

Osservatorio sociale della contrattazione territoriale
RAPPORTO 2017
Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo
A cura di Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi

Il Rapporto 2017 dell'Osservatorio sociale rappresenta un avanzamento originale delle analisi prodotte con le precedenti edizioni. Ha l'obiettivo di offrire un quadro di informazioni e dati non solo di tipo descrittivo, bensì interpretativo, teso a chiarire come e dove si sviluppa la contrattazione sociale di prossimità, quali fattori favoriscono oppure ostacolano la stipula di accordi, influenzano la qualità dei processi, incidono sulla scelta delle priorità di intervento.

Il Rapporto include l'analisi del data base dell'Osservatorio riferito al 2016, un *focus* sul tema del contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, un approfondimento qualitativo sui processi concertativi, una riflessione sulle ricadute organizzative e associative della contrattazione sociale di prossimità.

❖ **La contrattazione sociale territoriale del 2016**

Della contrattazione sociale territoriale che si è concretizzata tra il 2011 e il 2016 sono state raccolte e registrate nell'archivio dell'Osservatorio più di 5.200 intese che interessano e hanno interessato *almeno 18 contesti regionali*, con la Lombardia nettamente protagonista ma secondo *una tendenza alla capillarizzazione sul territorio nazionale*. La contrattazione sociale è primariamente *incentrata sui gruppi di popolazione e sulle aree di rischio sociale che risultano, ad oggi, meno adeguatamente coperte dal sistema nazionale di protezione sociale*. Prevale, infatti, l'attività negoziale orientata al soddisfacimento dei bisogni di target specifici quali la famiglia, gli anziani, soprattutto se non autosufficienti, i disabili, gli adulti in difficoltà, mediante interventi di politica socio-assistenziale nelle aree povertà ed esclusione sociale, servizi socio-educativi e supporto alla genitorialità, istruzione e abitazione. Nel corso degli anni, *la complementarità della contrattazione sociale rispetto alle funzioni e agli interventi propri del sistema nazionale di protezione sembra definirsi in modo sempre più chiaro*, anche quale effetto di dinamiche negoziali che paiono articolarsi diversamente a livello locale. In effetti, come rivelano le analisi che abbiamo compiuto, la contrattazione sociale sembra *risentire delle specificità dei contesti su cui essa insiste* ed è dunque verosimile ritenere che essa esiti in risposte tipiche, profondamente *connesse al profilo socio-demografico, economico e istituzionale del territorio*. Se fissiamo l'attenzione sulla sola contrattazione comunale e intercomunale, il livello nettamente prevalente, possiamo osservare che i singoli Comuni interessati dalla contrattazione locale nel 2016 sono 1.173 (vale a dire circa il 15% del totale), *per una popolazione complessiva di 19,2 milioni di persone (poco meno di un terzo dei residenti in Italia)*. Di questi, 287 sono coperti da più di un accordo e 75 da almeno 3 accordi. La figura 1 rileva l'ubicazione sul territorio nazionale dei Comuni in parola.

Figura 1. Comuni coperti da contrattazione di livello comunale o intercomunale, 2016



Si tratta, in maggioranza, di Comuni di piccola e media dimensione: il numero medio dei residenti nei Comuni interessati da contrattazione sociale è, infatti, pari a 16.348 persone (4.794 il valore mediano). I Comuni non coperti da contrattazione hanno, ad ogni modo, dimensioni più contenute: il numero medio dei residenti, in questo caso, è pari a 6.777 persone, mentre il dato mediano è pari a 2.180 residenti.

Più ancora nel dettaglio, i Comuni coperti da contrattazione hanno, nel 51,8% dei casi, una dimensione inferiore ai 5 mila abitanti e nel 3,5% dei casi superano i 60 mila abitanti. I Comuni non coperti da contrattazione, invece, nei tre quarti dei casi (72,4%) non superano i 5 mila residenti.

Sul versante della spesa sociale, i dati di fonte Aida Cisl - Bureau van Dijk indicano che i Comuni nei quali si è sviluppata contrattazione sociale, nel confronto con quelli in cui non si è invece registrata attività negoziale:

- ✓ presentano una maggiore propensione al sociale; in particolare, l'indice che misura la quota di spese correnti destinate alla funzione "Servizi sociali" sulle spese correnti complessive è pari al 12,1% per i Comuni coperti da contrattazione e al 9,3% per i Comuni nei quali non vi è contrattazione sociale documentata;
- ✓ garantiscono una maggiore copertura tariffaria dei servizi socioeducativi alla prima infanzia e dei servizi di assistenza scolastica, trasporto e refezione;
- ✓ mostrano una minore propensione all'esternalizzazione del sociale;
- ✓ si caratterizzano per valori di spesa sociale pro capite più elevati (89,6 euro a persona contro 86,6).

Dalla lettura trasversale dei dati, volta identificarne le caratteristiche distintive, emerge che la contrattazione sociale di prossimità: (1) *lungo la dimensione strategica*, opera in una logica di complementarità rispetto al sistema di welfare nazionale, in direzione di una sua ricalibratura "funzionale" e "distributiva", aiutando a ripensare quali rischi e bisogni sociali privilegiare e verso quali categorie sociali dirottare interventi e risorse. (2) *lungo la dimensione territoriale* è intensa quanto a mole di accordi archiviati, mostrando un radicamento capillare, anche se ancora a macchia di leopardo, nel Paese, arrivando comunque a coprire virtualmente una quota significativa di popolazione; (3) *lungo la dimensione negoziale* è articolata quanto a tipologie di forme negoziali e promozionale rispetto all'ulteriore sviluppo della prassi concertativa.

Il *focus* sul contrasto alla povertà e all'esclusione sociale mostra inoltre come la contrattazione sociale possa agire nei territori in modi sinergici rispetto alle strategie perseguite dall'organizzazione a livello nazionale. Di qui l'importanza di cogliere e rafforzare le connessioni tra i diversi livelli di azione, in una prospettiva di sistema, favorendo meccanismi di dialogo e coordinamento, condivisione di una stessa visione.

❖ Un soggetto plurale nel welfare plurale

La contrattazione sociale di prossimità (e dunque il sindacato) è un soggetto *protagonista del welfare plurale* a dispetto della crisi e delle criticità finanziarie che gravano sugli enti locali; ma è anche *in sé un soggetto plurale*, basti pensare al carattere composito della rappresentanza che siede al tavolo della negoziazione e alla pluralità dei processi in cui essa si sostanzia. Una ricchezza e una sfida al tempo stesso! Ciò emerge sul fronte della legittimazione interna e esterna, e si riflette in tutta la sua complessità nelle "tensioni" tra le visioni e i modi di intendere la contrattazione sociale, l'azione di rappresentanza più in generale, lo stesso welfare territoriale. A quest'ultimo riguardo, per esempio, emerge la difficoltà a calarsi in una visione che consideri lo stesso territorio a partire dalla pluralità dei soggetti che lo animano e del quale sono a pieno titolo *stakeholder*: enti locali, corpi intermedi, imprese, cittadini. Il salto da compiere è anzitutto culturale. Quando la postura adottata è quella dell'apertura, della partecipazione, della condivisione di obiettivi nel lungo periodo, il welfare territoriale (e l'azione del sindacato quale suo attore portante assieme ad altri) mostra una valenza generativa di innovazione sociale e istituzionale, capace di influenzare anche l'agire economico, orientandolo alla creazione di "valore condiviso" (operò e conò le imprese, i lavoratori, le famiglie, le amministrazioni locali, gli attori sociali) e alla promozione di un diverso modello di sviluppo.

❖ Essere associazione, fare organizzazione

Rileggere l'agire sindacale come "lavoro sociale" consente di riconnettere l'azione negoziale con un ampio spettro di azioni sociali che la Cisl mette in campo nei contesti territoriali attraverso innumerevoli "front office" organizzativi. Nello stesso tempo apre la possibilità di rendere visibile e valorizzare progetti, iniziative e presenze che sono garantite attraverso gli Enti e le Associazioni della "galassia Cisl". In questa prospettiva si può parlare della necessità di una "rappresentanza ricompositiva" come esito della riconnessione delle diverse fonti della legittimazione sociale che sono alla base del riconoscimento di una rappresentanza radicata nella concretezza della vita quotidiana. Nello stesso tempo la Cisl riscopre una associazione che, attraverso il proprio agire organizzato, è competente in quanto "produttore di welfare associativo" su tanti e diversi piani, che in alcuni casi risultano da riscoprire anche al proprio interno: il welfare d'accesso (segretariato sociale, "porte" sociali, sportelli di informazione...), il welfare dei servizi (servizi di patronato, servizi fiscali...), il welfare dei diritti e della tutela (azioni di tutela dei lavoratori, dei consumatori, degli inquilini, ...), il welfare delle opportunità (percorsi di orientamento, sportelli per un'offerta formativa integrata, servizi per il lavoro...), il welfare delle responsabilità e della partecipazione (volontariato, promozione sociale...). Di fronte a questo "capitale sociale" di natura associativa, costruito in integrazione anche con altri soggetti del territorio e accogliente per le persone alle prese con i vecchi e nuovi rischi sociali, si può cogliere quanto oggi sia necessario ristrutturare l'immaginario intorno al sindacato e riscoprire una vitalità associativa che accanto a tanti limiti e ritardi ci consegna anche interessanti "germogli di innovazione".