chiari i nodi della rete, le diverse e reciproche responsabilità, i luoghi di raccordo e di discussione.

Partiamo dal nazionale: dobbiamo rivedere e riorganizzare il funzionamento dei Coordinamenti nazionali esistenti, sia quello generale dell'area welfare, che quelli specifici settoriali, precisando meglio per ognuno le competenze, la composizione e le modalità di lavoro. E in particolare le modalità di lavoro le dovremo decidere assieme. Altrettanto dovremo fare nelle regioni e nei territori, sapendo che le situazioni sono diverse, in alcuni casi le cose già ci sono e funzionano, in altri vanno migliorate, in altri ancora i coordinamenti vanno costruiti ex novo. Come detto, in ogni realtà regionale/territoriale dovremo definire dei Piani di attività che, sulla base delle diverse condizioni ed esperienze, e tenendo conto della discussione che stiamo svolgendo assieme, dovranno contenere le coordinate sia politiche che organizzative entro cui muoverci. Questi Piani dovranno essere discussi e approvati dagli organismi dirigenti confederali ai livelli di competenza, come passaggio sostanziale rispetto al coinvolgimento dell'organizzazione. Con il progetto dovremo in ogni territorio individuare i luoghi e le competenze da attribuire nella gestione concreta dell'attività: il ruolo dei direttivi, dei coordinamenti, delle zone sindacali, le modalità di coinvolgimento dei delegati, delle Leghe, dei lavoratori e dei pensionati. A questo proposito alcuni territori hanno ipotizzato progetti sperimentali, opportuni in particolare per gestire le attività più innovative e complesse.

Il fatto che anche nella stessa regione, o in tempi diversi anche nello stesso territorio, l'attività di contrattazione veda delle rilevanti differenze, significa che molto spesso il lavoro poggia sulla responsabilità e sull'impegno del singolo compagno o su un gruppo di compagni. Questa cosa va superata. Dobbiamo essere in grado di strutturare il lavoro all'interno dell'attività ordinaria dell'organizzazione, mettendo assieme le soluzioni organizzative, la programmazione dell'attività e le necessarie valutazioni che collegialmente e a ogni livello dovremo costantemente fare sull'andamento e sull'esito del lavoro. Un po' ovunque, soprattutto nelle strutture più piccole, è emerso uno scarto oggettivo fra le cose che si dovrebbero fare e le risorse disponibili, umane e finanziarie. Qui dobbiamo farci venire delle idee, innanzi tutto utilizzando al meglio le risorse che abbiamo, ricorrendo a tutte le competenze e disponibilità che ci sono, dentro e fuori di noi: non sono sufficienti i nostri funzionari, ma dobbiamo pensare al contributo dei pensionati, dei collaboratori e dei volontari, non solo nello Spi ma ad esempio anche nelle zone, valorizzando le competenze e la militanza che abbiamo fra i nostri delegati e iscritti; anche con un utilizzo più efficace degli strumenti informatici di cui già disponiamo, dalle anagrafi degli iscritti e degli utenti dei servizi fino ai social e agli altri mezzi di comunicazione o di informazione.

E, come regola, le cose dobbiamo farle assieme. Poi ci sarà sempre un piccolo Comune, una zona, una situazione in cui, come oggi spesso avviene, sarà lo Spi ad arrivare dove la Camera del lavoro ha delle difficoltà. Ma una cosa è viverla in questo modo, dentro un quadro d'azione comune, altro sono invece le deleghe, esplicite o implicite che in alcuni casi, per fortuna pochi, vengono affidate allo

Spi; deleghe che gli stessi compagni pensionati vivono con disagio. E dagli incontri che abbiamo fatto in questi mesi abbiamo registrato che la discussione sui conflitti di attribuzione e di competenza fra le strutture è del tutto limitata e marginale, e vi è proprio dove la nostra iniziativa è più limitata. Insomma: dove si lavora bene il lavoro c'è per tutti, basta trovare gli equilibri giusti.

Infine, dobbiamo affinare e rendere ancora più fruibili gli strumenti di supporto che come strutture nazionali, e a volte regionalmente, possiamo mettere a disposizione delle strutture. Oltre a tutto questo, noi abbiamo due altri strumenti fondamentali. Uno è l'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale, che da anni raccoglie e analizza gli atti della negoziazione, gestito attraverso la collaborazione tra Cgil, Spi e Fondazione Di Vittorio. Un patrimonio importante e consolidato che va utilizzato meglio e alimentato meglio. Girando per le regioni ad esempio emerge che moltissimi accordi, piattaforme, verbali non vengono trasmessi all'Osservatorio. Lo stesso accesso ai dati va facilitato, a iniziare dalla collocazione del sito internet. Dall'osservatorio si possono desumere i dati qualitativi e quantitativi della contrattazione, la sua evoluzione, i suoi limiti. Si possono evidenziare le buone prassi, o comunque le nuove idee, che senza timore dobbiamo far conoscere perché molto spesso si fanno ottime cose ispirandosi alle cose fatte da altri – magari migliorandole –. Abbiamo poi l'Osservatorio dei bilanci dei Comuni, delle aziende pubbliche e ora anche delle Regioni, promosso dallo Spi e gestito dall'Ires Morosini del Piemonte. Colgo l'occasione per un ringraziamento alle compagne e ai compagni che presiedono a questo lavoro, in particolare a Francesco Montemurro che lo coordina. Uno strumento consolidato e fondamentale a supporto del-

la contrattazione, alla base anche delle azioni formative, e che ora è accessibile con una apposita app che sta per essere messa a disposizione di tutte le strutture.

Partendo dall'esperienza di questi mesi ho cercato di evidenziare i nodi politico-organizzativi che credo più rilevanti e che, assieme alle questioni di contenuto, è bene valutare e portare a sintesi. L'aggiornamento delle tracce tematiche che ieri sono state discusse nei gruppi, la discussione che continuerà in plenaria stamattina e il contributo che ci darà Susanna costituiranno il materiale frutto di un lavoro comune che servirà a ognuno di noi, nei rispettivi ruoli, per rilanciare, con tutta la convinzione e l'impegno di cui siamo capaci, questo importante lavoro. ◆

#### ◆ IVAN PEDRETTI

*Segretario generale Spi Cgil*

Nel condividere sostanzialmente l'analisi di Roberto Ghiselli, mi soffermerò in particolare sulla parte iniziale della relazione, ovvero sulla parte inerente al tema delle trasformazioni sociali ed economiche avvenute, in quanto ritengo che sia questo il tema sul quale siamo chiamati a fare un "salto di qualità". I mutamenti intervenuti negli anni recenti sono stati profondi e pesanti. Alcuni hanno aspetti positivi, come ad esempio l'allungamento della vita della popolazione, ma contestualmente a questo aspetto positivo c'è un tema cruciale da affrontare, inerente al sistema delle protezioni sociali da ricostruire per rispondere a questo allungamento della vita delle persone. Vanno inoltre date risposte alle criticità, come ad esempio il tema delle cronicità nella fase finale della vita della persona. Va anche rimarcato che, rispetto alla positività del dato dell'allungamento della vita, c'è un dato preoc-

cupante costituito dalla crisi della natalità. C'è dunque un problema rilevante su come affrontare questa crisi del tasso di natalità nel nostro Paese, costruendo strumenti e interventi a sostegno del sistema di protezione sociale, che rispondano alle necessità delle nuove generazioni.

L'altro grande tema che abbiamo di fronte a noi è quello della trasformazione del sistema economico-finanziario e di conseguenza del mercato del lavoro, sia sul versante internazionale che rispetto alla realtà del nostro Paese. In Italia in particolare sono fuoriusciti dal panorama produttivo alcuni settori strategici: la chimica, la siderurgia, il settore automobilistico. Siamo comunque un Paese a forte trazione produttiva, di trasformazione, ma molto diffusa nel territorio attraverso la rete delle piccole imprese, a volte micro imprese. Questa fotografia ci dice che non siamo più di fronte a un paese strutturato sulla dimensione industrializzata che abbiamo conosciuto negli anni della forte industrializzazione. Per questi motivi ritengo che sia importante aver avanzato una seria analisi e riflessione partendo dalla proposta della "Carta dei diritti" per definire come ricostruire il diritto del lavoro e del lavoratore in una dimensione economica e produttiva diversa dal passato, oggi molto frammentata. Va inoltre affrontato il tema del cambiamento determinato dall'innovazione tecnologica, dalla telematica, dalla informatizzazione e digitalizzazione.

L'altro tema connesso alle trasformazioni economiche e produttive in atto riguarda la costruzione di un sistema di welfare che sappia rispondere a questa nuova fase; un welfare che sia più vicino alle condizioni delle persone che vogliamo rappresentare.

Altro tema da approfondire è quello del processo migratorio, che è strutturale e non si esaurirà in un breve periodo temporale e

che va affrontato con grande serietà. Credo non sia più sufficiente dichiarare di essere favorevoli all'accoglienza, ma occorre un sistema di accoglienza e una integrazione nel rispetto della legislazione, a partire dai valori costituzionali, evitando che questo processo migratorio determini una frattura sociale nell'ambito del Paese; in tal senso si avverte la preoccupazione che posizioni di chiusura possano fare breccia anche dentro il corpo che rappresentiamo. Ritengo che questo sia un tema che dovremmo affrontare con chi rappresentiamo, con i lavoratori, con i pensionati, perché l'immigrazione non sia identificata come un tema di separazione.

In questo contesto dove si accrescono fenomeni di chiusura sociale si è sviluppata anche una nuova spinta in ambito istituzionale, una sorta di idea di separatismo. Questa richiesta di maggiore autonomia passa sotto la definizione di "regionalismo", ma dopo il referendum del Veneto si è compreso quale era l'idea reale che li muoveva, ovvero non quella di un confronto di merito con lo Stato per definire nuovi spazi di intervento regionale, ma più semplicemente quella di trattenere una maggiore quota di risorse per il proprio territorio. In questa logica si può quindi determinare una pressione politica per ritornare a forme di contratti regionali, a un fisco i cui proventi vanno nelle casse della Regione e dove solo una quota minoritaria viene trasferita allo Stato per realizzare la solidarietà.

Infine è fondamentale affrontare i processi di mutamento del sistema di welfare, a partire dal tema che investe uno dei pilastri del welfare, quello della sanità e in particolare della salute delle persone. Sul sistema sanitario si è fatta strada l'idea della costante riduzione dell'intervento finanziario da parte dello Stato e con la riduzione delle risorse anche un disimpegno delle istituzioni verso il soste-

gno al sistema universale. Dall'altro lato, si sta sviluppando in modo rapido un sistema di "integrazione sanitaria" che è sempre più sostitutiva piuttosto che integrativa.

Questa operazione determina una disuguaglianza sociale tra chi ha possibilità di accesso al sistema integrativo e chi non ha possibilità di accedere a tale sistema. Ritengo che questo sia un problema che investe direttamente la nostra realtà, sia rispetto alla politica negoziale e contrattuale che svolgiamo, sia riguardo alla rivendicazione generale di un sistema sanitario di carattere universale. I fatti ci dicono che già siamo di fronte a un sistema di protezione sanitaria fortemente differenziato tra regione e regione, con quasi venti sistemi diversi. Per rispondere a questa situazione c'è bisogno di costruire una forte iniziativa, occorre una capacità di negoziazione per garantire a tutti i cittadini livelli essenziali sanitari, per una ripresa della capacità dello Stato di sovrintendere all'universalismo sanitario e interrompere questa fase di sostituzione sanitaria privatistica, che si muove anche attraverso la contrattazione di vario genere, sia aziendale che nazionale. Oltre alla questione della sanità c'è un'altra grande priorità, che riguarda il tema della non autosufficienza. Come ci dimostrano numerosi studi e la realtà quotidiana, all'allungamento della vita e della vecchiaia corrisponde nella fase finale sempre più frequentemente la possibilità di cadere in una condizione di non autosufficienza. Per rispondere a questa situazione c'è chi si predispone (come ad esempio teorizzato da Maurizio Sacconi) a sostenere che a fronte della riduzione delle risorse occorre mettere insieme tutte le risorse stanziare, per dare vita a dei fondi negoziali che sostengano la non autosufficienza. Anche in questo caso determineremo un'azione che avrebbe come conseguenza quella di accentuare le disuguaglian-

ze sociali tra chi potrebbe pagare quell'integrazione e chi non potrebbe farlo.

Da quanto illustrato appare chiaro che abbiamo alcuni temi significativi che investono la nostra politica di contrattazione sociale sul piano generale. A questi si può aggiungere anche il tema dell'istruzione. Purtroppo ormai abbiamo settori di giovani in età scolare che non studiano più, o che fanno fatica ad avere l'opportunità per poter proseguire gli studi e questo fenomeno non investe solo il Sud del Paese, ma anche il Nord. C'è poi il grande tema della territorialità, ovvero di quanta parte della protezione sociale, di quello che definiamo come welfare di comunità, si sviluppa nel territorio, sia nella dinamica pubblica che privata. Ritengo che quello sia il centro della nostra azione di contrattazione sociale, quando si afferma l'idea che la contrattazione sociale è la nuova frontiera di una rinnovata negoziazione confederale. Una contrattazione che non è in alternativa alla contrattazione aziendale. In passato le protezioni sociali venivano conquistate attraverso la grande mobilitazione nei luoghi di lavoro e poi nella società: oggi quel paradigma è rovesciato. Noi dobbiamo ripartire dalla ricostruzione della capacità di negoziazione territoriale anche ripensando un po' alla nostra storia: se il lavoro diffuso è in quel luogo, in quel territorio, nello stesso modo in cui mi occupo di quel lavoro, della protezione di quel lavoratore, così mi occupo anche del pensionato, quindi sia dal punto di vista lavoristico che da quello della cittadinanza.

Per rispondere a questo tema così complesso, io non intravedo altro che il rafforzamento di una capacità di contrattazione di carattere orizzontale. Capisco che questo può creare anche conflitti, ma ritengo che la questione sia questa, tema a cui saremo chiamati prima o poi a rispondere. Per e-

semplificare: non ritengo sia sufficiente mettere insieme la Confederazione, lo Spi e i servizi chiamando poi le categorie a fare la loro parte. Non ritengo che così si otterrebbero i migliori risultati. Occorre un altro percorso, innovativo, che provi a realizzare la ricomposizione delle categorie, nel contempo spostando risorse, dirigenti sindacali, avviando anche un percorso formativo di qualità. Questo perché, se la nuova frontiera individuata è quella indicata ed è di carattere orizzontale, devo anche affidare un nuovo potere negoziale alle Camere del lavoro. È uno sforzo che dobbiamo provare a fare perché il conflitto tra localismo, corporativismo e universalismo ci può travolgere. Noi dobbiamo pensare invece a un'azione che, interpretando i cambiamenti generali, provi a tenere insieme innanzitutto il Paese e ovviamente anche noi.

Ritengo in conclusione che i problemi che abbiamo di fronte siano questi. Il salto di qualità che chiediamo deve avere questo orizzonte. Certo non è semplice, è una cosa complessa. Avremo un congresso che può essere una grande occasione di approfondimento, prima ancora la Conferenza programmatica. Bisognerebbe coglierle come grandi opportunità di cambiamento strategico.

È cambiato il mondo, sono cambiati i partiti. I partiti che abbiamo conosciuto non ci sono più. L'atteggiamento nostro nel rapporto coi partiti adesso è profondamente diverso, ora è fondato sulla nostra capacità strategica e propositiva. In base a questi presupposti mi confronto con tutti, sapendo che la dimensione che ho di fronte è questa. La crisi della rappresentanza investe i partiti, ma non solo loro, riguarda anche noi. È tempo che anche noi cominciamo a riflettere su questo problema, perché riguarda tutti, pensionati e non. Ma questo è un altro tema da affrontare e alla fine di un processo di di-

scussione sarà necessario provare a dare soluzioni, attraverso la definizione di una nuova capacità di rappresentanza e di rappresentatività del sindacato.

La contrattazione è una priorità per la vita di un'organizzazione sindacale, la questione fondamentale è in quale modo viene sviluppata. A questo proposito rispetto alle dinamiche che la relazione indicava c'è il tema del modo nel quale costruisco la piattaforma, come la faccio vivere. In tal senso è necessario certamente elaborare la piattaforma e avviare la contrattazione tradizionale e quella sociale, ma occorre anche sostenere questo percorso attivamente, occorre diventare "agitatori sociali", bisogna stare nel territorio, capirne i bisogni e i fenomeni, comprenderne il cambiamento, come il dissesto idrogeologico, lo spopolamento dalle aree interne verso le grandi città, le questioni delle aree urbane. Da tutti questi intrecci tematici possiamo avere materia per ricostruire un'identità sindacale che si muove comprendendo la trasformazione.

Questi sono gli ambiti nei quali possiamo approfondire la nostra azione negoziale. Abbiamo costruito delle iniziative in positivo. La contrattazione sociale ha dato qualche spazio di novità. Ritengo che adesso occorra "buttare un po' in là il cuore, oltre l'ostacolo" e allargare la nostra azione di contrattazione e di negoziazione sociale. ♦

♦ **SUSANNA CAMUSSO**  
*Segretario generale Cgil*

Il territorio è il luogo, ovviamente non esclusivo, in cui si possono ricomporre diritti del lavoro e diritti di cittadinanza; intendendo il territorio non solo come luogo di una dinamica organizzativa della struttura sindacale, ma come dimensione di ricostruzione

della rappresentanza in un percorso democratico. Il salto di qualità che ci compete è agire affinché l'attività di contrattazione sociale, che noi facciamo e che dobbiamo fare meglio e di più, diventi luogo di definizione di rappresentanza.

Nel profilo della nostra rappresentanza i primi interlocutori immediati sono sempre e comunque lavoratori e pensionati. I lavoratori attivi, i pensionati, i disoccupati, cioè le categorie "classiche", non superate da alcun processo di innovazione perché ancora centrali nella struttura sociale e che danno legittimità all'organizzazione sindacale nella sua funzione di contrattazione. Lavoratori e pensionati vanno coinvolti in un percorso di rappresentanza al cui centro si collocano i diritti del lavoro e di cittadinanza. Infatti c'è bisogno di strumenti di contrattazione che non siano esclusivamente quelli che abbiamo conosciuto nella nostra pratica.

Ciò non è possibile senza un processo vero di partecipazione e senza avere al centro l'idea che la contrattazione sociale non è un'attività di una sola parte dell'organizzazione. Se si considera la contrattazione sociale un'attività di qualche specialista, realizzata in solitudine e senza coinvolgere nella discussione gli organismi dirigenti, non sarà uno dei punti centrali nella definizione della linea dell'organizzazione.

Questo attiene alla ricomposizione della nostra attività, a come il sindacato può affrontare le nuove diseguaglianze e le nuove contraddizioni, e rispondere concretamente alla consapevolezza che non è sufficiente la stretta dimensione lavorativa per ricomporre le differenze e le fratture che si sono determinate nella più ampia dimensione sociale.

C'è un dato cruciale nella condizione del nostro Paese dopo la crisi, di cui discutiamo in tante occasioni: si tratta dell'impoverimen-

to generale. Ma non è l'unico cambiamento che ci consegna la crisi, perché la distanza che si determina tra le persone e le risposte che danno i servizi sono alimentate dalle scelte che sono state fatte nel recente passato. I tagli di bilancio sono anche questo: la cesura di una relazione tra domanda sociale e risposte istituzionali, proprio quando le condizioni sociali sono peggiorate a causa della crisi.

Questi tagli hanno solo ragioni economiche, oppure, nella crisi e nel cambiamento delle modalità di rappresentanza da parte della politica, le istituzioni stesse sono diventate altro da quello che dovrebbero essere, e cioè un riferimento nella risposta alla domanda sociale dei cittadini? C'è chi propone il localismo con l'intento della rottura dell'unità istituzionale di questo Paese, oltre che dell'unità sociale. È una chiave che riemerge e risulta paradossalmente possibile che la crisi l'abbia rafforzata, perché l'uscita dalla crisi può produrre ulteriori disuguaglianze.

C'è una seconda chiave di lettura e riguarda la solitudine degli amministratori, che hanno scarse forme di partecipazione e di relazione con la città, con il territorio, con un'idea di una rappresentanza che non si esaurisca nel momento del voto e nella scelta del sindaco eletto universalmente. Al contrario, vi è la necessità di una rappresentanza che andrebbe costantemente alimentata.

Esperienze di democrazia partecipativa nelle amministrazioni sono pochissime. Per democrazia partecipativa non intendo esclusivamente il coinvolgimento della propria parte, ma un dialogo aperto con tutti i cittadini. Se la Cgil e il sindacato decidono di sostenere un percorso democratico di costruzione della contrattazione sociale, vi sarà anche il problema di rendere credibile, per le persone che rappresentiamo, che il sindacato è

in grado di ottenere risposte dalle istituzioni. Oggi non è scontato, soprattutto quando si tratta di istituzioni decentrate che si stanno moltiplicando, frazionando, ricomponendo e in cui si ha difficoltà a individuare gli interlocutori appropriati.

Se si accede all'idea che anche il sindacato ha bisogno di ricomporre diritti sociali, diritti del lavoro e diritti di cittadinanza che non sono automaticamente assolti dai diritti sociali, occorre costruire un percorso partecipativo e, dentro questo, ridare senso e finalità alle istituzioni, sapendo che gli interlocutori, nella variegata rappresentazione delle amministrazioni locali e regionali, sono sempre più distanti dall'idea che la loro funzione comprenda un'azione partecipata nel rapporto con i cittadini.

Per questo c'è una relazione tra le modalità con cui il sindacato esercita la rappresentanza, e quindi la contrattazione, e la prospettiva democratica di un Paese, perché l'erosione dalla partecipazione dei cittadini è di per sé una riduzione della democrazia.

Nei mesi scorsi il dibattito mediatico sulle periferie, invece di essere un'occasione su come ricostruire una condizione di vita positiva per tutti, è diventato il falso imperativo del "mandiamo via i migranti". Non è avvenuto per uno strano cortocircuito nella testa delle persone, ma per il consolidamento, in assenza di un luogo di partecipazione, delle contrapposizioni tra i soggetti, utilizzate per determinare l'autonomia della politica rispetto alla partecipazione dei cittadini.

Se esiste questa crisi della rappresentanza e della partecipazione, allora non si può pensare che la contrattazione sociale si concentri esclusivamente sulle categorie storicamente più fragili. Disuguaglianza e fragilità hanno cambiato il loro profilo, anche se ovviamente con crescenti povertà e con crescenti fenomeni di mancanza di lavoro c'è

una drammatizzazione delle fragilità con condizioni più acute nei luoghi in cui il lavoro, in qualche modo, continua a esserci e continua a esercitarsi.

È in ragione di questo che la Cgil deve cambiare la struttura con cui affronta la contrattazione sociale, mantenendo una confederalità in cui ciascuno nella propria attività (che siano i pensionati o che sia una categoria di attivi), misura le nuove fragilità e le nuove domande, riportandole a sistema, sintesi, definizione comune delle priorità.

Non c'è una cesura tra ciò che si contratta in termini di inclusione e integrazione nei siti produttivi, nelle filiere, nei nuovi o nei vecchi insediamenti, con quello che viene fatto nella contrattazione sociale, che non è altro, dal punto di vista dei contenuti e del modo in cui viene organizzato, da ciò che viene fatto per il cambiamento della qualità della contrattazione collettiva.

Questo propone un'idea di integrazione del lavoro confederale intesa non in termini tradizionali o, per meglio dire, non esclusivamente tradizionali. Ciò non implica solo che ogni categoria ha un suo portato di esperienza, oltre che una funzione di inclusione e partecipazione dei lavoratori e delle lavoratrici che rappresenta, o dei pensionati e delle pensionate, ma è anche il tentativo di mettere in relazione ciò che la categoria sta esercitando nell'organizzazione dei suoi lavoratori o nella relazione tra i suoi lavoratori e i lavoratori di altre categorie, con le opportunità della contrattazione sociale.

Il sindacato ha molto insistito perché, oltre al rinnovo dei contratti pubblici, ci fosse delegificazione. Ovviamente ci siamo mossi in termini di rappresentanza dei lavoratori, di difesa del loro reddito, di contratti da rinnovare. Ma vanno considerate anche altre connessioni; per cui, se non c'è la possibilità di confrontarsi sull'organizzazione del lavoro,

non saremo in grado di dare una risposta sui servizi o di valutare quali sono gli orari differenti che servono per rispondere ai bisogni dei cittadini.

La contrattazione di categoria dovrà essere in relazione con ciò che si muove nel territorio. Dobbiamo proporre il coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori, un coinvolgimento che non va in un'unica direzione, non è solo la rilevazione e l'ascolto dei bisogni, è anche in relazione con la loro condizione lavorativa e con ciò che può avvenire sui luoghi di lavoro in rapporto al territorio.

Dobbiamo abituarci a considerare insieme i soggetti della fragilità e della disuguaglianza, perché per definizione la condizione di invecchiamento, ad esempio non sempre attivo, è indubbiamente una condizione di fragilità, ma la crisi ne ha determinate numerose altre e ugualmente rilevanti. Se una quota consistente di poveri "assoluti" nel nostro Paese è rappresentata dai minori, vuol dire che c'è un tema che riguarda la condizione dei bambini e dei ragazzi che, non ovunque e non nello stesso modo, dovrebbero essere il centro delle politiche di medio termine, perché la contrattazione sociale deve contribuire a migliorare progressivamente le condizioni sociali e non esclusivamente rispondere all'emergenza.

Le fragilità sono molte. Vediamo i due estremi, bambini e anziani. Se immaginiamo un processo di integrazione per un bambino, va innanzitutto considerato il problema dell'accesso al percorso scolastico e ai suoi costi, il diritto allo studio, il mantenimento di un percorso solido. Per l'anziano i temi specifici possono riguardare le Università della terza età e i percorsi di formazione permanente, ma i primi bisogni di risposta sociale probabilmente sono un po' differenti, prima di tutto c'è il tema della non autosufficienza. Gli uni e gli altri hanno bisogno di alcune risposte

che sono comuni. Ad esempio l'accesso alla sanità vale per il bambino povero come per l'anziano, per quanto ovviamente abbiano bisogno anche di risposte specifiche.

Perché questi esempi? Perché sono i due temi che incrociano anche le tendenze del cosiddetto welfare aziendale. Per gli uni e per gli altri si pone il problema di qual è il rapporto tra processi assicurativi privatistici e universalità del trattamento per le persone. C'è un'idea che alcune prestazioni che dovrebbero essere un diritto universale debbano orientarsi verso la privatizzazione.

Ma se ci fosse davvero un'iniziativa della contrattazione sociale che consentisse di rispondere a quei bisogni nel rapporto con i servizi pubblici, ci sarebbe lo stesso entusiasmo rispetto a delle pratiche sostitutive? Questa è la domanda che bisogna porre al governo sulla sanità. Se 11 milioni di persone non si curano, significa che vi è una percezione diffusa di non avere la garanzia dell'universalità del servizio. Quindi tutto ciò che viene offerto in sostituzione viene percepito come una forma di garanzia per il proprio futuro.

La prima operazione da compiere è rimettere le risorse nel fondo sanitario nazionale e nel suo funzionamento. Questo perché la crescita del ventaglio di prestazioni del welfare aziendale è legata anche alla mancanza nel territorio di una contrattazione capace di determinare condizioni di servizio utili.

Il fatto è che quanto più il sindacato riesce ad agire sul territorio rispetto all'universalità dei servizi tanto più garantisce la funzione integrativa del welfare contrattuale. In caso contrario abbiamo un effetto di sostituzione o sistemi disuguali. Si verrebbe cioè ad avere un doppio binario: da una parte, nel privato, si accede rapidamente alle prestazioni; dall'altra, nel pubblico, vigono liste d'attesa, code infinite e difficoltà.

Anche qui esiste una relazione tra quale contrattazione svolgere nei luoghi di lavoro e la contrattazione sociale. Ovviamente dobbiamo anche reindirizzare la contrattazione del welfare. Si è infatti trattato di una stagione che, in qualche modo, ha visto un'egemonia delle piattaforme presentate dalle aziende rispetto a una nostra capacità di proposta. Penso che non possiamo permetterci di discutere per anni come abbiamo fatto sulla previdenza complementare e non restare al passo rispetto a un mondo andato molto avanti.

C'è un problema di ricomposizione tra ciò che, nel nostro linguaggio, chiamiamo contrattazione territoriale, contrattazione sociale, contrattazione per lo sviluppo. Abbiamo questa tastiera (spesso un po' incomprendibile, che dipende dai linguaggi maturati nelle varie situazioni) che tuttavia rischia di sottendere una divisione tra ciò che è contrattazione per lo sviluppo – per la Cgil è contrattazione sul Piano del lavoro e per il Piano del lavoro – e ciò che invece è la contrattazione sociale, quella che riguarda i diritti e i bisogni delle persone. Sappiamo che non si ricompongono grandi fratture e disuguaglianze solo con le politiche sociali, ma occorre un'idea di sviluppo del territorio: quali caratteristiche, tendenze, fragilità intervengono quando ad esempio parliamo di assetto idrogeologico, di ambiente, e quali opportunità dal punto di vista produttivo.

C'è una terza fattispecie: quella dedicata alla fiscalità territoriale, che è una parte dei grandi temi fiscali del Paese. Vorrei che fosse chiaro che bisogna occuparsi di una relazione tra i bisogni del territorio e le politiche di sviluppo, le questioni fiscali sono assai rilevanti. Come le amministrazioni locali agiscono sulla quota fiscale di loro competenza è questione rilevante. Abbiamo molto utilizzato, e giustamente, la negoziazione sul-

la leva fiscale. Abbiamo chiesto e ottenuto politiche di progressività, spesso maggiore di quella prevista dal sistema fiscale nazionale. Oppure abbiamo agito sulle esenzioni. Poco siamo intervenuti sul governo di compartecipazione alla spesa, che è invece un elemento crescente. E poco abbiamo potuto fare sul tema delle risorse utilizzate per gli investimenti.

Se vogliamo instaurare una relazione tra condizione di vita nel territorio e investimenti dobbiamo sapere che non ci sono solo infrastrutture, ma investimenti. Significa anche strutturare e organizzare i servizi, soprattutto laddove il gap tra domanda e servizi esistenti è ampio, come ad esempio nelle aree interne del Paese e nel Mezzogiorno: le prime per ragioni spesso territoriali e di riduzione della popolazione; il Sud per ragioni di povertà, di desertificazione del lavoro e della presenza delle strutture.

Quindi, come declinare queste politiche se non nel rapporto tra idea di sviluppo del territorio e politiche sociali che poi ne derivano? Bisogna, probabilmente, rimettere in moto anche una discussione rispetto a ciò che, sul piano fiscale, nelle regioni, nei comuni, nelle amministrazioni, è possibile ottenere. Ovviamente tutto ciò non ci esonera dal ragionare e sostenere che la riforma fiscale e il rapporto tra tassazione dei redditi e tassazione dei patrimoni è del tutto squilibrato. Il cosiddetto bonus degli 80 euro ha due "tagliole": una in alto agisce se aumentano i redditi personali, e per effetto dello stesso meccanismo di attribuzione del bonus lo si perderà; ma l'altra tagliola sta in basso, per coloro che hanno restituito il bonus perché il loro reddito era a tal punto diminuito da portarli fuori della fascia di percepimento del bonus. Questo perché, se in alto il bonus si ritorce in una tassa contro la contrattazione e danneggia la nostra fun-

zione di agente di regolazione salariale, quando la "tagliola" si muove verso il basso vuol dire che ci sono persone passate dall'avere un reddito che gli consentiva di essere nella fascia degli 80 euro ad avere un reddito inferiore.

La discussione nel seminario del 26 e 27 ottobre dovrebbe aver determinato intendimenti che certo torneranno nelle prossime discussioni e di certo nel dibattito congressuale; ma in ogni caso dovrebbe aver determinato cambiamenti che non hanno bisogno né di modifiche statutarie né di nessun altro imprimatur se non della scelta politica di farli. Se si costituisce un coordinamento, se i Direttivi approvano delle linee-guida piuttosto che delle piattaforme, ciò richiede una scelta e una volontà politica; richiede un confronto del gruppo dirigente che determini questa scelta come sua priorità. E, ovviamente, richiede risorse, persone che vi si dedichino, un livello di indagine e di ascolto maggiore nei confronti dei cittadini. Non è tutto risolvibile nelle linee-guida, negli osservatori e nei Rapporti sulla contrattazione.

Ne consegue che nelle discussioni che si svolgono nel territorio, nelle Camere del lavoro e a livello regionale venga considerata anche la questione delle risorse non solo monetarie, ma anche di intelligenze e quadri: i delegati che hanno attitudine per la contrattazione sociale, la disponibilità dei pensionati a lavorare in chiave confederale. Tutto ciò richiede che si mettano a disposizione queste risorse per l'organizzazione collettiva. Inoltre richiede di lavorare sul tema della formazione e sul versante dell'alta formazione, per una maggiore valorizzazione delle competenze.

Lavorare sulle competenze non è una pura scelta di alfabetizzazione. Le competenze incidono sulla ricostruzione delle funzioni e dei ruoli, e quindi sul patrimonio politico e

sulla capacità di interlocuzione con le istituzioni. Tutto questo ha un senso valoriale. Ha a che fare con il nostro rapporto con le istituzioni e con quale democrazia si agisce nel nostro Paese. Temi che sarebbe bene non separare perché altrimenti negoziare sull'allocazione delle risorse di un'amministrazione e sulle sue competenze apparirebbe solo una banale questione tecnica. No: ciò è frutto di scelte politiche progressive che vengono esercitate e di quale pressione i cittadini mettono in campo. La formazione deve poi avere, credo con sempre maggiore urgenza, un'altra funzione: quella di ricomporre frantumazione e divisione nella discussione del nostro corpo attivo, come avremmo detto una volta, tra i nostri dirigenti, tra i nostri quadri attivi, tra i nostri iscritti.

Non è strano perché, se la rappresentanza politica è quella che abbiamo detto, non essendo l'unico soggetto di interlocuzione, è evidente che la spinta del discorso pubblico nei confronti dei nostri iscritti, dei lavoratori e dei delegati dà messaggi opposti a quelli dell'integrazione, dove per integrazione si intende quella tra un lavoro stabile e un lavoro precario, tra un italiano e un cittadino migrante. In questo senso la contrattazione è uno strumento per ricomporre quelle e altre fratture.

Risanare le divisioni che ci sono, intervenire in termini di riunificazione della domanda sociale significa dare delle risposte a tutti e non solo darle a qualcuno togliendo a qualcun altro.

L'obiettivo non può che essere quello dell'integrazione, il che significa partire in ogni confronto da quello che è il soggetto indiscutibilmente più debole e su cui si determina la frattura sociale. Darsi delle priorità non vuol dire ridurre le piattaforme a una singola questione, ma porsi il problema di come tenere insieme priorità e ricomposi-

zione delle fratture mi pare il tema su cui bisogna ancora lavorare per costruire un sentimento comune dell'organizzazione.

Per questo abbiamo bisogno di una politica delle alleanze e do per scontato che così dicendo si parli a Cisl e Uil, ma c'è bisogno di andare oltre. La norma sul contrasto alla povertà è stata frutto dell'agire una grande alleanza, l'Alleanza contro la povertà, composta unitariamente dalle organizzazioni sindacali, ma anche da altri soggetti che hanno costretto il governo a un processo di confronto diverso da quello che caratterizza solitamente la dialettica con le organizzazioni sindacali.

Non è obbligatorio riprodurre in ogni territorio esattamente le stesse modalità e le stesse alleanze, ma bisogna coniugare il lavoro che fa il sindacato nel rapporto con coloro che rappresenta e una relazione con gli altri attori sociali del territorio. Occorre provare a tessere relazioni sapendo che possiamo essere i federatori – se siamo unitari ancor meglio – di un gioco di interlocuzione di soggetti che teoricamente possono anche occuparsi delle stesse materie, ma non hanno una capacità di interlocuzione. Avere alleanze tra più soggetti che individuano le priorità per il territorio è di per sé un elemento di rapporto di forza con le amministrazioni locali.

Penso che vi siano le condizioni e che abbiamo l'energia per farlo. Anche se ci apprestiamo a una campagna elettorale nazionale che sarà complessa, anche se siamo in vista di una stagione di difficoltà, contemporaneamente si apre una finestra di opportunità in cui la questione della democrazia e del rapporto con i cittadini va rilanciata.

Stiamo preparando adesso la stagione di contrattazione sociale, indipendentemente dai tempi di discussione dell'organizzazione che ovviamente continueranno a esserci.

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

Penso che il frutto di questo lavoro sia di partire con rinnovata energia e con modalità differenti nell'esercizio della contrattazione sociale. Credo che questi due giorni, come anche altre occasioni seminariali che abbiamo avuto, ci diano un insegnamento più generale. Siamo un'organizzazione che fa moltissimo, che ha grande esperienza, ma che non sa valorizzarla al meglio e in questo modo farne patrimonio comune e colletti-

vo. La contrattazione sociale è un terreno perfetto, da questo punto di vista, per fare e rilanciare esperienze e per essere un luogo di costruzione di un patrimonio collettivo. Se dedicassimo più energie a ragionare, conoscere e discutere dell'esperienza della contrattazione sociale, delle sue difficoltà e dei risultati positivi, forse faremmo tutti insieme un salto di qualità. ♦

*(Bozza non rivista dall'autore)*

# La contrattazione sociale 2016

## Le tematiche



## DI RASSEGNA

I TASCABILI

<b>AREA 1 ◆ RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO (ACCORDI)</b>	
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (543/89,6%)	1.1. Valutazioni di premessa (419/69,1%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (321/53%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (133/21,9%)

<b>AREA 2 ◆ POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA (ACCORDI)</b>		
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>	<b>Area terzo livello</b>
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (194/32%)	2.1. Bilanci sulla qualità sociale (14/2,3%)  2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (25/4,1%) 2.3. Percorsi di informazione, consultazione, coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (110/18,2%) 2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (99/16,3%) 2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4/0,7%)	2.1.1. Bilancio sociale (8/1,3%) 2.1.2. Bilancio di genere (2/0,3%) 2.1.3. Bilancio ambientale (0/0%)

<b>AREA 3 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ACCORDI)</b>	
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>
3. Pubblica amministrazione (307/50,7%)	3.1. Politiche del personale e formazione (42/6,9%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (15/2,5%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (171/28,2%) 3.4. Accreditamento (1/0,2%) 3.5. Organizzazione e razionalizzazione (52/8,6%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (76/12,5%) 3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (163/26,9%) 3.8. Uso del patrimonio pubblico (32/5,3%) 3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,5%)

<b>AREA 4 ◆ POLITICHE DI BILANCIO (ACCORDI)</b>	
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>
4. Politiche di bilancio (345/56,9%)	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (2/0,3%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (318/52,5%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (54/8,9%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (20/3,3%)

<b>AREA 5 ◆ POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI (ACCORDI)</b>		
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>	<b>Area terzo livello</b>
<p><b>5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (518/85,5%)</b></p>	<p><b>5.1. Programmazione servizi e prestazioni (151/24,9%)</b></p> <p><b>5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (157/25,9%)</b></p> <p><b>5.3. Prestazioni e servizi (411/67,8%)</b></p> <p><b>5.4. Interventi di contrasto alla povertà (307/50,7%)</b></p> <p><b>5.5. Non autosufficienza (106/17,5%)</b></p> <p><b>5.6. Welfare integrativo/mutualità territoriale (7/1,2%)</b></p> <p><b>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (29/4,8%)</b></p>	<p><b>5.1.1. Piani e programmazione sociale (25/4,1%)</b></p> <p><b>5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (78/12,9%)</b></p> <p><b>5.1.3. Piani e programmazione integrata (25/4,1%)</b></p> <p><b>5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (76/12,5%)</b></p> <p><b>5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (48/7,9%)</b></p> <p><b>5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (50/8,3%)</b></p> <p><b>5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (69/11,4%)</b></p> <p><b>5.2.4. Modalità di presa in carico (18/3,0%)</b></p> <p><b>5.2.5. Carta dei servizi/Diritti degli utenti (40/6,6%)</b></p> <p><b>5.3.1. Residenziali (201/33,2%)</b></p> <p><b>5.3.2. Semiresidenziali (54/8,9%)</b></p> <p><b>5.3.3. Domiciliari (275/45,4%)</b></p> <p><b>5.3.4. Territoriali (213/35,1%)</b></p> <p><b>5.3.5. Accoglienza ed emergenza (67/11,1%)</b></p> <p><b>5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (85/14,0%)</b></p> <p><b>5.4.1. Minimo vitale/Reddito minimo (17/2,8%)</b></p> <p><b>5.4.2. Contributi economici una tantum (187/30,9%)</b></p> <p><b>5.4.3. Contributi in servizi/beni di prima necessità (70/11,6%)</b></p> <p><b>5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (57/9,4%)</b></p> <p><b>5.5.1. Contributi economici (48/7,9%)</b></p> <p><b>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (78/12,9%)</b></p> <p><b>5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (14/2,3%)</b></p>

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

<b>AREA 6 ◆ POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO (ACCORDI)</b>		
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>	<b>Area terzo livello</b>
<p><b>6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (246/40,6%)</b></p>	<p><b>6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (10/1,7%)</b>  <b>6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (9/1,5%)</b>  <b>6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (32/5,3%)</b>  <b>6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (172/ 28,4%)</b></p> <p><b>6.5. Tutela del lavoro (58/9,6%)</b></p> <p><b>6.6. Protezione sociale e del reddito (54/8,9%)</b></p> <p><b>6.7. Azioni per la conciliazione (24/4,0%)</b>  <b>6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6/1,0%)</b></p>	<p><b>6.4.1. Sportello lavoro/servizi per l'impiego (36/5,9%)</b>  <b>6.4.2. Formazione continua/professionale (18/3,0%)</b>  <b>6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (122/20,1%)</b></p> <p><b>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (13/2,1%)</b>  <b>6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (11/1,8%)</b>  <b>6.5.3. Salute e sicurezza (31/5,1%)</b></p> <p><b>6.6.1. Ammortizzatori sociali (2/0,3%)</b>  <b>6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali od occupazionali (39/6,4%)</b>  <b>6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (2/0,3%)</b></p>

<b>AREA 7 ◆ POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE</b> (ACCORDI)		
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>	<b>Area terzo livello</b>
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (527/87,0%)	7.1. Isee (341/56,3%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (274/47,5%)  7.3. Tariffe servizi pubblici (370/71,1%)  7.4. Imposte e tasse locali (442/71,9%)  7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (23/3,8%) 7.6. Calmieramento prezzi (10/1,7%) 7.7. Baratto amministrativo (16/2,6%) 7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1/0,2%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (192/31,7%) 7.2.2. Ticket sanitari (72/11,9%)  7.3.1. Rifiuti (326/53,8%) 7.3.2. Utenze domestiche (118/19,5%) 7.3.3. Trasporti pubblici (46/7,6%)  7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (217/35,8%) 7.4.2. Addizionali Irpef (337/55,6%) 7.4.3. Imu (269/44,4%) 7.4.4. Tasse di scopo (11/1,8%) 7.4.5. Tasi (237/39,1%)

<b>AREA 8 ◆ AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ</b> (ACCORDI)	
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (121/20%)	8.1. Pari opportunità e integrazione (94/15,5%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (2/0,3%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (1/0,2%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (1/0,2%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (3/0,5%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (44/7,3%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0,0%)

## DI RASSEGNA

I TASCABILI

<b>AREA 9 ◆ POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI)</b>		
<b>Area primo livello</b>	<b>Area secondo livello</b>	<b>Area terzo livello</b>
<b>9. Politiche abitative e del territorio</b> (393/64,9%)	<b>9.1. Pianificazione e gestione del territorio</b> (166/27,4%)	<b>9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori</b> (3/0,5%) <b>9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio</b> (108/17,8%) <b>9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio</b> (81/13,4%) <b>9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città</b> (6/1,0%)
	<b>9.2. Politiche ambientali</b> (165/27,2%)	<b>9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico</b> (44/7,3%) <b>9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana</b> (112/18,5%) <b>9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico</b> (24/4,0%)
	<b>9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa</b> (284/46,9%)	<b>9.3.1. Programmazione edilizia sociale</b> (92/15,5%) <b>9.3.2. Risanamento alloggi</b> (36/5,9%) <b>9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità</b> (49/8,1%) <b>9.3.4. Interventi sugli affitti</b> (134/22,1%) <b>9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa</b> (1/0,2%)
	<b>9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b> (9/1,5%)	

**AREA 10 ◆ POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE E DELL'ISTRUZIONE (ACCORDI)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p><b>10.</b> Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (247/40,8%)</p>	<p><b>10.1.</b> Asili nido (130/21,5%)  <b>10.2.</b> Scuole d'infanzia (64/10,6%)  <b>10.3.</b> Scuola primaria e medie inferiori (50/8,3%)  <b>10.4.</b> Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (5/0,8%)  <b>10.5.</b> Diritto allo studio (186/30,7%)</p> <p><b>10.6.</b> Apprendimento permanente e università popolari (6/1,0%)  <b>10.7.</b> Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,5%)</p>	<p><b>10.5.1.</b> Pre e post-scuola (56/9,2%)  <b>10.5.2.</b> Mense e trasporti (130/21,5%)  <b>10.5.3.</b> Integrazione (41/6,8%)  <b>10.5.4.</b> Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (22/3,6%)  <b>10.5.5.</b> Contrasto della dispersione scolastica (1/0,2%)</p>

**AREA 11 ◆ POLITICHE CULTURALI, DI SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA (ACCORDI)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p><b>11.</b> Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (246/40,6%)</p>	<p><b>11.1.</b> Promozione dell'offerta e delle attività culturali (73/12,0%)</p> <p><b>11.2.</b> Iniziative di socializzazione (174/28,7%)</p> <p><b>11.3.</b> Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza e i soccorsi (81/13,4%)  <b>11.4.</b> Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0,0%)</p>	<p><b>11.1.1.</b> Biblioteche e servizi informativi (20/3,3%)  <b>11.1.2.</b> Promozione delle attività culturali e interculturali (58/9,6%)</p> <p><b>11.2.1.</b> Promozione centri di aggregazione (102/16,8%)  <b>11.2.2.</b> Promozione del turismo sociale (65/10,7%)  <b>11.2.3.</b> Promozione dello sport di base (29/4,8%)</p>

Supplemento al n. 11-2017 di *Materiali di Rassegna Sindacale*  
Direttore responsabile Guido Iocca  
Chiuso in tipografia il 9 novembre 2017 • Stampa Spadamedia, Roma