

# LA CONCERTAZIONE TERRITORIALE: L'EQUITÀ IN UN NUOVO WELFARE

Primo Report Nazionale della banca dati  
dell'Osservatorio sociale Cisl



## **LA CISL E LA CONCERTAZIONE SOCIALE: AMPLIARE LA RAPPRESENTANZA PER ESSERE PROTAGONISTI NELLA RIFORMA DEL WELFARE**

*di Pietro Cerrito\**

È sotto gli occhi di tutti come, in particolare nell'ultimo decennio, l'impostazione universalistica dello Stato sociale sia stata messa in discussione.

Siamo posti drammaticamente di fronte a una logica universalistica che si contra sempre di più, per un verso, con i vincoli di bilancio e di risorse e, per l'altro, con l'espansione della domanda. Ciò sta cambiando profondamente la stessa natura del nostro welfare, creato e sostenuto dai principi di solidarietà, eguaglianza e sussidiarietà che lo hanno pienamente inserito nel modello sociale europeo.

Pensiamo ad esempio ai temi legati all'invecchiamento della popolazione, con l'aggravarsi di malattie croniche e invalidanti, che scaricano sul sistema sanitario italiano una domanda di assistenza senza precedenti, cui corrisponde una risposta sostanzialmente legata al contingentamento dell'offerta e all'incremento della spesa per tickets. Questo aggrava sempre più la condizione delle famiglie, soprattutto di quelle più fragili, e rende più difficile l'accesso alla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione.

In un sistema solidaristico ed equo, non è chi si ammala che deve sopportare il peso e gli oneri delle cure; semmai il contrario, proprio per quel principio costituzionale per il quale vi è la garanzia del diritto alla salute, che è alla base del sistema sanitario italiano.

È fin troppo evidente come questa logica di *spending review* senza definizione di priorità e di scelte di efficienza ed efficacia, aggravata dall'introduzione del federalismo fiscale, oggi determini seri problemi di equità orizzontale e verticale che non possono lasciarci indifferenti.

\* Segretario confederale della Cisl.

La complessità e l'articolazione della situazione pone la Cisl di fronte a un bivio strategico: continuiamo a voler essere un soggetto sociale e politico in grado di misurarsi con questi profondi cambiamenti, con la «presunzione» di conoscere e interpretare tutto quanto si modifica, oppure dobbiamo ricostruire con serietà e rigore una rappresentanza più larga di quella attuale, superando il recinto tradizionale della rappresentanza sindacale?

La novità di questo secolo, in tema di rappresentanza, è la crescita diffusa di variegate forme di aggregazione sociale che si riuniscono e si associano per affermare un diritto negato o un bisogno cui la società non sa rispondere.

E spesso queste forme nuove di rappresentanza traggono linfa vitale e organizzativa dalle fila dei nostri stessi iscritti.

Gli esempi possono essere numerosi: realtà organizzate per la garanzia dei diritti dei malati, per la protezione dei bambini, per la tutela dei disabili e delle loro famiglie, ecc.

Da ciascuno di questi ambiti proviene una richiesta particolare che mette in discussione l'attuale assetto e funzionamento dello Stato sociale, chiedendone una modifica o almeno un adattamento.

Chi sono, allora i soggetti abilitati al confronto su questo terreno? Se pensiamo di essere pienamente legittimati a un ruolo di prima linea nel confronto politico-istituzionale, allora va assunta con particolare serietà e metodologia la scelta di praticare e di potenziare la concertazione sociale territoriale.

Non è solo una scelta di coerenza con il tema della contrattazione, tanto caro alla storia e alla cultura della Cisl, ma una necessità dettata dall'esigenza di essere fedeli ai valori di cui è portatrice, e quindi di estenderla a temi non tradizionali.

Pertanto, in un quadro condizionato da una forte competizione sociale, per le diffuse forme di aggregazione e il progressivo diminuire delle risorse, la sfida della concertazione deve essere giocata per affrontare il complesso confronto sulle innovazioni di sistema di cui ha bisogno il welfare italiano.

L'Osservatorio sociale nasce dalla convinzione di voler creare una «cultura» nuova nella Cisl, che diffonda un'attenzione mirata alle dinamiche sociali, alle nuove domande di protezione, di cui dobbiamo saper essere interpreti, e di valorizzare quanto già viene praticato nei territori.

Questo può generare un protagonismo che può renderci ancora «centrali», per la nostra capacità di aver sempre saputo tener legato il particolare a un quadro più generale.

Scrivere, quindi, la storia della concertazione sociale, in tutto il territorio nazionale, in maniera sistematica e diffonderne i contenuti, dopo averli archiviati, classificati e interpretati attraverso l'Osservatorio sociale della concertazione territoriale, è naturale e funzionale all'obiettivo politico.

Nell'impostazione e nello sviluppo di tutto il progetto dell'Osservatorio sociale, a partire dall'utilizzo degli strumenti e delle risorse umane impegnate, abbiamo costruito un importante scambio e intreccio con la Federazione nazionale pensionati (Fnp), con l'obiettivo di rendere visibile a tutta l'organizzazione la possibilità, oggi necessità, che i temi del «sociale» vivano un protagonismo nuovo attraverso una intensa relazione tra la Cisl e la Fnp, che rafforza il ruolo confederale e valorizza le potenzialità della Federazione.

È un modello d'intervento che va perseguito con costanza e ostinazione, chiamando al pieno coinvolgimento anche la Funzione pubblica (Fp), perché dobbiamo prepararci a una lunga stagione nella quale si tenterà di rinvenire scorciatoie, manomettendo le fondamenta dello Stato sociale, bypassando a piè pari i corpi intermedi e in particolare la nostra rappresentanza, e acuendo i problemi di iniquità.

Attraverso l'Osservatorio, anche con la diffusione delle buone politiche, si può sostenere lo sforzo di concertazione delle nostre strutture, e formare una nuova generazione di quadri sindacali, sia politici che tecnici, impegnati su questo terreno, che abbiano uno sguardo capace di ascoltare e interpretare i bisogni e le domande espresse dalla propria comunità territoriale, che sappiano selezionare obiettivi e priorità, che siano in grado di indicare soluzioni.

La sfida che abbiamo davanti è quella della ineludibile riforma dello Stato sociale, a partire dallo snodo strategico delle regioni e dei territori, che ci permetta di rinnovare il modello di protezione e promozione non riducendolo pezzo dopo pezzo, ma riorientandolo nel segno della equità e della sostenibilità.

La Cisl non può essere assente su questo scenario, anzi, deve essere un attore protagonista della futura scena sociale.

## DALL'ANALISI DELLE ESPERIENZE: CONSIGLI E STRUMENTI PER UNA BUONA CONCERTAZIONE SOCIALE

*di Silvia Stefanovichj e Alessandro Geria\**

Come irrobustire e migliorare la nostra attività di concertazione? In fondo è questa la domanda che ha guidato il percorso che ci ha visti protagonisti sia sul fronte della produzione di materiali e strumenti, sia nella progettazione e realizzazione di percorsi formativi dedicati. Oggi siamo nelle condizioni di fare un importante passo in avanti che, a partire dalla «pratica quotidiana» della concertazione, da un impegnativo e ricco lavoro di ascolto dei protagonisti, da un importante investimento tecnologico e operativo e da un costante lavoro di formazione, consente di individuare e condividere alcuni punti di approdo comuni che possiamo immaginare come «consigli per una buona concertazione sociale».

Il nostro lavoro non ha finalità estetiche e non vuole proporre una «formula» o una «ricetta» per la buona concertazione; insieme a tutti i protagonisti della concertazione sociale, sentiamo la necessità di condividere alcune attenzioni che possano aiutarci a mantenere viva la capacità di apprendere dalla nostra esperienza reale, tanto faticosa e disordinata quanto preziosa e vitale.

La stessa proposta di percorsi, strumenti e connessioni indica la necessità di tenere insieme capacità e competenze tecniche e capacità e conoscenze sociali. Siamo infatti convinti che essere un'importante organizzazione sociale ci carica di responsabilità, non solo nella ricerca di soluzioni e di possibilità di fronteggiamento dei problemi, ma anche nella «costruzione sociale» dei problemi, ovvero nella possibilità di condividere con gli altri attori sociali visioni, prospettive e chiavi di lettura di quanto accade alle persone e alle comunità. In questa prospettiva, la Cisl ha la possibilità di trovare traduzioni utili della propria «responsabilità sociale».

\* Dipartimento politiche sociali e della salute, Cisl nazionale.

In particolare, sulla base delle Linee guida per la concertazione locale del 2010 e dell'analisi della concertazione sociale svolta negli anni 2011-12, possiamo condividere alcuni elementi (di metodo e di contenuto) in grado di dare un supporto nel valutare la qualità della concertazione realizzata nel proprio territorio e predisporre un percorso di implementazione della qualità medesima.

La stessa griglia di *data entry* adottata nell'Osservatorio sociale, in base alla quale vengono classificati tutti gli accordi, non è neutra, ma rappresenta di per sé uno strumento di declinazione degli orientamenti politici della Cisl e, di conseguenza, un metodo per la concertazione.

Tutti noi sappiamo che la qualità degli esiti della concertazione dipende molto dalla qualità del lavoro concertativo e dunque dalla qualità del «capitale umano» che ha la responsabilità di tali processi. Con questa consapevolezza, accanto ai «consigli», proponiamo in questa sede l'insieme degli «strumenti» ideati per supportare i Segretari e, più in generale, i concertatori Cisl nelle attività di analisi e proposta. Tali strumenti, diversificati per tipologia e fase di realizzazione, si caratterizzano per essere nati in risposta alle esigenze rilevate nelle varie fasi dei processi concertativi, e per essere poi stati estesi con valenza generale a tutti i territori in un disegno organico di supporto e accompagnamento.

Mettersi in una logica di miglioramento continuo richiede anche un salto di mentalità. La concertazione, infatti, è un processo circolare che richiede di superare una logica lineare e semplificante che fa riferimento a un inizio e a una fine per entrare in una logica di processo pensato come un *continuum*, per cui l'attività concertativa non si esaurisce nel singolo momento della costituzione del tavolo o della firma dell'accordo. In questa prospettiva il percorso concertativo richiede una chiara consapevolezza delle diverse fasi e una cura attenta di tutti i passaggi.

In questo quadro possiamo immaginare di evidenziare quattro dimensioni principali: la programmazione, la definizione dei contenuti e della forma con cui si concertano le politiche, la comunicazione dei risultati e la verifica degli Accordi.

## La programmazione

### ■ Ripartire dagli esiti degli accordi concertativi

(vedi *Valutazione dei risultati*)

Identificare i risultati ottenuti (gli *outcome*, cioè le modificazioni della qualità di vita delle persone interessate attribuite alle politiche oggetto di concertazione, e non solo l'*output*, cioè la firma dell'accordo), la coerenza con gli obiettivi prefissati e gli ambiti su cui concentrare l'attenzione.

Analizzare il modello di relazioni sociali e sindacali realizzato. Verificare l'applicazione delle sanzioni definite nell'accordo.

#### *Strumenti di supporto*

Nell'Osservatorio sociale, tramite la funzione «Ricerca accordi», è possibile leggere gli accordi di concertazione che insistono sul territorio in analisi, e di conseguenza verificare l'applicazione delle previsioni contenute.

### ■ Costruire una mappa-Cisl dei bisogni sociali

Costruire una lettura Cisl della mappa dei bisogni del territorio. Per ogni «area di bisogni» identificata, analizzare quali servizi Cisl possono essere interessati o fornire dati utili.

#### *Strumenti di supporto*

Nell'Osservatorio sociale è possibile leggere i singoli accordi nonché accedere alla reportistica dei periodi precedenti, in modo da avere informazioni utili alla costruzione della mappa-Cisl.

È in preparazione uno strumento ad hoc collegato all'Osservatorio sociale, chiamato «Navigatore», in cui saranno raccolti e sintetizzati i principali dati e indicatori relativi alla popolazione, alla ricchezza e alla sua distribuzione, al mercato del lavoro, all'insieme della spesa sociale.

Per approfondire: «Oggi Domani Anziani», n. 4, 2013; *Concertare politiche sociali basate sull'evidenza*, in «Materiali a supporto della concertazione sociale», all'interno di «Materiali» nella pagina web [www.cisl.it/osservatorio-sociale](http://www.cisl.it/osservatorio-sociale).

### ■ Costruire una mappa degli attori

Per ogni «area di bisogni» identificata, analizzare la mappa degli attori o *stakeholders* con i quali è opportuno relazionarsi ed è eventualmente possibile condividere una lettura dei bisogni,

costruire alleanze territoriali a sostegno degli obiettivi della concertazione e siglare accordi.

#### *Strumenti di supporto*

Per analizzare la concertazione precedente, utilizzare le tavole 1, 2 e 3 dei Report relative agli enti e sindacati firmatari degli accordi (alle pagine 19, 20 e 22 si trovano le tavole del Report nazionale, come riferimento).

### ■ **Riprogrammare la concertazione**

Definire gli obiettivi generali che si intende raggiungere nel ciclo di concertazione sociale che si sta aprendo, selezionando delle priorità. Il focus non può essere un servizio/prestazione (offerta) ma la capacità delle politiche di rispondere a una domanda sociale; il focus non può essere per la Cisl esclusivamente il singolo cittadino, ma la famiglia in cui vive.

Definire linee strategiche per il raggiungimento di ogni obiettivo definito.

Definire il modello di relazioni sociali e sindacali che si intende implementare.

Sollecitare la costruzione partecipata di Leps (Livelli essenziali delle prestazioni sociali) «rappresentativi» a livello regionale.

#### *Strumenti di supporto*

Per misurare se una politica è favorevole o meno alla famiglia, è disponibile un Indicatore del grado di familiarità delle politiche (Igf) che è già stato applicato a circa 900 interventi rilevati sul territorio nazionale. Pertanto non solo è possibile avere informazioni utili sugli interventi maggiormente pro-family, ma soprattutto è possibile progettare nuovi interventi decidendo fin dall'inizio il target, il grado di sussidiarietà, il grado di prossimità e soprattutto le modalità di partecipazione.

Per approfondire l'Igf: G. Bursi, *Come misurare il grado di familiarità delle politiche*, in «Oggi Domani Anziani», n.1, 2012.

Per approfondire il tema della costruzione dei Leps: G.P. Cavazza, *Verso un Piano federale di politiche per la famiglia*, in «Oggi Domani Anziani», n.1, 2012.

Per approfondire la definizione di Lesna per la non-autosufficienza: *Più benessere e meno sprechi, ovvero più giustizia. Per una politica efficace per le non-autosufficienze. Proposta per una legge quadro*, in «Oggi Domani Anziani», n. 3, 2011.



Tutti e tre gli interventi sono reperibili anche in «Materiali a supporto della concertazione sociale», all'interno di «Materiali», nella pagina web [www.cisl.it/osservatorio-sociale](http://www.cisl.it/osservatorio-sociale).

## **Concertare le politiche: per una definizione di contenuti e forma**

### ■ **Concertare modalità di acquisizione dati che consentano di valutare l'efficacia della politica proposta.**

#### **Concertare impatto della politica in esame sulla cittadinanza, non esclusivamente in ottica qualitativo/professionale**

La valutazione dell'impatto è una delle funzioni essenziali, in quanto permette di verificare l'effettivo andamento del ciclo di programmazione delle politiche. Rispetto a questa funzione non vi è spesso la collaborazione né del livello politico, preoccupato dei rischi comparativi, né di quello tecnico, dal quale viene letto come ulteriore onere. Talvolta ci si limita a verificare lo scostamento della spesa a consuntivo rispetto a quanto preventivato. Si dà per scontato che una politica sia utile a prescindere dalla coerenza rispetto ai bisogni rilevati e soprattutto rispetto ai risultati ottenuti nel tempo. Questa parte è omessa oppure risulta troppo generica nei testi legislativi, nei regolamenti, nelle carte dei servizi, ma anche negli accordi sociali territoriali.

### ■ **Concertare il processo decisionale, la governance, gli spazi di costruzione partecipata**

#### *Strumenti di supporto*

Per analizzare la «Fase del processo concertativo» nella concertazione precedente, utilizzare la tavola 16 dei Report (a pag. 57 si trova quello nazionale, come riferimento).

### ■ **Concertare il singolo servizio in relazione alle politiche**

Occorre tener presente che il servizio non coincide e non esaurisce una politica. Un esempio: una politica per l'infanzia non si esaurisce nell'offerta di posti nell'asilo nido, in quanto ci sono bimbi che restano a casa con le mamme (per scelta o per necessità). In questa prospettiva una politica deve ripensarsi per essere maggiormente inclusiva e offrire un accompagnamento

e servizi alternativi, per evitare evidenti disuguaglianze: chi è dentro ha tutto e chi è fuori non ha niente. Una politica è per tutti i soggetti (ad esempio per tutti i residenti 0-3 anni e le loro famiglie), un servizio è per un target (0-3 anni le cui famiglie presentano alcune caratteristiche).

In questa prospettiva il rapporto tra «servizio» e «politica» è molto complesso: un servizio è uno «strumento» per realizzare un obiettivo specifico di una politica; una politica ha bisogno di diverse tipologie di intervento (in relazione al target; all'intensità della presa in carico; all'intensità e all'articolazione delle competenze professionali; all'integrazione con il volontariato).

#### *Strumenti di supporto*

Per approfondire: M. Colombi, *Concertare il singolo servizio in relazione alle politiche*, in «Materiali a supporto della concertazione sociale», all'interno di «Materiali», nella pagina web [www.cisl.it/osservatorio-sociale](http://www.cisl.it/osservatorio-sociale).

### ■ **Concertare le risorse afferenti a ogni politica e il sistema di tariffazione e compartecipazione alla spesa (Isee)**

Un punto da inserire negli accordi sociali territoriali riguarda la conoscenza dell'entità della spesa, delle fonti di finanziamento, dell'allocazione per aree di bisogno e per servizi, correlata agli esiti circa la copertura della domanda potenziale. In tal modo si riesce a garantire la trasparenza sulle determinanti delle dinamiche economiche e sull'efficienza/efficacia delle politiche.

#### *Strumenti di supporto*

A supporto della concertazione delle tariffe, nell'Osservatorio sociale è presente il software «Calcolo delle tariffe», che consente di determinare in maniera personalizzata l'importo della tariffa di un determinato servizio per uno specifico utente. Il metodo applicato è di tipo lineare e progressivo ed è possibile sceglierli entrambi.

Le informazioni necessarie per la determinazione delle tariffe sono l'elenco degli Isee di ciascun utente, l'ammontare complessivo delle entrate da tariffe, i valori minimi e massimi delle tariffe correlate ai rispettivi valori di Isee.

Nell'Osservatorio sociale sarà a breve disponibile l'importazione di dati della banca dati Aida P.A. della Bureau Van Dijk, relativi ai bilanci di tutti i Comuni d'Italia. Una reportistica di

tali dati relativi ai capoluoghi di Provincia è già stata prodotta e diffusa in occasione dei Congressi 2013.

Per approfondire la concertazione in tema di bilanci comunali: E. Padovani, *Finanza locale e negoziazione sociale: come leggere i bilanci comunali*; per approfondire la concertazione in tema di concertazione dell'Isee: A. Geria, *Contrattare l'equità: gestione dell'Isee per qualificare il welfare locale*; per approfondire la concertazione in ottica di equità su Isee, compartecipazione, tariffe: *Famiglia e servizi sociali: appunti per una maggiore equità nella concertazione territoriale*; slides di G.P. Cavazza, *La gestione strategica dell'Isee nella concertazione sociale territoriale: dall'universalismo selettivo alle selezioni eque*. In «Materiali a supporto della concertazione sociale», all'interno di «Materiali», nella pagina web [www.cisl.it/osservatorio-sociale](http://www.cisl.it/osservatorio-sociale).

#### ■ **Ogni accordo deve essere redatto in forma scritta**

Solo un Accordo redatto in forma scritta consente di ottenere delle garanzie rispetto all'effettivo accordo tra le parti, la rivendicazione rispetto ad azioni previste, la comminazione di eventuali sanzioni e la piena legittimazione degli attori firmatari.

#### ■ **Best practice: sinergie tra accordi di concertazione sociale di contesto e contrattazione di secondo livello**

(ad esempio servizi di welfare aziendale)

È essenziale coordinare l'azione sindacale nei territori e nei luoghi di lavoro, in ottica convergente verso gli obiettivi fissati.

#### *Strumenti di supporto*

Nell'Osservatorio sociale è presente un raccordo con la banca dati Ocsel, specialmente con riferimento al sistema di servizi e welfare aziendale.

## **Comunicazione dei risultati**

#### ■ **Comunicare all'interno della rete sindacale e all'esterno i risultati conseguiti, in tema di contenuti e di processo**

Nella legittimazione della rappresentanza in ambito sociale riveste un ruolo essenziale la diffusione non solo dei risultati, ma anche del presidio dei temi e della capacità di interlocuzione con i diversi attori.

### *Strumenti di supporto*

Ogni anno a livello nazionale verrà predisposto e diffuso internamente ed esternamente a mezzo stampa, sul sito web e con tweet letter un Report nazionale relativo alla concertazione sociale e alla sua qualità.

Nell'Osservatorio sociale è presente, per referenti e Segretari, un raffinato sistema di reportistica (precompilata e standard) che consente un'analisi dei dati pari a quella effettuata a livello nazionale. In via sperimentale, per la concertazione sociale 2012, la reportistica a livello regionale è stata inviata direttamente ai Segretari Usr competenti.

## **Verifica dei risultati**

### ■ **Identificare i risultati ottenuti**

Valutare gli *outcome* (cioè le modificazioni della qualità di vita delle persone interessate attribuite alle politiche oggetto di concertazione) e non solo l'*output* (cioè la firma dell'accordo), la coerenza con gli obiettivi prefissati e gli ambiti su cui concentrare l'attenzione.

Analizzare il modello di relazioni sociali e sindacali realizzato. Verificare l'applicazione delle sanzioni definite nell'accordo.

### *Strumenti di supporto*

Nell'Osservatorio sociale, tramite la funzione «Ricerca accordi», è possibile leggere gli accordi di concertazione che insistono sul territorio in analisi e, di conseguenza, verificare l'applicazione delle previsioni contenute.