

Osservatorio sociale della contrattazione territoriale

# RAPPORTO 2017

## Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo

*A cura di Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi*

Prefazione di Annamaria Furlan ed Ermenegildo Bonfanti







**Osservatorio sociale  
della contrattazione territoriale**

**RAPPORTO 2017**

Promuovere il welfare  
per uno sviluppo inclusivo

*A cura di*

Rosangela Lodigiani  
Egidio Riva  
Massimiliano Colombi

*Prefazione di*

Annamaria Furlan ed Ermenegildo Bonfanti

Il *Rapporto 2017* è frutto di un percorso di lavoro condiviso tra il dipartimento Politiche sociali, salute e riforma della pubblica amministrazione della Cisl, il dipartimento Politiche socio-sanitarie e formazione della Fnp Cisl e un'équipe di ricerca, composta da Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e Massimiliano Colombi, afferente al centro di ricerca Wwell (Welfare, Work, Enterprise Lifelong Learning) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

© copyright 2017  
Edizioni Lavoro Roma  
via Salaria 89  
tel. 06 44251174  
fax 06 8552478  
e-mail: [info@edizionilavoro.it](mailto:info@edizionilavoro.it)

copertina: Typeface, Cerveteri (Roma)  
in copertina: illustrazione di Michela Bocalini

editing e impaginazione: Typo, Roma  
finito di stampare nel maggio 2017  
dalla tipolitografia Empograph  
Villa Adriana (Roma)

# SOMMARIO

Prefazione	7
<i>di Annamaria Furlan ed Ermenegildo Bonfanti</i>	
Premessa	11
<i>di Alessandro Geria</i>	
1. Una visione lungimirante: «il futuro è sociale»	15
<i>di Rosangela Lodigiani</i>	
Welfare e sviluppo: un legame da rifondare	15
Due passi da compiere per riallineare il welfare	19
Eppur si muove: il welfare tra territorializzazione e pluralizzazione	23
Una «finestra di opportunità» per la contrattazione sociale territoriale	27
2. La contrattazione sociale territoriale del 2016	33
<i>di Egidio Riva</i>	
Il campione di accordi: le principali caratteristiche	33
Le macro-aree di politica e le categorie di beneficiari	39
Le micro-aree di intervento	41
Il processo concertativo	46
Il focus sugli accordi comunali e intercomunali	47
Conclusione	53
3. Una lettura qualitativa: dai dati alle chiavi interpretative	57
<i>di Rosangela Lodigiani</i>	
Tratti distintivi della contrattazione sociale territoriale	57
I processi concertativi visti da vicino	61
Ricchezza e sfida: un soggetto plurale nel welfare plurale	70

4. Focus: il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale come priorità <i>di Rosangela Lodigiani</i>	75
La strategia quadro	75
L'impegno nei territori	79
Alcune attenzioni	85
5. L'associazione alla prova del welfare <i>di Massimiliano Colombi</i>	87
Essere associazione, fare organizzazione	87
Produttori di welfare associativo	93
Logiche di azione negoziale per una rappresentanza ricompositiva	97
L'Osservatorio sociale come leva organizzativa	105
6. Un percorso aperto	113

## PREFAZIONE

di Annamaria Furlan\* ed Ermenegildo Bonfanti\*\*

La pubblicazione del quinto Rapporto dell'Osservatorio Sociale, promosso congiuntamente dalla Cisl confederale e dalla Fnp, rappresenta un momento di particolare rilevanza dal punto di vista politico, organizzativo e culturale. Infatti le evidenze che emergono dall'analisi dei dati proposti nel volume ci restituiscono una fisionomia dell'attività sindacale sul territorio ricca, significativa e capillare, che non si è attenuata negli anni della pesante crisi economica e sociale, né ha ceduto di fronte alla diffusione della cultura della «disintermediazione».

In questa prospettiva un forte senso di gratitudine va a ciascuno dei contrattualisti sociali che mettono in campo passione e competenze per tessere una fitta trama di relazioni, utili alla gestione di processi complessi e alla realizzazione di accordi rilevanti. Tutto questo smentisce la *vulgata* di un sindacato poco attento alle ragioni degli indifesi, di coloro che sono socialmente più fragili, e mette in luce i risultati positivi ottenuti per il raggiungimento del benessere delle persone e delle famiglie, a partire da quelle più vulnerabili.

Questo nostro impegno vuole davvero porre al centro la persona, tenendo insieme le fragilità e le potenzialità di ciascuno, in una logica generativa e in una visione comunitaria.

Nel nostro lavoro di rappresentanza e di tutela collettiva e individuale vediamo quotidianamente come i profondi e rapidi cambiamenti sociali consentono sempre meno soluzioni pensate dall'alto, standardizzate e da replicare asetticamente in tutto il territorio.

\* Segretaria generale della Cisl.

\*\* Segretario generale della Fnp Cisl.



Per questo la Cisl da sempre ha investito per un posizionamento di prossimità, capace di costruire comunità sia con la contrattazione di secondo livello, sia con quella sociale territoriale.

In altre parole abbiamo deciso di «esserci», di essere competenti all'interno della concretezza della vita quotidiana, di fare dell'ascolto, del dialogo e della partecipazione costruttiva gli strumenti privilegiati per realizzare un sistema di relazioni e di negoziazione utile per la coesione sociale. La scelta di essere «presso» la vita reale, dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie, in particolare quelle più esposte ai rischi sociali, informa anche la visione complessiva sul piano politico.

La Cisl ha fatto una scelta precisa: *migliorare il welfare per migliorare il Paese*. Siamo convinti, infatti, che un Paese troppo diseguale non potrà mai riprendere le traiettorie dello sviluppo. Per noi lo sviluppo deve incorporare una dimensione sociale, altrimenti smentisce se stesso. La lunga e profonda crisi ha reso evidente a tutti che l'egemonia assoluta della logica economicistica non produce valore né sociale, né economico. La supremazia del Mercato, dopo quella dello Stato, ha manifestato chiaramente la sua incapacità di mantenere la promessa di benessere per tutti. Per questo oggi è il tempo della Comunità, quale soggetto capace di mettere in campo una nuova responsabilità sociale.

In questo quadro la Cisl non intende rassegnarsi ad assistere passivamente all'arretramento del sistema di welfare e all'ampliamento delle aree di esclusione sociale, attendendo o invocando i tempi di una nuova fase di redistribuzione come effetto «naturale» di una ripresa della crescita, che però non diffonderà spontaneamente il benessere, come abbiamo sperimentato nel passato.

Per la Cisl, invece, è necessario tenere insieme in modo virtuoso crescita, competitività e inclusione sociale. Ciò significa investire di più e meglio nel sistema di protezione sociale, superando la frammentazione e dispersione delle risorse e degli interventi esistenti; concentrando il sistema sulle domande sociali prioritarie; superando la logica del risarcimento monetario e sviluppando la capacità di offrire servizi integrati, per garantire i livelli essenziali; integrando la tutela offerta da un rinnovato sistema pubblico con quella ottenuta attraverso la contrattazione.

Serve, in sostanza, un processo riformatore che abbia l'ambizione politica di strutturare un vero e proprio terzo pilastro del welfare, quello sociale inclusivo – da affiancare e integrare con quelli della previdenza e della sanità – capace di garantire il benessere delle

persone e delle famiglie, contrastando la povertà e sostenendo le funzioni di cura e assistenza.

La visione culturale e politica ha anche bisogno di strumenti di lavoro e di capacità organizzativa. In questa prospettiva emerge tutta l'utilità e l'intelligenza strategica dell'Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale. Ci siamo voluti dotare di uno strumento utile all'azione quotidiana di tutela e rappresentanza svolta dall'organizzazione attraverso tre precise funzioni: ricognizione degli accordi sottoscritti a livello territoriale, analisi dei contenuti e dei processi della contrattazione sociale e sostegno ai processi di autoriflessività.

Questo perché avere uno strumento in grado di restituire una mappa dei *pieni* e dei *vuoti* della nostra azione di contrattazione sociale di prossimità ci aiuta a capire dove investire ulteriormente per stimolare, attivare e accompagnare i processi territoriali. La possibilità di fare analisi e di costruire interpretazioni sui contenuti e sui processi è sicuramente un «bene comune» non solo per la Cisl, ma anche per l'intero sistema degli attori sociali pubblici e privati. La stessa collaborazione con il centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica di Milano certifica quanto l'organizzazione abbia assunto con decisione la scelta di produrre cultura sui temi del welfare e della contrattazione sociale. Nello stesso tempo sappiamo quanto possa essere importante – per lo sviluppo della nostra organizzazione e per il potenziamento della capacità di orientare e di influenzare le scelte dei governi ad ogni livello – essere dotati di una rete di quadri e dirigenti impegnati nella contrattazione sociale territoriale in grado di sviluppare le proprie competenze. Per questo un ulteriore valore dell'Osservatorio è da rilevare sul piano formativo: l'analisi degli accordi ci consente di valutare la nostra azione sindacale, in una logica di continuo miglioramento, anche per quanto riguarda il rafforzamento delle competenze tecniche e organizzative.

Tutto ciò la Confederazione e la Federazione dei pensionati lo stanno facendo «insieme», in una prospettiva che rafforza la confederalità e quindi l'impegno corale di tutte le federazioni dei lavoratori attivi, in particolare di quelli che operano nel welfare.

L'Osservatorio, oltre che sul fronte della ricerca e della formazione, esprime un ulteriore valore sul fronte dell'innovazione sociale: mostra in maniera evidente come l'azione sindacale nel tempo si sia articolata. Accanto al presidio del bilancio pubblico oggi siamo in grado di contribuire alla creazione di soluzioni innovative, fondate

su una strategia partecipativa e di costruzione sociale insieme agli altri attori del territorio.

In questa prospettiva leggere la Cisl come «soggetto plurale nel welfare plurale» significa riconoscere, ad esempio, il ruolo dei servizi, degli enti e delle associazioni quali attori che concorrono alla produzione di un «welfare associativo» che, in molti casi, integra il welfare locale.

Nello stesso tempo, lo sviluppo del «welfare contrattuale» deve sempre più essere parte di un sistema di welfare integrato e trova una puntuale rappresentazione nell'Osservatorio della contrattazione di secondo livello (Ocsel), che indica come il welfare sia diventato nel tempo una sfida per l'intera organizzazione.

Inoltre la Cisl si è dotata di un ulteriore strumento: il «Barometro del benessere e del disagio delle famiglie», che offre un quadro complessivo e affidabile dei fenomeni socio-economici a più rapida evoluzione, che costituiscono una parte importante, anche se non esclusiva, del benessere delle famiglie e del Paese.

Ci aspetta una grande stagione di integrazione degli strumenti di ricognizione, di analisi e di interpretazione, soprattutto in relazione alla necessità di valutare l'impatto della nostra azione sindacale. In questa logica allora un riconoscimento è dovuto a coloro che sostengono l'azione politica attraverso un contributo di conoscenze e competenze tecniche. Gli operatori dei dipartimenti, i referenti regionali e nazionali dell'Osservatorio, i diversi esperti che ci sostengono nello sviluppo del nostro percorso rappresentano un prezioso «capitale associativo».

Infine, vorremmo condividere una fondata speranza: che la strategia riformista sul piano nazionale e la cura della nostra attività di contrattazione sociale di prossimità, radicata nel tessuto della convivenza delle nostre comunità, rendano evidente la scelta di un risascimento sindacale che è per la persona, per il lavoro, per il welfare.

Insieme possiamo realizzare il sindacato del ventunesimo secolo per una società finalmente inclusiva.

## PREMESSA

di Alessandro Geria\*

Il Rapporto 2017 dell'Osservatorio sociale, che presentiamo in questo volume, rappresenta un ulteriore avanzamento delle analisi prodotte con le precedenti edizioni.<sup>1</sup> Infatti, l'obiettivo che ci siamo prefissati con il nostro partner scientifico, il Centro Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è quello di offrire un quadro di informazioni e dati non solo di tipo descrittivo, ma sempre più capace di interpretare la nostra contrattazione sociale di prossimità.

La notevole quantità di accordi contenuti nel *data base* dell'Osservatorio (complessivamente oltre 5.500, di cui circa oltre 5.200 oggetto di analisi a partire dal 2011), la continuità del loro caricamento e la diffusione territoriale, le analisi sviluppate in questi anni attraverso l'elaborazione di quattro Rapporti,<sup>2</sup> i contributi dei segretari e i riscontri ottenuti dagli stessi contrattualisti, le riflessioni sviluppate tra i referenti dell'Osservatorio e il contributo degli altri strumenti in nostro possesso (come il portale Aida Cisl) ci permettono di ampliare e approfondire l'ambito di analisi.

Attraverso questo sistema informativo possiamo così leggere presupposti, contenuti, obiettivi, metodi ed esiti di questa preziosa azione sindacale, iniziando ad esempio a indagare i rapporti intercorren-

\* Coordinatore dell'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale.

<sup>1</sup> Un particolare ringraziamento va rivolto ai componenti del gruppo di lavoro nazionale congiunto Cisl e Fnp, costituito da Paola Loi, Serena Saltari, Catia Sansone, Silvia Stefanovichj, Laura Valeri, Matteo Auriemma, Alessandro Donelli, Lorenzo Lusignoli, Luigi Nobilia, Daniela Marziali e Daniela Salvatelli, e a tutta le rete dei referenti regionali che rappresenta la struttura tecnico-operativa del sistema Osservatorio sociale e portale Aida Cisl.

<sup>2</sup> I precedenti Rapporti dell'Osservatorio sociale possono essere consultati e scaricati dal sito della Cisl nazionale:

<https://www.cisl.it/osservatori/osservatorio-sociale.html>

ti tra gli accordi sottoscritti e le condizioni socio-economiche, istituzionali e politiche di contesto, ma anche il rapporto con gli orientamenti strategici dell'organizzazione e gli assetti organizzativi.

Un tale approccio interpretativo, soprattutto nella fase attuale, è quanto mai necessario per valorizzare, qualificare e diffondere la contrattazione nei territori, attraverso l'utilizzo competente di strumenti di informazione, conoscenza, lettura sempre più raffinati e selettivi che consentano ai dirigenti e quadri impegnati sul territorio di «abitare» un tempo caratterizzato da alta complessità e da dinamiche sociali accelerate.

Parallelamente questo consente anche di elaborare strategie nazionali forti di quel patrimonio di idee, proposte, esperienze che possono valorizzare il protagonismo degli attori locali e non scaricare su di essi le contraddizioni di una politica multilivello che con fatica trova equilibri nelle filiere istituzionali.

Questo capitale è un efficace contrappeso per contenere i rischi che si diffonda «una immagine riduttiva del sindacato e del lavoro sociale» attraverso «l'equivoco, facile e comodo, del “pratico” che tratta i valori come slogan retorici, distanti e saputi una volta per tutte a copertura sbrigativa del proprio fare». In questa prospettiva la contrattazione sociale di prossimità è un esempio di lavoro sociale che «è tutt'altro che applicativo, né gli basta il mix veloce di qualche competenza specifica con una spolverata di valori. Il sindacato stesso è e promuove cultura, dialogo, riflessione, formazione, informazione, aggiornamento, confronto insieme pratico e teorico».<sup>3</sup>

Il presente lavoro, collocandosi in questo scenario, si apre con il contributo di Rosangela Lodigiani che, rileggendo la strategia Cisl, fa emergere quanto siano profonde le interazioni tra l'investimento nel sociale, la ricalibratura del welfare e un nuovo e più equo modello di sviluppo.

La territorializzazione e la pluralizzazione del welfare sono due processi di cambiamento, velocizzati dalla crisi, che seppure ancora ambivalenti possono rappresentare una finestra di opportunità per l'azione sindacale, da sempre svolta a partire dalla prossimità con i bisogni. La Cisl, in quanto organizzazione plurale, in questi anni ha avviato un percorso evolutivo che sostiene il passaggio da una logica prevalentemente rivendicativa e redistributiva a una maggiormente cooperativa e generativa di valore sociale ed economico.

<sup>3</sup> Cisl, XVIII Congresso confederale, *Tesi e temi per la discussione. Per la persona, per il lavoro*, p. 3.

I dati presentati in questo Rapporto da Egidio Riva, aggiornati agli accordi sottoscritti nel 2016, attestano sia una diffusione territoriale in 18 Regioni italiane, sia una significatività rispetto alla quota di popolazione coperta e confermano una vitalità dell'azione negoziale che, nonostante la fase difficile, esprime esempi di progettazione e innovazione. Si confermano come prioritarie le politiche socio-familiari e quelle fiscali, con attenzione specifica alle fasce più deboli della popolazione e meno coperte dal sistema nazionale di protezione sociale (famiglie, anziani, soprattutto non autosufficienti, minori). Emerge una contrattazione sociale di prossimità capace di riorientarsi in ragione dei mutamenti sociali ed economici, andando a proteggere anche bisogni sociali emergenti e particolarmente acuti: in questo senso può essere letta la diffusione e la rilevanza nell'ultimo periodo degli accordi che prevedono tutele e percorsi di inclusione per le famiglie in povertà e per gli adulti in difficoltà.

Un ambito di indagine, questo, cui è dedicato per la prima volta, rispetto alle precedenti edizioni del Rapporto dell'Osservatorio, un *focus* tematico. L'obiettivo è quello di approfondire una problematica complessa e di urgente attualità, che ha visto la Cisl impegnata in prima fila nell'ambito dell'Alleanza contro la povertà in Italia nella elaborazione, promozione e sollecitazione di una proposta per avviare anche nel nostro Paese una strategia nazionale e una misura attiva per il contrasto della povertà assoluta e l'inclusione. Un'azione che ha contribuito in maniera determinante all'approvazione della Legge delega n. 33/2017 e alla successiva sottoscrizione del memorandum tra l'Alleanza e il Governo con cui si concordano i criteri per la stesura dei provvedimenti applicativi.

Per questo, quanto già acquisito dalla contrattazione territoriale, sia in termini di infrastrutturazione sociale che di misure specifiche di accompagnamento e inserimento socio-lavorativo, offre orientamenti e sollecita attenzioni per il futuro lavoro di implementazione delle politiche nazionali.

Il sindacato dimostra così una capacità di tutela che esonda i confini della rappresentanza considerata come tradizionale. Ed evidenzia, grazie alla lettura quantitativa e qualitativa dei dati, una contrattazione sociale capace di sostenere una propensione alla ricalibratura a livello locale del nostro sistema di welfare, sia rispetto alle azioni (ad esempio, riorganizzazione del sistema dei servizi, equità nella tariffazione locale e nella compartecipazione, sviluppo dell'assistenza domiciliare) sia rispetto alle platee di riferimento, come già esplicitato in precedenza.

Analizzando poi le dinamiche relazionali della contrattazione sociale risulta che, a seguito della situazione di difficoltà sociale ed economica indotta dalla perdurante fase di crisi, si fa avanti una polarizzazione delle pratiche negoziali. Da un lato si accentuano alleanze e relazioni più cooperative, laddove queste erano già presenti nella esperienza degli attori territoriali, ma dall'altro si irrigidiscono le amministrazioni già poco orientate alla contrattazione. Mentre si conferma, anche nel periodo considerato, una netta prevalenza e una generalizzata diffusione di accordi siglati unitariamente insieme a Cgil e Uil.

Per questo le indicazioni, presenti nel volume, su come sostenere e innovare l'azione sindacale, a partire dalle esperienze sul campo e dalle testimonianze dei sindacalisti impegnati, sono quanto mai interessanti e saranno oggetto di ulteriori approfondimenti nell'ambito dell'Osservatorio.

Come detto, la contrattazione sociale si nutre e si fonda sulla capacità di ascoltare, accogliere, comprendere, orientare e informare, promuovere, aggregare e tutelare per poter essere legittimati a rappresentare e negoziare. Questi sono tutti verbi coniugati quotidianamente dai molti operatori dei servizi, militanti, quadri e dirigenti del sistema Cisl cui i lavoratori, i pensionati e le loro famiglie si rivolgono con fiducia, non soltanto per vedere risolto un singolo problema, ma spesso anche per potersi esprimere affidando la propria voce a chi con capacità e competenza, grazie alla forza dell'organizzazione, può riportarla nell'arena pubblica.

Questo tema è approfondito da Massimiliano Colombi che, riprendendo spunti presenti fin dalle origini nella cultura della Cisl e in particolare nelle «lezioni» di Mario Romani, riconnette la capacità del sindacato di contrattare con la sua natura associativa, attraverso la qualificazione dei legami associativi, fino alla proposta di una «rappresentanza ricompositiva».

In conclusione il nesso tra visione, valori, pratica e natura associativa, che caratterizza il presente Rapporto, intende sostenere una prospettiva secondo cui il sindacato «lavora per un nuovo umanesimo, per la solidarietà e la giustizia, per i diritti umani e la città. La parola-chiave è responsabilità. Responsabilità di non abbandonare nessuno ma anche responsabilità a cui richiamare e risvegliare tutti, pure nel disagio. La fecondità del coinvolgimento responsabile è un criterio di efficacia per il lavoro sociale».<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Cisl, XVIII Congresso confederale, *op. cit.*, p. 7.

# 1. UNA VISIONE LUNGIMIRANTE: «IL FUTURO È SOCIALE»

di Rosangela Lodigiani\*

## Welfare e sviluppo: un legame da rifondare

Non un costo ma un investimento. Così insegna il paradigma europeo del *social investment welfare state*: le spese per il welfare, anziché essere considerate come *costo* necessario per contenere le disuguaglianze inevitabilmente prodotte dal libero mercato, andrebbero invece intese come *investimento* capace di prevenire la formazione delle disuguaglianze, contrastarne la riproduzione, favorire l'inclusione lavorativa e sociale. In questa prospettiva vengono lette le risorse spese per le politiche di cura e educazione dei bambini, di cura e assistenza per la non autosufficienza; l'istruzione e la formazione continua e permanente; i servizi di accompagnamento al lavoro e sostegno dell'occupazione, gli interventi per la conciliazione vita-lavoro; le politiche di prevenzione dei rischi, le politiche promozionali e attivanti le capacità delle persone, le misure di contrasto all'impoverimento e all'esclusione ecc.

In sintesi, così vengono considerate le politiche volte a fronteggiare i nuovi rischi e bisogni sociali, ad accompagnare e supportare le persone nei passaggi cruciali dei loro corsi di vita, secondo un approccio che, superando la tradizionale impostazione compensativo-riparatoria del welfare, promuove un'azione *preventiva* e *capacitante*. La finalità è quella di rafforzare le capacità individuali di risposta ai bisogni e di emancipazione dalle situazioni di difficoltà, investendo allo stesso tempo nelle con-

\* Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro, facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.



dizioni istituzionali e di contesto (servizi, opportunità ecc.) affinché tali capacità si possano esprimere.<sup>1</sup>

Come per qualunque altro tipo di investimento, gli esiti dovrebbero essere valutati nel medio-lungo periodo e, in questo caso, in riferimento agli impatti positivi attesi sugli equilibri sociali e intergenerazionali, sulla sostenibilità finanziaria del sistema di protezione, e più in generale sullo sviluppo economico e sociale. Al punto che è possibile (con qualche forzatura, invero) distinguere tra politiche «produttive» (*pro-social investment*) e politiche «improduttive» (come le classiche politiche passive).<sup>2</sup> Cosicché il welfare, e nello specifico le politiche sociali, si qualificano come leva di competitività e produttività,<sup>3</sup> motore dello sviluppo, di *un modello di sviluppo che ri-lega economia e società*.

A fondamento (indiretto, ma imprescindibile) di questo paradigma, vi è un duplice assunto:

- lo sviluppo, l'inclusione e la coesione sociale sono dimensioni tra loro intrecciate;
- il contrasto delle disuguaglianze e la promozione dell'inclusione, della partecipazione e della coesione sociale sono fattori di crescita e benessere.

Si tratta di un assunto per nulla scontato, che anzi propone un capovolgimento del paradigma economico dominante oltre che del modo in cui si è soliti guardare al welfare. A ridosso della grave crisi economica internazionale del 2008, questo è il capovolgimento di paradigma invocato, tra altri, dal premio Nobel per l'economia Joseph Stiglitz.<sup>4</sup> In termini generali, la crisi ha introdotto una netta discontinuità nel modo di pensare lo sviluppo, che si supponeva lineare, incrementale, illimitato. E ha costretto ad aprire gli occhi sugli effetti perversi di tale visione: speculazione e indebitamento,

<sup>1</sup> A. Hemereijck, *Social investment «stoks», «flows» and «buffer»*, in «Politiche sociali/Social policies», n. 1, 2014, pp. 9-26.

<sup>2</sup> A. Hemereijck, *When changing Welfare State and the eurocrisis meet*, in «Sociologica», n. 1, 2012, pp. 1-50.

<sup>3</sup> J. Berghman, D. Fouarge, K. Govaerts, *Social protection as a productive factor. Collecting evidence of trends and cases in the European Union*, Report at the demand of the Commission of the European Union Dg V, European Institute of Social Security, Lovanio 1998.

<sup>4</sup> Si veda a questo riguardo il cosiddetto «Rapporto Stiglitz», curato nel 2008 per l'allora Presidente della Repubblica francese, Nicholas Sarkozy, dall'economista statunitense assieme a Jean-Paul Fitoussi, economista francese, e ad Amartya Sen, altro celebre premio Nobel per l'economia.

impoverimento e disoccupazione, consumerismo e rischi energetici e ambientali, deregolazione ed erosione del capitale sociale e istituzionale, per fare solo qualche esempio. Risultato di queste tensioni è l'esplosione delle disuguaglianze. Ma queste, lungi dall'essere fattore di innesco delle dinamiche economiche del capitalismo e della mobilità sociale, e men che meno capaci di contenersi da sole, grazie alle presunte funzioni di autoregolazione del mercato, come teorizzato dell'economia classica, sono una delle cause principali della stessa crisi. Avverte Stiglitz:<sup>5</sup> nessuna economia (e nessuna società che voglia essere democratica) può prosperare se non è capace di contenere il divario fra chi ha e chi non ha, senza che si formi il senso di un destino comune, un impegno condiviso a estendere opportunità ed equità. Non è solo una questione di giustizia sociale, ma anche propriamente di crescita economica: equità ed economia ben funzionante vanno di pari passo.

In questa prospettiva, sostenere la cittadinanza sociale e investire nel welfare, nel benessere sociale, sono una preconditione per lo sviluppo, la crescita, la produttività del Paese e del lavoro. Occorre tuttavia prestare attenzione a non cadere nell'errore di pensare il welfare in un'ottica meramente strumentale, ancillare allo sviluppo. Da questo punto di vista lo stesso paradigma del *social investment* rischia di essere mal interpretato e utilizzato quando viene piegato a una logica «produttivistica», che condiziona la difesa di diritti sociali alla loro «utilità» e appiattisce l'attivazione sull'occupazione purché sia.<sup>6</sup> Un rischio che può tradursi in effetto di sostituzione tra politiche attive e attivanti e politiche passive (come il sostegno del reddito), che invece sono parimenti importanti. *L'investimento nel sociale va considerato quale parte integrante di un modello di sviluppo capace di tenere insieme dimensione economica e sociale.* Come è inscritto nel dna del modello sociale europeo.

La strategia della Cisl per il sociale si pone propriamente in questa prospettiva, come si legge in alcuni importanti documenti pro-

<sup>5</sup> J. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino 2013.

<sup>6</sup> Quando per esempio si pone quali unici obiettivi l'occupabilità e l'occupazione delle persone, senza tenere in conto e intervenire sulle condizioni di contesto e la struttura delle disuguaglianze che lo caratterizzano; cfr. G. Costa, *Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione?*, in «La rivista delle politiche sociali», n. 4, 2012, pp. 335-353; B. Cantillon, *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon Era*, in «Journal of European Social Policies», n. 5, 2011, pp. 432-449.

grammatici, su tutti: «Migliorare il welfare per migliorare il Paese». Tale strategia ambisce a rifondare il legame tra welfare e sviluppo, rifuggendo da una lettura economicista, che concepisce economia e società come sfere separate, l'una sovraordinata all'altra. Per converso, la promozione del benessere individuale e collettivo (perseguiti secondo i principi dell'equità e della solidarietà), l'inclusione, la partecipazione attiva di cittadini e corpi intermedi sono posti a fondamento di una «crescita inclusiva», o meglio ancora di una «crescita sostenibile e integrale»,<sup>7</sup> che produce valore tenendo insieme gli aspetti economici dello sviluppo con quelli ambientali, sociali, umani. E che al contempo ha ben presente la necessità di integrare fra loro le diverse tipologie di politiche, considerate tutte importanti, come per esempio attestato dall'impegno della Cisl sul fronte della difesa/promozione dell'occupazione, ma anche del contrasto alla povertà, come approfondiremo oltre.

Non vi è dunque un *trade-off* negativo tra gli obiettivi di «riparanza» del Paese, di ripresa dalle pesanti conseguenze della lunga e altalenante fase recessiva, e gli obiettivi di protezione sociale e di investimento nelle politiche sociali, perché raggiungere i secondi è la premessa per conseguire i primi, e non il contrario come siamo abituati a pensare. Di qui, la necessità di *aprire una fase costituente del sociale*, che – nelle parole della Cisl – riconosca la necessità di un «terzo pilastro» del welfare, il pilastro dell'inclusione, e dunque finalmente porti a riformare e strutturare, nella prospettiva dell'investimento sociale, tutta l'area del cosiddetto welfare sociale. Quest'ultimo, che riguarda in particolare gli ambiti della non autosufficienza e disabilità, dei minori e delle famiglie, della povertà, ed è specificamente rivolto a prevenire, alleviare o rimuovere le condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia, è a tutt'oggi rimasto la cenerentola del sistema italiano di protezione.<sup>8</sup> Mentre sono proprio questi gli ambiti più urgenti in cui investire, per dare risposta ai cosiddetti «nuovi» rischi e bisogni sociali; nuovi per la politica, che ancora non se ne è fatta pienamente carico, più che per i cittadini, per i quali sono ormai da tempo una realtà.

<sup>7</sup> M. Magatti, L. Gherardi, *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*, Feltrinelli, Milano 2014.

<sup>8</sup> C. Gori (a cura di), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Milano 2014.

## Due passi da compiere per riallineare il welfare

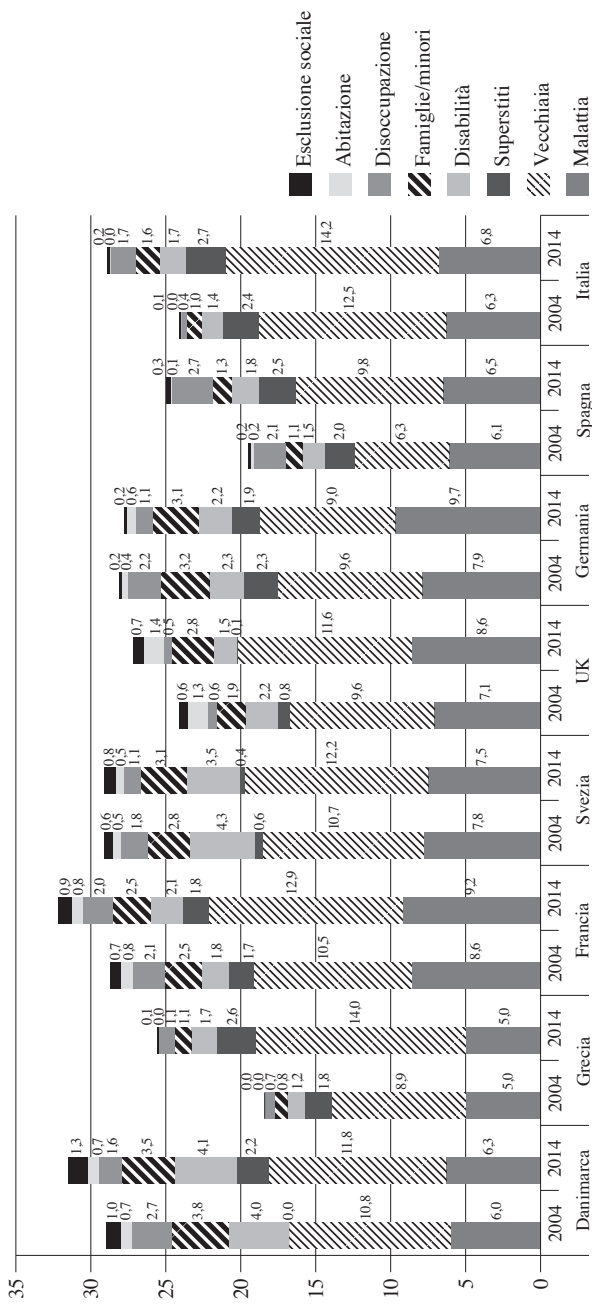
Negli anni, gli sforzi per «ricalibrare» il welfare non sono mancati.<sup>9</sup> Si è cercato infatti di riequilibrare l'allocazione delle risorse, l'attenzione istituzionale e l'accento ideale da alcune funzioni sociali ad altre (per esempio, investendo di meno in vecchiaia e sanità e di più in povertà, esclusione, non autosufficienza, famiglie e minori), da alcune categorie di beneficiari ad altre (per esempio, portando in primo piano donne, giovani, disabili, immigrati), da alcuni valori di riferimento ad altri (per esempio, superando l'approccio assistenzialistico e affermando, assieme ad un approccio promozionale, il principio dell'universalismo selettivo e della progressività, senza arretrare sul piano dell'inclusione; per sostenere lo sviluppo dei servizi in modo integrato ai trasferimenti economici). Ma questi tentativi hanno dovuto farsi largo tra le resistenze al cambiamento provocate dal fondersi di ragioni politiche e interessi di parte, da un lato, e gli interventi volti a ridurre la spesa sociale, dall'altro. Spesa che, peraltro, da qualche anno è attestata attorno al 28-29% del Pil: cresciuta di circa 5 punti percentuali nel corso del decennio 2004-2014, non ha mancato però di subire gli effetti delle politiche di austerità. Queste, in particolare a partire dal 2008, si sono periodicamente abbattute su alcune voci specifiche, come il Fondo nazionale per le politiche sociali o il Fondo per la non autosufficienza. Due esempi citati non a caso, viste le vicende più recenti, che li hanno posti dapprima in cima alla lista delle voci su cui operare importanti tagli di risorse, e poi «salvarsi», grazie all'azione congiunta dei sindacati. Un salvataggio importante ma non strutturale, che lascia aperto il campo delle contese.

Il risultato delle scelte operate nel tempo è che – nonostante qualche progresso nell'ambito della funzione «disoccupazione» – il nostro sistema di protezione resta sbilanciato sulle funzioni «vecchiaia» e «sanità», con la prima che assorbe oltre il 50% delle risorse e la seconda che ne catalizza oltre un quarto, mentre continuiamo a investire poco, rispetto alla media europea, per la famiglia (4,1%), la disabilità (5,5%), la casa (0,1%) e l'esclusione sociale (0,7%).<sup>10</sup> Inoltre la percentuale di prestazioni sociali in natura risulta in Italia

<sup>9</sup> M. Ferrera, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, Urge Working paper, n. 7, 2004.

<sup>10</sup> Istat, *Rapporto annuale 2016. La situazione del Paese*, Roma 2016, [www.istat.it](http://www.istat.it).

Figura 1. Spesa per prestazioni sociali per tipo di funzione/bisogno.  
 Confronto 2004-14 in alcuni Paesi europei in percentuale del prodotto interno lordo



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

la più bassa (24,6%, contro il 27,2% della Grecia, il 36,3% della Francia e il 37,7% della Germania) ed è ancora assai contenuta anche la percentuale delle spese sociali con accesso condizionato alla prova dei mezzi (5,5%, contro l'11,1% della Francia, il 12,1% della Germania e il 14,3% della Spagna).<sup>11</sup>

Il confronto tra le percentuali di Pil investite nelle diverse funzioni di protezione è eloquente (figura 1), evidenziando, nella comparazione internazionale, l'attenzione ancora troppo limitata per alcune funzioni chiave nella prospettiva del *social investment*.

Gli studi che di recente hanno provato ad analizzare se, al di là della retorica, i principi del *social investment* fossero davvero entrati nelle scelte di politica sociale italiane, hanno documentato gli sforzi fatti in questa direzione, ma anche i risultati limitati sinora ottenuti, tanto che alcuni studiosi hanno definito il nostro Paese come «inospitale» nei confronti delle politiche di investimento sociale, in quanto mancherebbero i «pre-requisiti istituzionali» indispensabili per l'efficacia di tali politiche (a causa di fattori frenanti quali le caratteristiche «molecolari» del sistema produttivo, la domanda di lavoro poco propensa a valorizzare il capitale umano qualificato, la scarsa efficienza dei servizi per l'impiego, la rilevanza dell'economia informale e del mercato irregolare della cura ecc.).<sup>12</sup> Superare questa inospitalità, virare verso le politiche di investimento sociale, intese al di fuori di riduzionismi impropri, è particolarmente importante nel contesto socio-economico e occupazionale attuale, nel quale la diffusione della vulnerabilità sociale si intreccia a corsi di vita sempre più individualizzati e costruiti attraverso ripetuti passaggi tra lavoro e non lavoro, formazione, cura, disoccupazione e inattività, con un mix tra attività remunerate e non, che espone il singolo a una serie di rischi, a partire dall'indebolimento/discontinuità della capacità reddituale. Corsi di vita, ma potremmo meglio dire «carriere di vita»,<sup>13</sup> che si snodano lungo percorsi multiformi e versatili; che richiedono dispositivi di intervento e di accompagnamento destandardizzati, personalizzati, capaci di agire sui diversi fronti che possono determinare situazioni di disagio,

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> K. Kazepov, C. Ranci, *Missione impossibile. L'impatto delle politiche di investimento sociale sulla struttura socio-economica italiana*, in U. Ascoli, C. Ranci, G.B. Sgritta, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Il Mulino, Bologna 2015.

<sup>13</sup> E. Riva, E. Zucchetti (a cura di), *La mobilità job-to-job. Transizioni lavorative verso il terziario*, Franco Angeli, Milano 2008.

integrando misure attive e passive, forme di intervento di tipo monetario (*cash*) e servizi in natura (*in kind*); che chiedono di *riconnettere in modo innovativo lavoro, welfare e persona*. È questo il secondo passo da compiere.

La complessità delle carriere di vita mostra il riposizionamento del lavoro, del suo senso e della sua funzione, entro l'orizzonte di realizzazione delle persone ed evidenzia l'importanza di sostenere le diverse transizioni affinché il lavoro stesso sia sostenibile, tenuto conto delle condizioni personali e familiari di ciascuno; sostenibilità che dipende dalle capacità di attivazione dei soggetti, certo, ma anche dalla qualità/caratteristiche del lavoro, dal contesto socio-economico e istituzionale entro cui i corsi di vita concretamente si dispiegano. A questo riguardo è utile coniugare al paradigma del *social investment* il paradigma del «mercato transizionale del lavoro» (*transitional labour market*), orientato a definire un nuovo *set* di politiche, servizi e diritti sociali «transizionali»,<sup>14</sup> che combini il sostegno del reddito e le misure di accompagnamento attivo/attivante con il riconoscimento (sotto il profilo sociale, contributivo, normativo) di altre «condizioni di lavoro» accanto a quella dell'occupazione, come la formazione, il lavoro di impegno sociale, le attività di cura, al fine di dare continuità allo «status professionale» dell'individuo al di là degli impieghi e dei ruoli effettivamente ricoperti nelle diverse fasi della vita.<sup>15</sup> Tenere insieme questi due paradigmi consente da un lato di ridare importanza alla natura socio-istituzionale dei mercati del lavoro, ovvero di considerare l'intreccio di fattori culturali, sociali e normativi, oltre che economici, che presiedono al loro funzionamento; dall'altro lato permette di ribadire che la responsabilità degli individui verso la propria attivazione e occupazione va sostenuta, tenendo in conto le caratteristiche dei soggetti (a partire da quelle ascrivibili) e i vincoli entro cui essi si muovono (per esempio, familiari). Assicurare questo sostegno è una responsabilità istituzionale.

Ricalibrare il welfare state, rifondare il legame tra welfare e sviluppo, cogliere la complessità dei rapporti tra lavoro, welfare e persona, si configurano quindi come obiettivi fondamentali, da perseguire

<sup>14</sup> B. Gazier, *The european employment strategy in the tempest: restoring a long-term perspective*, 2010 Iira European Congress, Copenhagen. Contributo al simposio «Good-by flexicurity, welcome transitional labour markets», aprile 2010.

<sup>15</sup> A. Supiot, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma 2003.

re anzitutto a livello nazionale, operando per mettere al centro dell'attenzione le nuove vulnerabilità e problematiche sociali, per garantire, con riguardo ai livelli essenziali di assistenza e di accesso ai diritti sociali, una base di uniformità nel Paese; per arrivare a condividere una visione del welfare ripensato in chiave promozionale, come leva per lo sviluppo, per dare una risposta nuova e convincente agli interrogativi posti alla base del welfare: chi protegge e attraverso quali risposte? perché puntare l'attenzione su alcune categorie di soggetti e di bisogni prima che su altri? come individuare e allocare al meglio le risorse? secondo quali criteri di giustizia operare? Sul welfare si misurano diverse visioni di cittadinanza, giustizia sociale, priorità da seguire.

### **Eppur si muove: il welfare tra territorializzazione e pluralizzazione**

Nonostante le criticità e l'inerzia, il sistema italiano di welfare non è immobile. Due processi di cambiamento, che riguardano la sua riorganizzazione, meritano la nostra attenzione, perché influenzano da vicino lo spazio di azione del sindacato nel sociale e, specificamente, della contrattazione territoriale. Si tratta di processi di territorializzazione e di pluralizzazione del welfare; processi non nuovi (i primi segnali di cambiamento in entrambe le direzioni risalgono indietro almeno sino agli anni Novanta del secolo scorso), ma che hanno acquistato nel tempo un rilievo sempre maggiore, sino ad assumere con l'impatto della crisi economica del 2008 un peso per più ragioni decisivo.

Anche per effetto della crisi, infatti, l'esigenza di affrontare l'accrescimento e la diversificazione dei bisogni sociali e di contrastare l'acuirsi delle disuguaglianze e dei processi di impoverimento, ha rafforzato la spinta al decentramento delle politiche sociali e alla valorizzazione, in una logica sussidiaria, di risorse economiche, di progettazione e di intervento dei diversi attori che partecipano alla produzione del welfare.

Si tratta di una spinta che porta con sé luci e ombre e che si concretizza in modo diversificato proprio a livello territoriale, dove le risorse disponibili, la capacità politica delle amministrazioni, l'andamento dell'economia e del mercato del lavoro, la coesione e l'attivazione della società civile, di volta in volta influenzano l'esito di tali processi e le relative conseguenze.



Consideriamo le conseguenze della *territorializzazione*. Da un lato occorre fare i conti con la frammentazione del welfare e i divari territoriali che caratterizzano il nostro Paese,<sup>16</sup> e con il rischio che la crisi porti a vedere i territori come «serbatoi di risorse da sfruttare», «posta in gioco» delle dinamiche di riorganizzazione dei poteri e delle competenze istituzionali, a discapito soprattutto dei territori più fragili.<sup>17</sup> Da questo punto di vista il tema delle risorse è cruciale, anche se non l'unico. Non è certo incoraggiante l'andamento in calo registrato negli ultimi anni dalla spesa sociale dei Comuni: il confronto tra il 2015 e il 2013 è, a livello aggregato, di segno negativo. La spesa sociale dei Comuni, attestata sul totale nazionale a 7 miliardi 398 milioni 836 mila euro nel 2015, ha registrato tra il 2015 e il 2014 un calo dell'1,11% e tra il 2014 e il 2013 una flessione dello 0,62%, secondo i dati del portale Aida Cisl - Bureau van Dijk. Non meno preoccupanti sono gli squilibri che emergono localmente, oltre che sul piano delle risorse economiche, su quello dell'organizzazione del sistema dei servizi territoriali, della loro capacità di risposta ai bisogni, della copertura della protezione sociale.<sup>18</sup> Aspetti che riportano in primo piano l'importanza di una regolazione nazionale, che renda i processi di decentramento sostenibili ed effettivamente tesi allo sviluppo di welfare locali più rispondenti alle problematiche sociali, non riducendo il decentramento – che dovrebbe essere concepito in una logica sussidiaria – a una strategia per scaricare verso il basso le responsabilità istituzionali. Dall'altro lato, è vero anche che tali processi hanno portato, in termini positivi, al ripensamento del concetto di territorio, visto non solo o non tanto come mero contesto di sfondo del welfare locale su cui si consumano lotte – più o meno accese – per le risorse, ma come spazio attivo, relazionale, dinamico.<sup>19</sup> Secondo questa visione il territorio si definisce a partire dalle strategie di azione, i poteri e le relazioni tra gli attori sociali che lo animano, prima ancora che a partire dai confini amministrativi o geografici che lo delimitano, divenendo parte attiva nella creazione di «valore condiviso».<sup>20</sup>

<sup>16</sup> J. Kazepov, E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Milano 2013.

<sup>17</sup> L. Bifulco, *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma 2016.

<sup>18</sup> J. Kazepov, E. Barberis (a cura di), *Il welfare frammentato...*, cit.

<sup>19</sup> L. Bifulco, *Il welfare locale*, cit., p. 68.

<sup>20</sup> M.E. Porter, M.R. Kramer, *Creating Shared Value*, in «Harvard Business Review», n. 1-2, 2011.

Trasferendo il concetto di valore condiviso dall'ambito economico-aziendalistico, nel quale è stato per la prima volta elaborato, all'ambito sociale, possiamo dire che, nel sistema del welfare produrre valore condiviso richiede di concepire e realizzare in modo nuovo la catena di produzione del benessere sociale, riconoscendo che non si può realizzare questo obiettivo a prescindere dalla relazione tra gli attori in campo e tra questi e l'ambiente circostante, né senza condividere il senso di ciò che si sta facendo insieme.<sup>21</sup>

Insieme ai processi di territorializzazione, ha preso sempre più consistenza l'evoluzione in senso plurale del welfare. Anche in questo caso le valutazioni che si possono fare non sono univoche. La *pluralizzazione* del welfare innesca un salto di qualità nel tradizionale impianto del *welfare mix*, spingendo sull'asse della sussidiarietà orizzontale e promuovendo verso una più decisa riallocazione – tra tutti gli attori del welfare, compresi i soggetti della società civile – della responsabilità di produrre beni e servizi di welfare. I soggetti della società civile, insieme a quelli pubblici, sono così chiamati a concorrere alla costruzione del welfare locale, facendo leva su una autonomia crescente non solo sotto il profilo della gestione/erogazione dei servizi (come accadeva in passato) ma anche della loro progettazione, programmazione e finanziamento. Nel tentativo di arrivare a dare risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali, lasciati senza adeguata copertura dal welfare state tradizionale, si promuove la mobilitazione di risorse private: economiche, sociali e relazionali. Anche se spesso ciò accade al di fuori di un disegno strategico e intenzionalmente orientato, semmai trainato da esigenze di razionalità economica. Sul piano empirico, si osserva il diffondersi di modalità organizzate di finanziamento privato che, a seconda dei casi, vanno a integrare o supplire le risorse del pubblico, in particolare negli ambiti del welfare sociale più scoperti, quali assistenza per la non autosufficienza, cura dei bambini, povertà, disagio ed emarginazione. Dunque, una pluralità molto eterogenea di soggetti (imprese e parti sociali, assicurazioni private, fondazioni ed enti filantropici, organizzazioni del Terzo settore e realtà della società civile) cerca di dare risposta ai bisogni sociali emergenti, dando corpo a un insieme sempre più rilevante e strutturato di esperienze che delineano, secondo alcuni studiosi, un vero e proprio «secondo

<sup>21</sup> R. Lodigiani, M. Magatti, *Una leva strategica di legami sociali e di nuovi valori civili*, in «Etica per le professioni» (dossier Welfare: nuova risorsa), n. 1, 2013, pp. 33-39.

welfare». <sup>22</sup> Si tratta di esperienze che si sviluppano soprattutto territorialmente e dal basso, anche tramite il coinvolgimento attivo dei beneficiari e la valorizzazione di appartenenze comuni, legate a una realtà locale, aziendale, occupazionale, associativa, solidaristica.

A partire in particolare dalla crisi del 2008, la pluralizzazione del welfare ha subito una «accelerazione», <sup>23</sup> producendo l'espansione delle funzioni pubbliche svolte da soggetti privati di diversa natura, e configurando, per questi stessi soggetti, spazi di maggiore autonomia di azione, incluso il piano finanziario, forzando una maggiore integrazione tra pubblico e privato. Sembra quindi che nei fatti si stia progressivamente realizzando un welfare compiutamente plurale, nel quale, assieme ai margini di autonomia dei diversi attori, crescono gli spazi (e la necessità) di co-operazione, co-progettazione, integrazione tra di essi. Tuttavia, quanto più questo processo procede, tanto più diviene urgente comprendere fino in fondo le implicazioni di un'attuazione più «radicale» della sussidiarietà orizzontale rispetto all'equità e all'universalismo quali principi fondativi del welfare. E, certamente, occorre ripensare le forme di governo e coordinamento di un sistema che diviene più complesso e frammentato.

La tendenza al coinvolgimento crescente e più autonomo di attori privati profit e non profit nella produzione del welfare, incrociandosi con i processi di decentramento e territorializzazione, solleva infatti importanti problematiche e dilemmi sul piano della *governance*, dei rapporti tra pubblico e privato, dell'equità e dell'universalismo delle risposte ai bisogni. La realtà mostra il configurarsi di soluzioni molto diverse fra loro, <sup>24</sup> che chiedono di essere investigate e valutate per l'impatto che hanno, perché si individuino quelle forme di coordinamento, co-operazione e integrazione, sia tra i livelli istituzionali sia tra questi e i diversi attori del welfare plurale, necessari per assicurare la tenuta del welfare come sistema, la sua capacità inclusiva, il rispetto dei principi di giustizia sociale.

<sup>22</sup> F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino 2013; F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino 2015.

<sup>23</sup> R. Lodigiani, *Il dibattito in corso*, in C. Gori (a cura di), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli, Milano 2012.

<sup>24</sup> Y. Kazepov (a cura di), *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010.

## Una «finestra di opportunità» per la contrattazione sociale territoriale

Nello scenario descritto, per il sindacato e, più propriamente, per la contrattazione sociale territoriale – che è per la Cisl «contrattazione sociale di prossimità» – si apre una «finestra di opportunità» nell'ambito della protezione sociale dei lavoratori e dei cittadini, nell'individuazione di nuove risposte ai bisogni, nella mediazione della domanda sociale, mettendo a valore ciò che più la contraddistingue. A questo riguardo può essere utile ricordare che la «logica strategica» sottesa a questa azione si è nel tempo modificata. Potremmo dire che essa ha visto un'evoluzione in tre tempi, passando dalla logica vertenziale a quella concertativa e poi a quella contrattuale di prossimità. Rimandando per un approfondimento al capitolo 5, qui è importante soffermarsi sui termini utilizzati oggi per denominarla.

Anzitutto è interessante considerare la scelta di utilizzare il termine *contrattazione* in luogo di concertazione. Da un lato l'intento è quello di marcare la differenza con la concertazione a livello nazionale, per riconoscere alla negoziazione sui territori un ruolo specifico, unico e rilevante; dall'altro la parola contrattazione è scelta per qualificare una negoziazione in ambito sociale che aspira alla forza del contratto di lavoro, ovvero spinge per decisioni vincolanti. È un punto cruciale se ricordiamo due aspetti in particolare:

- la contrattazione sociale non è obbligatoria in forza di legge, ma ha un fondamento volontaristico e di fatto lascia perlopiù all'iniziativa sindacale la responsabilità di chiamare al tavolo della negoziazione gli attori del welfare locale, a partire dalle amministrazioni comunali;
- gli accordi presi non sono cogenti sotto il profilo normativo e il loro rispetto è lasciato all'impegno delle parti firmatarie.

Non meno ricca di implicazioni è la scelta di utilizzare la parola *prossimità*. Questa scelta, intenzionalmente, porta a identificare la contrattazione sociale con un'azione negoziale che agisce nel territorio e per il territorio, e che in questo modo lo «abita»; che si fa vicina alle persone e alle situazioni di bisogno per conoscerle in modo approfondito e concorrere a costruire risposte credibili e sostenibili, secondo la logica tipica anche della contrattazione collettiva a livello decentrato (che è in questo stesso senso definita contrattazione di prossimità): un'azione, dunque, che si fa carico, si prende cura e, attraverso una costante opera di tessitura di legami

e di relazioni con la cittadinanza, le amministrazioni locali e gli altri attori sociali del territorio, contribuisce a dare «densità relazionale» allo spazio sociale, inscrivendo in questo spazio i propri obiettivi di solidarietà, equità, giustizia sociale, ovvero la propria visione di un welfare inclusivo e partecipativo.

Dal suo essere «incastonata» nel contesto locale, nella trama di relazioni che lo innervano, la contrattazione sociale di prossimità trae tanto la capacità di influenzare i processi di regolazione economica e sociale, quanto la possibilità di rafforzare la funzione di rappresentanza sociale del sindacato oltre i confini dei luoghi di lavoro. In virtù di questo radicamento essa infatti, potenzialmente, offre al sindacato la possibilità di giocare un ruolo di protagonismo entro sistemi di welfare locali nei quali cresce l'esigenza di integrare risorse e risposte pubbliche e private, di promuovere forme di mediazione dei bisogni e (ri)socializzazione di rischi sociali (in un contesto che al contrario spinge verso la frammentazione e l'individualizzazione), di implicarsi nella costruzione di reti di collaborazione con gli attori chiamati a concorrere responsabilmente alla promozione del benessere sociale.

La relazione tra l'iniziativa sindacale a livello decentrato e i governi locali per lo sviluppo della rete di protezione sociale territoriale non è una novità degli ultimi anni. Anzi, ha una storia lunga, che si è sviluppata in modo per certi aspetti parallelo e per altri autonomo rispetto a ciò che è accaduto tra i sindacati confederali e le istituzioni di governo a livello centrale/nazionale. È una storia caratterizzata da stagioni diverse, che documentano come il sindacato, ai livelli periferici, sia stato capace di aprirsi nel tempo nuove e crescenti opportunità di intervento in ambito sociale; di innovare le forme della propria azione e ampliare i temi di interesse; di modificare, almeno in parte, strumenti e obiettivi della rappresentanza, così come i luoghi della propria legittimazione.<sup>25</sup> È una storia che oggi sembra trovarsi di fronte a una nuova possibile svolta. All'indomani del 2008, nuovamente assunto come simbolico «anno soglia», si è aperta una fase che per certi versi è più problematica della precedente, poiché le complesse dinamiche della sindacalizzazione (tra erosione degli iscritti e tenuta della partecipazione) si assommano alla crisi di legittimazione e rappresentanza che i sindacati soffrono sia sul fronte politico sia su quello sociale; ma è anche una fase che,

<sup>25</sup> I. Regalia, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La rivista delle politiche sociali», n. 4, 2008, pp. 97-124.

per altri versi, appare più promettente, poiché le sfide che il sindacato si trova ad affrontare possono diventare un'occasione di rinnovo e rilancio,<sup>26</sup> proprio a partire dall'ambito sociale e dal livello territoriale. E sono proprio le ambiguità e le contraddizioni di questa nuova fase a far emergere gli spazi di manovra più interessanti.

Sul fronte propriamente politico, gli ultimi anni appaiono caratterizzati da una *spinta alla disintermediazione* degli interessi. In questi termini possono essere letti i tentativi di marginalizzazione dei sindacati come interlocutori politici nella definizione delle politiche pubbliche, occupazionali ed economiche da parte degli ultimi governi nazionali, la tendenza alla centralizzazione e verticalizzazione dei processi decisionali. Al riguardo, il declino della concertazione è un eloquente indicatore. Esso però sollecita a *trovare forme di modernizzazione del dialogo sociale e di rivalutazione del ruolo dei corpi intermedi*. Del resto, non mancano segnali che vanno già in questa direzione, seppur posizionati a un diverso livello. Pensiamo, per esempio, a come la legge di Stabilità 2016 (legge 208/2015) abbia ricondotto lo sviluppo del welfare aziendale nell'alveo della contrattazione di secondo livello, riconoscendo altresì l'importanza della bilateralità per la diffusione del welfare aziendale sul territorio e tra le piccole imprese. O ancora, pensiamo all'interlocuzione aperta tra governo, sindacati (Cisl in testa) e forze sociali (Alleanza contro la povertà) sul tema della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Sul fronte sociale, i *segnali di disaffezione verso i corpi intermedi*, pur evidenti in vari ambiti, vengono troppo facilmente letti come distacco definitivo e inesorabile; e vengono interpretati non tanto alla luce delle difficoltà che la rappresentanza degli interessi oggi vive per ragioni strutturali, che attengono anzitutto la frammentazione del mondo del lavoro e delle forme di convivenza sociale, bensì come inevitabile corollario del più ampio processo di individualizzazione che permea la cultura contemporanea. Va per contro cercata una lettura più approfondita, capace di cogliere la spinta in direzione contraria che emerge dal basso. Essa testimonia *la resilienza di una domanda di mediazione e rappresentanza che continua ad essere espressa dai cittadini*, anche se certamente assume fisionomie inedite.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> G. Baglioni, *Un racconto del lavoro salariato*, Il Mulino, Bologna 2014.

<sup>27</sup> Censis, *I vuoti che crescono. Un mese di sociale 2014*, Franco Angeli, Milano 2014.

È sotto gli occhi di tutti la diffusione di forme di aggregazione sociale, più o meno formalizzate, che nascono per riaffermare un diritto negato, per accogliere un bisogno cui la società non sa corrispondere, per «dare voce» a chi non ne ha a sufficienza per sostenere le proprie istanze. È invero un fenomeno solo parzialmente nuovo se lo si guarda con gli occhi della Cisl. Non di rado, infatti, queste forme di rappresentanza traggono linfa vitale e organizzativa dagli stessi iscritti al sindacato, e dalle molteplici attività associative che dal sindacato si originano. Pensiamo per esempio alle forme associative che operano per la protezione dei minori, la tutela dei disabili, il sostegno delle famiglie. Alcune di queste esperienze raccontano di un «welfare informale», come qualcuno lo definisce, che nasce dal basso, in larga misura dalla volontà di gruppi di cittadini; in alcune il sindacato è coinvolto in modo indiretto, quando persone che militano tra le sue fila decidono di implicarsi in prima persona nell'ideazione e promozione di queste forme di aggregazione, mettendo in comune le loro competenze. In altri casi il coinvolgimento del sindacato è diretto e si esprime attraverso quello che possiamo chiamare il «welfare associativo», che produce risposte e innovazioni di welfare tramite progetti, interventi e forme associative create *ad hoc*. Pensiamo ad esempio a FamigliaLab<sup>28</sup> e al Progetto L@bNord Welfare<sup>29</sup> (vedi più avanti, nel volume).

In ogni modo, il persistere di questa domanda di rappresentanza sfida i corpi intermedi tutti – e fra questi in primo luogo i sindacati – a trovare nuove forme di organizzazione (più partecipative e democratiche), di azione (più cooperative e operative) e di legittimazione (per esempio attraverso la promozione o l'erogazione di servizi). In altri termini, la sfiducia dei cittadini verso le tradizionali strutture intermedie tra l'individuo e la società (lo Stato) e la loro

<sup>28</sup> FamigliaLab (2014-15) è un percorso di ricerca-azione coordinato dal dipartimento delle Politiche sociali della Cisl, in collaborazione con una équipe di progetto afferente al centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, che ha coinvolto Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi e Silvia Brena.

<sup>29</sup> Il Progetto L@bNord Welfare, promosso dalla Segreteria generale della Cisl e affidato alle strutture Usr Cisl delle Regioni del nord, ha sviluppato un percorso di elaborazione e di sperimentazione di iniziative progettuali per l'implementazione di politiche sindacali sui temi del welfare che ha coinvolto: Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige-Sudtirolo, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna.

crisi non annulla il bisogno di aggregazione, mediazione, rappresentanza, partecipazione che i cittadini continuano invece a reclamare. Se uniamo queste considerazioni a quelle prima proposte circa le tensioni e i processi di cambiamento in atto nel sistema di welfare, appare più chiaro che il carattere di opportunità di questa nuova fase emerge in particolare nell'ambito della rappresentanza sociale e a livello territoriale. In una parola, proprio laddove la contrattazione sociale di prossimità ha il suo fulcro. È qui che essa può candidarsi a co-costruire un sistema di welfare misto tramite un'azione competente e incisiva, così che l'integrazione tra pubblico e privato sia sorretta da una visione del welfare, e non si riduca ad essere semplicemente una strategia di accomodamento entro i vincoli imposti dalla congiuntura economica; così che la vicinanza alle persone si traduca in ascolto e conoscenza dei bisogni, mediazione e aggregazione della domanda sociale, proposta sostenibile di risposta, attenzione per i più deboli e svantaggiati, valorizzazione e promozione delle istanze di partecipazione di tutti. A patto che, a livello nazionale, si definiscano le regole quadro entro cui i territori possano muoversi con l'autonomia che compete loro; così che la *governance* multilivello del sistema e il coordinamento tra gli attori coinvolti non rimangano parole vuote e retoriche.

È in questo scenario che la contrattazione sociale di prossimità può rappresentare una fondamentale traiettoria strategica per l'infrastrutturazione sociale, leva che dal basso rafforza e legittima socialmente il sindacato, lo rende più autorevole ai tavoli istituzionali, quale soggetto – come si legge nei documenti dell'Assemblea nazionale dei contrattualisti del luglio 2015 – capace di «capire e organizzare la domanda sociale; fare selezione e definire priorità; proporre responsabilmente nuovi modelli di offerta di interventi e servizi recuperando efficienza ma anche allargando le risorse e opportunità grazie ad esempio al welfare aziendale, alla mutualità e alla bilateralità; aggregare e catalizzare relazioni ed alleanze con il mondo della cultura e della ricerca, con interlocutori istituzionali, con le altre organizzazioni sociali e le realtà economiche e imprenditoriali; negoziare con le istituzioni e le altre parti sociali».

L'Osservatorio sociale della Cisl è lo strumento principe per andare a verificare come queste molteplici aspettative si realizzino nei territori. All'analisi che segue il compito di entrare nel dettaglio e offrire chiavi di lettura.





## **2. LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE DEL 2016**

*di Egidio Riva\**

In questo capitolo esamineremo gli accordi di contrattazione sociale che, conclusi durante il 2016, sono stati catalogati e depositati nell'archivio dell'Osservatorio. Occorre ribadire, una volta di più, che il volume complessivo e la distribuzione territoriale dell'attività negoziale nelle materie connesse al sociale sono, verosimilmente, più ampi di quanto si riesca a documentare. In ragione di ciò, nel presentare i dati cercheremo di non enfatizzare oltremisura gli aspetti quantitativi. Piuttosto, presteremo particolare attenzione alla definizione del profilo della contrattazione sociale, vale a dire ai suoi contenuti, e studieremo, per la prima volta, alcuni dei fattori che vi sono alla base. Dopo aver passato in rassegna le principali caratteristiche degli accordi, le aree di intervento su cui insistono, i destinatari cui si rivolgono, la natura dei processi negoziali che danno loro forma, ci soffermeremo sull'analisi delle variabili territoriali che contribuiscono a spiegare l'origine e gli esiti della contrattazione sociale di livello comunale e intercomunale. Ci serviremo dei dati Istat sulla popolazione residente e dei dati di fonte Aida Cisl - Bureau van Dijk sui bilanci delle amministrazioni comunali.

### **Il campione di accordi: le principali caratteristiche**

Della contrattazione sociale territoriale che si è concretizzata durante il 2016 sono state raccolte e registrate, alla data del 5 maggio 2017, 937 intese, che si aggiungono ai circa 4.300 accordi siglati

\*Ricercatore di Sociologia dei processi economici e del lavoro, facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Tavola 1. Accordi per Regione e anno di sottoscrizione (valori assoluti e percentuale sul totale)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 (%)
Abruzzo	1	13	24	22	13	5	0,5
Basilicata	-	-	-	-	-	2	0,2
Calabria	9	-	-	-	-	-	-
Campania	15	32	108	10	6	44	4,7
Emilia Romagna	135	77	74	120	152	141	15,0
Friuli Venezia Giulia	5	15	12	6	8	8	0,9
Lazio	5	7	17	22	42	26	2,8
Liguria		5	7	3	1	1	0,1
Lombardia	402	442	349	374	463	427	45,6
Marche	41	37	23	42	47	50	5,3
Molise			2	2	3	1	0,1
Piemonte	97	123	73	70	73	79	8,4
Puglia	7	1	4	18	100	25	2,7
Sardegna	1	1	6	0	3	7	0,7
Sicilia	11	5		2	3	12	1,3
Toscana	98	84	58	47	71	44	4,7
Umbria	15	2	2	4	4	-	-
Veneto	35	42	29	11	13	65	6,9
<i>Totale</i>	877	886	788	753	1002	937	100,0

tra il 2011 e il 2015 e già presenti negli archivi dell'Osservatorio, per un totale di oltre 5.200. Su base regionale, poco meno della metà degli accordi in questione (427, pari al 45,6%) sono stati conclusi in Lombardia. Le restanti intese sono state siglate, principalmente, in Emilia Romagna (141, pari al 15%), Piemonte (79, pari all'8,4%), Veneto (65, pari al 7%), Marche (50, pari al 5,3%), Campania (44, pari al 4,7%) e Toscana (44, pari al 4,7%). Ciò detto, i dati riportati nella tavola 1 mostrano che, nel suo insieme, la contrattazione sociale ha interessato almeno 18 contesti regionali e, col passare degli anni, mostra una tendenza alla capillarizzazione sul territorio nazionale.

I dati su cui concentreremo le nostre analisi di qui in avanti sono però relativi a 902 accordi, vale a dire a quelli che erano caricati nell'archivio dell'Osservatorio alla data del 13 marzo 2017.

Il livello di contrattazione prevalente, anche per il 2016, è quello comunale (719 accordi, pari al 79,7% del totale) oppure intercomunale (82 accordi, pari al 9,1% del totale). Seguono gli accordi validi a livello regionale (55, pari al 6,1%), provinciale (39, pari al 4,3%) e interprovinciale (7, pari allo 0,8%). Rispetto al 2015 cresce la quota relativa della contrattazione sociale a carattere comunale (7,5 punti percentuali), provinciale (1,7 punti percentuali) e regionale (3 punti percentuali); di contro, si riduce la percentuale di accordi intercomunali (13,1 punti percentuali). Dal confronto con il 2011 e il 2012 si nota, invece, un tendenziale aumento della quota relativa di contrattazione intercomunale, a fronte della sostanziale stabilità nell'incidenza relativa della contrattazione a livello provinciale e della riduzione della quota di contrattazione comunale (tavola 2).

Tavola 2. Accordi per ambito territoriale di validità e anno di sottoscrizione (percentuale sul totale)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comunale	89,2	88,4	78,3	84,9	72,4	79,7
Intercomunale	3,9	4,6	15,7	6,8	21,9	9,1
Provinciale	3,7	3,4	3,0	1,6	2,7	4,3
Interprovinciale	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	0,8
Regionale	3,2	3,5	2,9	6,5	3,1	6,1
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 3. Accordi per Regione e ambito territoriale di validità, 2016 (percentuale sul totale e valori assoluti)

	Comunale	Inter comunale	Provinciale	Inter provinciale	Regionale	Totale (%)	Valori assoluti
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	5
Basilicata	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	2
Campania	6,8	63,6	0,0	9,1	20,5	100,0	44
Emilia Romagna	78,7	6,4	0,0	2,1	12,8	100,0	141
Friuli Venezia Giulia	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	100,0	8
Lazio	73,1	7,7	0,0	3,9	15,4	100,0	26
Liguria	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	1
Lombardia	86,4	7,3	1,6	4,2	0,5	100,0	427
Marche	72,7	9,1	0,0	12,1	6,1	100,0	33
Molise	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	1
Piemonte	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	61
Puglia	56,0	20,0	0,0	0,0	24,0	100,0	25
Sardegna	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	7
Sicilia	8,3	0,0	0,0	66,7	25,0	100,0	12
Toscana	95,5	0,0	0,0	2,3	2,3	100,0	44
Veneto	96,9	3,1	0,0	0,0	0,0	100,0	65
<i>Totale (%)</i>	<i>79,7</i>	<i>9,1</i>	<i>0,8</i>	<i>4,3</i>	<i>6,1</i>	<i>100,0</i>	<i>902</i>

Spostando l'attenzione sui territori regionali (tavola 3), è possibile osservare che:

- la quota relativa degli accordi comunali è decisamente elevata, e nettamente superiore alla media, in Sardegna e Piemonte (100%), Veneto (96,9%), Toscana (95,5%) e Lombardia (86,4%);
- gli accordi intercomunali sono prevalenti in Basilicata (100%) e in Campania (63,6%) e la loro incidenza è su livelli superiori alla media anche in Puglia (20%);
- la contrattazione sovracomunale (provinciale, interprovinciale e regionale) è comparativamente più rilevante in molte Regioni del Centro-Sud, quali Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia.

Quanto al periodo di validità (tavola 4), poco meno di nove accordi su dieci (786, pari all'87,1%) prevedono una durata di 12 mesi. A grande distanza seguono gli accordi con durata compresa tra i 13 e i 24 mesi (61, pari al 6,8%) e quelli in vigore per un periodo compreso tra i 25 e i 36 mesi (33, pari al 3,7%). Rispetto al 2015 è aumentata in modo netto la percentuale di accordi con validità temporale più limitata; per contro, si è ridotta l'importanza relativa della contrattazione sociale con durata più prolungata. In effetti, la durata media degli accordi del 2016 risulta pari a circa 14 mesi e risulta in calo di circa un mese rispetto al valore registrato per gli accordi del 2015 (14,8 mesi).

Questo significa che la gran parte degli accordi conclusi nel 2016 (802, pari all'88,9%) termina di avere effetto entro la fine del 2017, mentre poco più di un accordo su dieci (11,1%) resterà in vigore oltre il 2017. Nell'insieme, alla data di inizio del XVIII Congresso confederale (28 giugno 2017), 533 accordi siglati nel 2016 hanno già esaurito i propri effetti, mentre ne risultano ancora in vigore 369 (40,1% del totale). A questi vanno sommati 124 accordi del 2015 (12,6% del totale) e 18 accordi del 2014 (2,4% del totale), per un totale di 511 intese ancora in vigore.

Su base regionale, gli accordi con durata media più elevata sono stati siglati nel Lazio (23,5 mesi), in Puglia (19,6 mesi), Emilia Romagna (15,3 mesi) e Veneto (14,6 mesi), mentre in Toscana, Molise, Sardegna, Liguria, Abruzzo e Basilicata la durata media delle intese archiviate è al massimo pari a 12 mesi.

Tavola 4. Accordi per Regione e periodo di validità, 2016 (percentuale sul totale)

	< 12 mesi	12 mesi	13-24 mesi	25-36 mesi	37-48 mesi	60 mesi	72 mesi	Totale
Abruzzo	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Basilicata	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	2,3	95,5	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Emilia Romagna	2,8	78,0	11,4	5,7	1,4	0,7	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	25,0	37,5	37,5	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	0,0	53,9	11,5	19,2	15,4	0,0	0,0	100,0
Liguria	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	0,5	93,0	5,9	0,5	0,2	0,0	0,0	100,0
Marche	6,1	84,9	3,0	3,0	0,0	0,0	3,0	100,0
Molise	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Piemonte	0,0	96,7	1,6	1,6	0,0	0,0	0,0	100,0
Puglia	4,0	60,0	8,0	28,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Sardegna	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	0,0	8,3	83,3	8,3	0,0	0,0	0,0	100,0
Toscana	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Veneto	0,0	89,2	0,0	10,8	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>1,4</i>	<i>87,1</i>	<i>6,8</i>	<i>3,7</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>100,0</i>

## Le macro-aree di politica e le categorie di beneficiari

Spostandoci alle aree di intervento (tavola 5), tra gli accordi del 2016 che prevedono l'effettiva realizzazione di misure di politica (in tutto 858), i tre quarti (74,5%) insistono su aree inerenti il sociale e le questioni di ordine familiare (politiche socio-familiari). Altra area di politica piuttosto ricorrente è quella fiscale (politiche fiscali, tariffarie e prezzi), che compare nel 62,1% delle intese archiviate. Da ultimo, le politiche per il mercato del lavoro (32,4%), per il territorio (31,5%) e le politiche sanitarie e socio-sanitarie (30,2%) compaiono in poco meno di un terzo dei documenti negoziali in questione. Nella media, ciascun accordo prevede interventi in 2,3 aree, un valore stabile rispetto al 2015. Sempre nel confronto con gli accordi sottoscritti nel 2015, anche il profilo generale della contrattazione più recente muta solo marginalmente. In specie aumenta la quota delle intese in materia socio-familiare (1,6 punti percentuali) e sanitaria e socio-sanitaria (2,6 punti percentuali), mentre diminuisce l'incidenza relativa degli accordi che mettono a tema le politiche fiscali (2,5 punti percentuali), il mercato del lavoro (4,9 punti percentuali) e il territorio (3,9 punti percentuali). Da ultimo, estendendo il campo di analisi fino a operare un confronto con quanto registrato nel 2011-12 (basandoci sui dati dei precedenti rapporti sulla contrattazione sociale), possiamo notare come il profilo della contrattazione si sia progressivamente spostato verso l'area lavoro (con un aumento di 13,1 punti percentuali), che è ar-

Tavola 5. Accordi per macro-aree di intervento e anno di sottoscrizione (percentuale sul totale)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Socio-familiari	82,7	72,6	76,0	73,7	72,9	74,5
Fisco	67,7	70,1	59,8	72,4	64,6	62,1
Mercato del lavoro	18,3	21,3	20,1	28,5	37,3	32,4
Territorio	29,2	23,0	21,4	25,5	35,4	31,5
Sanità	28,9	27,4	27,2	33,5	27,6	30,2

Nota bene: ciascun accordo può intervenire su più macro-aree, per cui il totale di colonna può essere superiore a 100%.



rivata a pesare quanto le aree territorio e sanità, mentre le rimanenti aree di politica hanno mantenuto pressoché invariata la propria importanza relativa.

Nella media, gli accordi del 2016 che introducono politiche o singole misure per il mercato del lavoro presentano una durata maggiore, pari a 14,3 mesi. A questi seguono le intese che insistono sui temi sanitari (13,7 mesi), sociali e familiari (13,6 mesi) e sulle questioni relative al territorio (13,4 mesi). Chiudono questa particolare graduatoria gli accordi in tema di fisco, che presentano una durata media pari a 12,9 mesi.

Sempre nel 2016, la Regione in cui la contrattazione sociale risulta più incentrata sulle aree di politica socio-familiare è la Lombardia, nella quale più di nove accordi su dieci (93,6%) prevedono un intervento a sostegno della famiglia. Seguono Lazio (80%), Emilia Romagna (73,5%), Marche (68,8%), Puglia (62,5%) e Campania (55,8%). Scorrendo le restanti aree di politica:

- le politiche fiscali sono un ambito di intervento particolarmente ricorrente in Toscana (93%), Veneto (84,6%), Piemonte (81,4%) e Lombardia (69,2%);
- le politiche per il mercato del lavoro sono più frequenti nella contrattazione conclusa in Basilicata e Molise (100%), Sicilia (81,8%), Abruzzo (60%), Friuli Venezia Giulia (50%) e Piemonte (40,7%);
- le politiche per il territorio sono, comparativamente, più frequenti in Campania (51,1%), Emilia Romagna (38,5%), Lombardia (38,1%) e Piemonte (30,6%);
- le politiche in campo sanitario e socio-sanitario hanno un peso relativo piuttosto marcato nella contrattazione sociale di Lombardia (41,4%), Campania (37,2%) e Piemonte (33,9%).

Per quanto riguarda il numero medio di aree di intervento per ciascun accordo, gli accordi siglati in Molise e Lombardia sono comparativamente più articolati: prevedono, in effetti, interventi e misure su, rispettivamente, 3 e 2,8 aree di politica. Viceversa, gli accordi definiti in Liguria, Basilicata, Sardegna e Sicilia vertono su una sola macro-area di intervento.

Gli accordi, e in essi gli interventi previsti in ciascuna delle aree di politica appena messe a fuoco, possono riguardare uno o più beneficiari. In proposito è utile rilevare che gli accordi siglati nel 2016 prevedono azioni e misure per una media di 3,7 beneficiari: si tratta di un valore compreso tra il dato più elevato, pari a 5 e registrato in Lombardia, e il valore minimo, pari a 1 per gli accordi della

Basilicata. La categoria di beneficiari più abituale è la cittadinanza, che figura come target delle azioni contrattate in più di otto accordi su dieci (83,4%). Altre categorie di beneficiari rilevanti sono le famiglie (42,9%), gli anziani in generale (33%), gli anziani non autosufficienti (31,7%), i disabili (24,5%), gli adulti in difficoltà (20,8%), gli affittuari di immobili (15,2%), i disoccupati (14,8%) e i minori (13,8%). Si tratta, al netto degli anziani, delle categorie sociali meno tutelate dall'attuale configurazione del sistema di protezione sociale; categorie che, come è possibile osservare dai dati riportati nella tavola 6, rimangono al passare degli anni stabilmente al centro dell'attività di contrattazione sociale territoriale.

Detto questo, è certamente utile chiarire quali siano i target più abituali della contrattazione sociale del 2016, per ciascuna macro-area di politica. Seguendo l'ordine della graduatoria prima individuata:

- le politiche socio-familiari sono in prevalenza rivolte alla cittadinanza (23,1%) e quindi a famiglie (16,5%), anziani in generale (13,5%), anziani non autosufficienti (10,4%) e disabili (7,9%);
- le politiche fiscali sono destinate alla generalità della cittadinanza (77,6%), alle famiglie (5,5%), agli anziani in genere (4,2%), ai proprietari di immobili (2,8%), agli anziani non autosufficienti (2%);
- le politiche per il mercato del lavoro prevedono come target elettivo i disoccupati (23,9%), cui seguono i lavoratori (18,2%), le famiglie (8%), i giovani (7,7%), la generalità della cittadinanza (6,8%);
- le politiche per il territorio hanno come destinatario privilegiato la cittadinanza (75,4%), cui seguono gli anziani (8,2%), i disabili (2,6%), le famiglie e i minori (1,5%), i giovani (1%);
- le politiche sanitarie e socio-sanitarie si rivolgono *in primis* alla cittadinanza (50,3%) e, a seguire, agli anziani in generale (21,1%), agli anziani non autosufficienti (7,7%), ai disabili (6,4%) e alle famiglie (5,4%).

## Le micro-aree di intervento

Ciascuna delle cinque macro-aree di politica attualmente impiegate ai fini classificatori si compone di, e si articola in, un insieme di micro-aree di intervento. Si tratta delle voci che definiscono con maggiore precisione i contenuti della contrattazione sociale.

Tavola 6. Accordi per principali categorie di beneficiari e anno di sottoscrizione (valori assoluti e percentuale sul totale)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (v.a.)	2016 (%)
Cittadinanza	740	703	537	548	662	718	83,4
Famiglie	519	457	381	362	435	369	42,9
Anziani (oltre 65)	300	294	241	247	263	284	33,0
Anziani (oltre 65) non autosufficienti	232	257	305	265	256	273	31,7
Disabili	168	175	140	154	183	211	24,5
Adulti in difficoltà	66	77	83	124	180	179	20,8
Affittuari di immobili	161	115	110	129	134	131	15,2
Disoccupati	126	117	105	93	240	127	14,8
Minori (fino a 18 anni)	142	140	169	94	98	119	13,8
Stranieri	66	38	33	26	64	100	11,6
Lavoratori	80	48	51	42	79	76	8,8
Giovani (19-34)	75	50	38	27	63	61	7,1
Proprietari di immobili	37	104	71	132	139	46	5,3

Nota bene: ciascun accordo può prevedere più di una categoria di beneficiari, per cui il totale di colonna può essere superiore a 100%.

Tra gli accordi in tema di politiche socio-familiari (639), che come appena visto sono il principale campo di contrattazione, la parte più consistente insiste sulle azioni di sistema (306, pari al 47,9%) e sulle misure di contrasto alla povertà (47,1%), cui riserveremo specifica attenzione più avanti nel rapporto (cfr. capitolo 4). Tra le altre tipologie di micro-azione ricorrente figurano, inoltre: l'offerta di servizi per la famiglia, presente in 274 accordi (42,9% del totale); le misure di politica per l'abitazione (270 accordi, pari al 42,3% del totale); l'assistenza domestica (259 accordi, pari al 40,5% del totale); la compartecipazione al costo dei servizi (234 accordi, pari al 36,6% del totale) e i servizi socio-educativi per la prima infanzia (222 accordi, pari al 34,7% del totale).

Per quanto concerne gli accordi che insistono sulle tematiche relative al fisco (533), la pressoché totalità prevede interventi sulle questioni di fiscalità locale (514 accordi, pari al 96,4% del totale). Le azioni che si occupano delle tariffe dei servizi sono presenti in 68 accordi (12,8%), mentre le azioni di sistema compaiono in 13 accordi (2,4% del totale) e le azioni sulla fiscalità regionale figurano in 6 accordi (1,1% del totale).

Nel novero delle intese che trattano di politiche per il mercato del lavoro (278), la quota più rilevante introduce misure in favore dell'occupabilità (190 casi, pari al 68,4% del totale). Altre azioni ricorrenti, seppure con minore frequenza, sono le misure per la sicurezza sul lavoro (35 casi, pari al 12,6% del totale) e le misure a sostegno della conciliazione tra famiglia e lavoro (34 casi, pari al 12,2% del totale).

Spostandoci agli accordi classificati nella macro-area delle politiche per il territorio (270), oltre alle azioni di sistema, che ricorrono in 94 casi (34,8% del totale), compaiono in modo relativamente frequente gli interventi per il controllo del territorio (87 casi, pari al 32,2% del totale), gli interventi sulle infrastrutture (75 casi, pari al 27,8% del totale), le azioni per la qualità ambientale (60 casi, pari al 22,2% del totale) e per i trasporti (36 casi, pari al 13,3% del totale). Chiudono le misure per migliorare la qualità della vita della popolazione residente (18 casi, pari al 6,7% del totale).

Infine, tra gli accordi che intervengono nella macro-area delle politiche sociali e socio-sanitarie (259), la gran parte si occupa di assistenza ambulatoriale o domiciliare (119 casi, pari al 45,9% del totale). Meno abituali sono gli accordi che trattano della definizione o revisione dei criteri di accesso ai servizi (54 casi, pari al 20,9% del totale), dell'offerta di servizi sanitari (38 casi, pari al 14,7% del

Tavola 7. Accordi per micro-aree di intervento, 2016 (in percentuale sul totale della macro-area)

<b>Socio-familiari</b>	<b>Fisco</b>	<b>Mercato del lavoro</b>	<b>Territorio</b>	<b>Sanità</b>
Azioni di sistema (47,9%)	Fiscalità locale (96,4%)	Occupabilità (68,4%)	Azioni di sistema (34,8%)	Assistenza ambulatoriale o domiciliare (46,0%)
Povertà (47,1%)	Prezzi e tariffe (12,8%)	Sicurezza (12,6%)	Controllo del territorio (32,2%)	Criteri di accesso ai servizi (20,9%)
Offerta servizi (42,9%)	Azioni di sistema (2,4%)	Conciliazione famiglia e lavoro (12,2%)	Infrastrutture (27,8%)	Offerta di servizi (14,7%)
Casa (42,3%)	Fiscalità regionale (1,1%)	Azioni di sistema (10,8%)	Qualità dell'ambiente (22,2%)	Assistenza sanitaria collettiva (10,8%)
Assistenza domestica (40,5%)		Tutela (9,7%)	Trasporti (13,3%)	Azioni di sistema (10,0%)
Compartecipazione tariffe (36,6%)		Formazione (4,7%)	Qualità della vita (6,7%)	Compartecipazione tariffe (8,5%)
Servizi socio-educativi (34,7%)				

Nota bene: ciascun accordo può intervenire su più micro-aree, per cui il totale di colonna può essere superiore a 100%.

totale), oppure di assistenza sanitaria collettiva (28 casi, pari al 10,8% del totale).

Proviamo ora, in un esercizio di lettura, ad adottare una diversa modalità di classificazione, più simile a quelle abitualmente impiegate per studiare la ripartizione della spesa per funzione di protezione sociale. In particolare, manteniamo invariate talune macro-aree di intervento (fisco, mercato del lavoro, sanità e territorio), seppure dovrebbero essere anch'esse riviste, e procediamo, invece, alla modifica della macro-area delle politiche socio-familiari. Da questa, che ora ricomprenderà solo generici interventi a carattere sociale in favore della famiglia, scorporiamo e definiamo come voci a sé le seguenti aree: abitazione, istruzione, contrasto alla povertà e inclusione sociale, disabilità e non autosufficienza (che ora comprendono le micro-aree adattamento domestico, assistenza domiciliare, assistenza residenziale e non autosufficienza), famiglia e minori (composte da servizi socio-educativi, politiche per i tempi di vita e di lavoro e per le pari opportunità). Lo schema che utilizziamo fa dunque perno su dieci aree di politica e consente di individuare la seguente graduatoria. Le politiche fiscali risultano ora l'area di intervento preminente (come detto in precedenza appaiono nel 62,1% degli accordi); seguono le politiche socio-familiari, che ricorrono nel 57,8% degli accordi validi. Le politiche per il contrasto alla povertà e all'inclusione sociale sono citate nel 39,9% dei casi, mentre in più di un terzo degli accordi figurano gli interventi per la disabilità e non autosufficienza (36,7%), per famiglia e minori (34,8%) e istruzione (32,6%). Vi sono, infine, le politiche per il mercato del lavoro (32,4%), il territorio (31,5%), la casa (31,4%) e la sanità (30,2%).

Per chiudere questa parte sulle aree di intervento, prendiamo in considerazione le attività da realizzare previste negli accordi. A questo proposito, sul totale degli accordi validi (851), il 56,2% insiste sulla stabilizzazione, vale a dire il mantenimento di quanto in essere, senza variazioni di rilievo. Nel 2015 e nel 2014 tale voce ricorreva, rispettivamente, nel 60% e nel 67% degli accordi. Alla stabilizzazione seguono le azioni di realizzazione di misure o servizi, che figurano nel 55,7% degli accordi (72,6% nel 2015 e 69,1% nel 2014) e, nel 50,7% delle intese, le azioni di raccolta di dati e informazioni per il controllo e la valutazione di interventi, allo scopo di rendere più efficiente ed efficace un sistema e/o per migliorare la capacità di orientare le risorse a favore di una maggiore incisività. Infine, un terzo circa degli accordi siglati nel 2016 prevede azioni di progettazione (32,4%), ovverosia lo sviluppo o la realiz-

zazione di politiche o misure completamente nuove, oppure la regolamentazione, cioè interventi amministrativi volti a definire e controllare prezzi o tariffe, condizioni di accesso a un servizio, standard di qualità di un intervento e simili (31,4%). La frequenza negli accordi delle attività di progettazione e regolamentazione è di fatto stabile rispetto a quanto osservato nel 2014 e nel 2015.

## **Il processo concertativo**

È possibile approfondire la natura e le caratteristiche del processo concertativo prendendo in esame, anzitutto, il numero e la tipologia dei soggetti che hanno sottoscritto gli accordi. Ebbene, il numero di soggetti/enti firmatari delle intese concluse nel 2016 è pari, in media, a 5,1, un valore che risulta sostanzialmente stabile nel corso degli anni. Più nel dettaglio, sul totale degli accordi che contengono indicazioni sui firmatari (892), poco meno di quattro su dieci (337, pari al 37,8% del totale) ha 5 soggetti/enti firmatari, circa un quarto (241, pari al 26,7% del totale) ha 6 soggetti/enti firmatari e poco meno di un quinto (172, pari al 19,1% del totale) ha 4 soggetti/enti firmatari. La quota di accordi con oltre 6 soggetti/enti firmatari è pari al 7,4% del totale mentre, all'estremo opposto, la percentuale di intese con 3 soggetti/enti firmatari è al massimo pari all'8,5% del totale. Dalla declinazione di questo dato su base regionale si coglie come gli accordi con il numero medio di firmatari più elevato (8,2) siano stati sottoscritti in Abruzzo e, a seguire, in Friuli Venezia Giulia (7,3), Sardegna (6,5) e Puglia (6,2). Per contro, il numero medio di firmatari è più contenuto in Campania (4,3), Basilicata (4,5) ed Emilia Romagna (4,8).

Passando alla tipologia dei soggetti/enti firmatari, la quota più rilevante di intese negoziali è stata conclusa dalle rappresentanze e dalle organizzazioni sindacali e dagli enti di governo locale, nelle diverse declinazioni territoriali e funzionali. I soggetti del privato e del privato sociale figurano, invece, in un numero molto contenuto di documenti. Per la precisione: 25 accordi (pari al 2,8% del totale) hanno apposta in calce la firma delle associazioni industriali, 22 accordi (pari al 2,5% del totale) sono stati siglati da esponenti delle associazioni di rappresentanza del commercio e 19 dalle rappresentanze degli artigiani. Le confederazioni delle cooperative hanno sottoscritto, nel 2016, solamente 13 intese, pari all'1,5% del totale, mentre esponenti, a vario titolo, del mondo del volontariato,

risultano essere sottoscrittori di soli 11 accordi. Ritornando ai soggetti sindacali, le intese sottoscritte congiuntamente dalle tre principali Confederazioni sono pari al 42,9% del totale. Per quanto concerne la sola Cisl, va segnalato che la Federazione nazionale pensionati ha siglato i tre quarti (74,8%) degli accordi complessivi, il livello confederale il 57,6% del totale, mentre il ruolo delle categorie è decisamente minoritario.

Come noto, gli accordi di contrattazione sociale vengono classificati e archiviati nell'Osservatorio anche in base alle caratteristiche del processo concertativo, dal suo avvio alle fasi successive la formalizzazione dell'intesa, secondo le seguenti voci:

- regolazione del processo concertativo, dicitura che rimanda a prassi proprie delle relazioni sindacali;
- coinvolgimento dei beneficiari, mediante assemblee, sondaggi, lavori di gruppo o altre forme di partecipazione;
- diffusione dell'accordo;
- valutazione dell'impatto e diffusione dei risultati.

Le informazioni disponibili, che sono riferite a 484 accordi, indicano che a prevalere sono, per la prima volta, le intese incentrate sui processi di valutazione dell'impatto (331 casi, pari al 68,4% del totale degli accordi validi). Gli interventi di regolazione del processo concertativo sono previsti in più di un accordo su tre (171 casi, pari al 35,3% del totale) e le azioni di diffusione dell'accordo sono presenti in poco più di un caso su quattro (126 accordi, pari al 26% del totale). Il coinvolgimento dei beneficiari è menzionato in 26 accordi (5,4% del totale), mentre, per chiudere, un numero marginale di accordi prevede la diffusione dei risultati (9) oppure sanzioni (3) nel caso in cui le intese non vengano rispettate. Nel 2015 la voce nettamente prevalente, che figurava in tre quarti dei casi (76,9%), era la regolazione del processo concertativo. La valutazione dell'impatto era prevista in poco più di un accordo su quattro (27,9%), mentre la diffusione dei contenuti dell'accordo compariva nel 16,3% delle intese archiviate.

## **Il focus sugli accordi comunali e intercomunali**

Come ricordato in precedenza, la gran parte della contrattazione sociale avviene a livello comunale e intercomunale. Se limitiamo il nostro focus di indagine a questo livello, 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 interessati da più di un accordo e 75 da almeno 3 accordi. La figura 1 rileva l'ubicazione sul territorio nazionale dei Comuni in parola.

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 socio-educativi 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).

Relativamente alle aree di politica oggetto di contrattazione (tabella 8):

- i Comuni sotto i 2 mila abitanti si segnalano, rispetto alla media, per la rilevanza data agli interventi in area sanitaria e socio-sanitaria, che infatti figurano nel 47,8% degli accordi, mentre minore è l'attenzione riservata alla materia fiscale (16,8%) e alle questioni relative al mercato del lavoro (11,9%);
- i Comuni tra i 2 mila e i 20 mila abitanti, che presentano la contrattazione più articolata quanto a numero medio di aree di politica coperte, si distinguono perché negoziano, in tre

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



casi su quattro, sui temi legati alla famiglia e alle politiche socio-familiari e dedicano altresì spazio alla negoziazione degli interventi a carattere fiscale;

- i Comuni tra i 20 mila e i 60 mila abitanti hanno una quota comparativamente più elevata di accordi che tratta della materia fiscale (41,3%) e delle politiche per il territorio (31,8%), mentre negoziano in misura minore interventi in campo sanitario e socio-sanitario (27%);
- i Comuni tra i 60 mila e i 250 mila abitanti non sembrano avere un profilo di contrattazione distintivo; piuttosto, l'incidenza relativa di ciascuna area di politica sul totale è sempre più contenuta della media;

Tavola 8. Accordi per classe dimensionale (numero residenti) del Comune e macro-aree di intervento, 2016 (in percentuale sul totale)

Classe dimensionale	Famiglia	Fisco	Mercato del lavoro	Territorio	Sanità e socio-sanitario	Numero medio macro-aree
fino a 1.999 residenti	60,8%	16,8%	11,9%	24,2%	47,8%	1,6
da 2.000 a 4.999	73,3%	39,4%	26,7%	36,6%	40,0%	2,2
da 5.000 a 9.999	75,7%	50,6%	33,0%	31,5%	36,7%	2,3
da 10.000 a 19.999	75,5%	50,9%	31,6%	29,3%	30,2%	2,2
da 20.000 a 59.999	65,9%	41,3%	25,4%	31,8%	27,0%	1,9
da 60.000 a 249.999	60,6%	19,7%	26,8%	15,5%	19,7%	1,4
con 250.000 e oltre	66,7%	16,7%	33,3%	33,3%	16,7%	1,7
Totale accordi comunali	69,1%	35,5%	24,1%	29,7%	38,2%	2,0

Nota bene: ciascun accordo può intervenire su più macro-aree, per cui il totale di riga può essere superiore a 100%

- i Comuni con oltre 250 mila abitanti si caratterizzano, sempre rispetto alla media, per una negoziazione più incentrata sui temi del mercato del lavoro (33,3%) e del territorio (33,3%), seppure la principale area di negoziazione rimanga, anche per essi, quella delle politiche socio-familiari (66,7%).

Quanto ai beneficiari (tavola 9), nel confronto con il dato medio, si nota che:

- gli accordi sottoscritti nei Comuni con meno di 10 mila abitanti sono più incentrati sulla generalità della cittadinanza, sulla popolazione anziana non autosufficiente, sugli stranieri, su minori e affittuari, specie nei Comuni con un numero di abitanti compreso tra 2 e 10 mila;
- le intese siglate nei Comuni tra 10 e 20 mila abitanti riservano, comparativamente, più attenzione alla famiglia, ai minori, agli affittuari e ai disoccupati;
- gli accordi dei Comuni di media e grande dimensione si caratterizzano per una maggiore incidenza degli interventi specifici in materia di abitazione e mercato del lavoro.

Dopo aver presentato e discusso alcune delle caratteristiche distintive dei Comuni per i quali vi è evidenza empirica di contrattazione sociale nel 2016, procediamo ora a stimare quali sono i fattori che predicano l'esistenza o meno di un accordo di contrattazione sociale su un territorio con date caratteristiche. Ci serviamo, per questo scopo, di un modello di regressione logistica binomiale che stima le chance di un Comune di essere coperto da contrattazione sociale come funzione di un certo numero di variabili, che sono state opportunamente selezionate tra quelle disponibili nel *data base Aida Cisl - Bureau van Dijk*. Queste comprendono:

- il numero di residenti, ricodificato in sette categorie (1, fino a 1.999; 2, da 2.000 a 4.999; 3, da 5.000 a 9.999; 4, da 10.000 a 19.999; 5, da 20.000 a 59.999; 6, da 60.000 a 249.999; 7, con 250.000 abitanti e oltre);
- l'area politica di appartenenza della giunta comunale, rilevata come segue: 1, «Altro»; 2, «Centro-destra»; 3, «Centro-sinistra»; 4, «Lista civica»; 5, «Movimento 5 stelle»;
- la propensione al sociale;
- la propensione all'esternalizzazione del sociale;
- la quota di entrate proprie assorbita dal sociale;
- la spesa sociale pro capite (logaritmo).

I parametri *logit* che abbiamo stimato indicano che esiste una relazione positiva e statisticamente significativa tra l'esistenza di un

Tavola 9. Accordi per categoria di beneficiari e classe dimensionale (numero residenti) del Comune, 2016  
(in percentuale sul totale)

Residenti	Fino a 1.999	Da 2.000 a 4.999	Da 5.000 a 9.999	Da 10.000 a 19.999	Da 20.000 a 59.999	Da 60.000 a 249.999	250 mila e oltre	Totale classe dimensionale
Cittadinanza	87,4	86,3	89,2	82,6	78,1	52,8	83,3	84,4
Famiglie	30,7	35,5	43,3	37,6	28,1	13,9	16,7	34,1
Anziani non autosufficienti	31,6	33,3	32,5	25,4	12,5	9,7	-	28,6
Disabili	28,9	32,5	34,0	23,0	17,2	9,7	-	27,9
Anziani Generici	19,7	34,5	29,1	22,1	10,9	8,3	33,3	24,3
Adulti in difficoltà	10,3	16,5	19,0	13,6	12,5	8,3	-	14,0
Stranieri	14,1	11,9	17,5	9,9	8,6	6,9	-	12,7
Minori	7,6	14,0	14,6	13,6	12,5	9,7	-	11,8
Affittuari	2,9	7,4	12,3	13,2	16,4	12,5	16,7	8,7
Disoccupati	2,5	9,9	13,4	15,0	7,8	5,6	-	8,6
Lavoratori	4,3	9,6	11,2	8,5	3,9	9,7	16,7	7,7

Nota: ciascun accordo può prevedere più di una categoria di beneficiari, per cui il totale di colonna può essere superiore a 100%

accordo di contrattazione sociale in un dato Comune, la classe dimensionale e l'indice di propensione al sociale. Si evidenzia, inoltre, un'associazione negativa e statisticamente significativa tra l'esistenza di un accordo di contrattazione sociale e la quota di entrate proprie assorbite dal sociale. L'effetto dell'area politica di appartenenza dell'amministrazione comunale, della propensione all'esternalizzazione del sociale da parte del Comune e della spesa sociale pro capite non è statisticamente significativo.

Per rendere più comprensibili i risultati, e dunque rendere intelligibile l'intensità dell'effetto delle variabili in esame sulla possibilità che vi sia contrattazione sociale a livello comunale o intercomunale, abbiamo calcolato gli effetti marginali medi. Gli effetti marginali medi possono essere interpretati come differenze di probabilità. Indicano, in sostanza, le probabilità di un Comune di essere coperto da contrattazione sociale anziché di non esserlo, tenendo sotto controllo le variabili inserite nel modello e prima precisate. Ebbene, gli effetti marginali medi riportati nella prima colonna ( $dy/dx$ ) della tavola 10 mostrano che la probabilità di un dato Comune di essere interessato da attività di contrattazione sociale:

- cresce al crescere della classe dimensionale: per esempio, la probabilità che si realizzi contrattazione sociale nei Comuni tra i 60 e i 250 mila abitanti è di 15,2 punti percentuali più elevata di quella registrata per i Comuni con meno di 2 mila abitanti, mentre quella dei Comuni oltre i 250 mila abitanti è di 40,5 punti percentuali superiori a quella dei Comuni più piccoli;
- cresce di 30,1 punti percentuali per ogni incremento unitario nell'indice di propensione al sociale.

## Conclusioni

In definitiva, i dati proposti e commentati in questa pagine rivelano che la contrattazione sociale risulta 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. Sembra prevalere 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 e inclusione sociale ed economica, servizi socio-educativi e supporto alla genitorialità, istruzione e

Tavola 10 - Effetti marginali medi (probabilità di essere un Comune interessato da contrattazione sociale anziché un Comune non coperto da contrattazione sociale)

	<b>dy/dx</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>z</b>	<b>P&gt; z </b>	<b>[95% Conf.</b>	<b>Interval]</b>
<i>Orientamento politico amministrazione (Altro cat. rif.)</i>						
Centro-destra	0,038	0,073	0,520	0,601	-0,105	0,181
Centro-sinistra	0,064	0,072	0,890	0,372	-0,077	0,206
Lista civica	0,053	0,071	0,750	0,455	-0,087	0,193
Movimento 5 stelle	0,044	0,102	0,440	0,661	-0,155	0,244
<i>Classe dimensionale del Comune (fino a 1.999 residenti cat. rif.)</i>						
da 2.000 a 4.999	0,070	0,011	6,270	0,000	0,048	0,092
da 5.000 a 9.999	0,108	0,015	7,100	0,000	0,078	0,138
da 10.000 a 19.999	0,171	0,022	7,890	0,000	0,129	0,214
da 20.000 a 59.999	0,159	0,030	5,350	0,000	0,101	0,217
da 60.000 a 249.999	0,152	0,047	3,250	0,001	0,060	0,244
con 250 mila e oltre	0,405	0,179	2,260	0,024	0,054	0,756
<i>Propensione al sociale</i>	0,301	0,090	3,330	0,001	0,124	0,478
<i>Propensione all'esternalizzazione del sociale</i>	0,036	0,032	1,140	0,254	-0,026	0,099
<i>Spesa sociale pro capite (log)</i>	-0,013	0,008	-1,630	0,103	-0,028	0,003

abitazione. Nel corso degli anni, la complementarità della contrattazione sociale rispetto alle funzioni e agli interventi propri del welfare nazionale sembra definirsi in modo sempre più chiaro, anche quale effetto di dinamiche negoziali che paiono articolarsi diversamente sul territorio, non solo in base alla Regione e alla classe dimensionale dei Comuni. In effetti, come rivelano le analisi che abbiamo compiuto, la contrattazione sociale mostra di risentire di alcune specificità delle diverse realtà locali (per esempio la classe dimensionale del Comune e la sua propensione al sociale) ed è dunque verosimile ritenere che esiti in risposte tipiche, profondamente connesse al profilo socio-demografico, economico e istituzionale dei territori su cui essa insiste.

In questa cornice, i dati a nostra disposizione non consentono di fare piena luce sulla natura dei processi negoziali. In proposito va rilevato come i soggetti e gli enti firmatari delle intese siano, nella media, numericamente pochi e, nella maggioranza dei casi, limitati al mondo della rappresentanza sindacale o delle amministrazioni locali. Probabilmente ciò si lega alla peculiarità del processo negoziale e al livello territoriale prevalente (cioè quello comunale) nel quale esso prende forma. Detto questo, va comunque sottolineato che, come suggerisce l'evidenza empirica raccolta, tanto nei territori quanto internamente all'organizzazione non sembra ancora emergere quella pluralità di voci della rappresentanza che potrebbe, virtualmente, portare grande beneficio all'attività di contrattazione sociale (cfr. capitolo 3).

Da ultimo, non è dato a oggi sapere se i contenuti della contrattazione sociale siano effettivamente cogenti e se la contrattazione sociale riesca a influenzare in modo sostanziale le scelte politiche delle amministrazioni locali. Si tratta di aree di indubbio interesse, che metteremo sin da subito al centro del prossimo lavoro di analisi e lettura critica degli accordi registrati nell'archivio dell'Osservatorio.





### **3. UNA LETTURA QUALITATIVA: DAI DATI ALLE CHIAVI INTERPRETATIVE**

di Rosangela Lodigiani\*

#### **Tratti distintivi della contrattazione sociale territoriale**

Grazie alla dettagliata analisi dei dati presentata nel capitolo 2, possiamo provare a identificare alcuni tratti distintivi che la contrattazione sociale di prossimità riflette a livello aggregato e nei territori. Raggruppiamo tali caratteristiche attorno a tre dimensioni proprie della contrattazione sociale di prossimità:

1. la *dimensione strategica*, che consente di cogliere gli ambiti privilegiati di intervento;
2. la *dimensione territoriale*, che permette di apprezzare la distribuzione territoriale della contrattazione sociale,
3. la *dimensione negoziale*, che offre qualche riscontro in merito al profilo del processo concertativo.

#### **Propensione alla ricalibratura**

Lungo la *dimensione strategica*, con riferimento alle macro-aree di intervento, emerge il prevalere di accordi che trattano di politiche:

- socio-familiari (in particolare misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, sostegno alle problematiche abitative e definizione di criteri di compartecipazione alla spesa);
- fiscali (in prevalenza fiscalità locale).

A seguire troviamo, nell'ordine, accordi nell'area delle politiche:

- per il mercato del lavoro, area cresciuta negli ultimi anni (con misure di sostegno all'occupabilità e specifica attenzione ai lavoratori in situazioni di precarietà);

\*Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro, facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

- per il territorio (specie azioni di sistema);
- sanitarie e socio-sanitarie (specie residenzialità).

Da una diversa angolatura, che rimanda alla classificazione della spesa sociale per funzioni in uso a livello internazionale, proposta nel capitolo 2, si osserva che alcuni ambiti di intervento cruciali – quali, per esempio, «povertà», «inclusione sociale», «casa», che ad oggi sono considerate tra le micro-aree in cui si dettaglia la macro-area «politiche socio-familiari» – rischiano di essere sottostimati nella loro effettiva portata (cfr. il capitolo 4); da questa diversa visuale si riesce invece ad apprezzare meglio la rilevanza assunta negli ultimi anni dagli accordi che mirano a intervenire su povertà ed esclusione sociale.

Riguardo ai beneficiari, si osserva che, oltre alla cittadinanza – che ricorre nella quasi totalità degli accordi, a indicare l'interesse per la collettività degli interventi promossi – i target privilegiati della contrattazione sociale sono le famiglie e gli anziani (in generale e non autosufficienti), a cui si aggiungono i disabili, gli adulti in difficoltà, i disoccupati, i minori, ovvero, come sottolineato nel capitolo 2, categorie poco tutelate dal sistema di protezione sociale, rispetto a cui la contrattazione sociale territoriale può svolgere una funzione di riequilibrio, o meglio di ricalibratura «distributiva».

In sintesi, lungo la dimensione strategica, la contrattazione sociale di prossimità risulta orientata verso alcune aree di rischio e bisogni nuovi e rilevanti (povertà ed esclusione, impoverimento, disabilità e non autosufficienza), con misure rivolte alle famiglie, al contrasto della povertà, ai lavoratori in difficoltà, alla definizione di criteri di equità nei sistemi di fiscalità e tariffazione locale, allo sviluppo del territorio. Ne consegue che la contrattazione sociale di prossimità tende a operare in una logica di complementarità rispetto al sistema di welfare nazionale, intervenendo in direzione di una sua ricalibratura sia sul piano «funzionale» che «distributivo», cioè aiutando a ripensare quali rischi e bisogni sociali privilegiare e verso quali categorie sociali dirottare interventi e risorse.

### **Caratterizzazione locale**

Lungo la *dimensione territoriale* si rileva il persistere nel tempo di marcate disparità territoriali, che contrappongono la Lombardia (la quale da sola raccoglie quasi la metà degli accordi archiviati) a Regioni che hanno caricato nell'archivio un numero esiguo di accordi o non ne hanno caricati affatto; ma emerge anche il dinamismo interno ai contesti locali. La lettura diacronica dei dati è però

da effettuare con grande cautela e va considerata come «registro» della quantità di accordi caricati da un certo territorio in un determinato arco di tempo, non come specchio fedele delle tendenze in atto o tantomeno della qualità dei processi negoziali, che evidentemente non dipende in sé dal loro volume in termini quantitativi. L'andamento non sempre lineare negli anni del volume della contrattazione nei territori sollecita degli interrogativi. Abbiamo cercato di andare più a fondo, sia tramite l'analisi di contesto e l'incrocio con le banche dati Istat e Aida Cisl - Bureau van Dijk (cfr. il capitolo 2), sia, come vedremo nei prossimi paragrafi, tramite un approfondimento qualitativo dei processi negoziali nei territori.

Consapevoli di queste avvertenze, osserviamo che il profilo della contrattazione assume nelle diverse Regioni alcune specificità, tra cui si possono sottolineare:

- l'ambito di validità dell'accordo (gli accordi intercomunali sono più frequenti in Basilicata, Campania e Puglia);
- la durata media degli accordi (a fronte di accordi che nella larga maggioranza dei casi è pari o inferiore ai 12 mesi, in alcune Regioni è più elevata l'incidenza di accordi validi per un arco di tempo che supera l'anno (come in Lazio, Puglia, Emilia Romagna, Veneto);
- le macro-aree di intervento (in termini comparativi, a titolo d'esempio, le politiche socio-familiari prevalgono in Lombardia; l'area fisco prevale in Toscana, Veneto e Piemonte; gli interventi per il mercato del lavoro prevalgono in Basilicata, Molise e Sicilia; l'area territorio prevale in Campania);
- i beneficiari (a seconda delle priorità di intervento).

In sintesi, lungo la dimensione territoriale, la contrattazione sociale di prossimità risulta:

- intensa quanto a mole di accordi archiviati, complessivamente oltre 5.500 di cui oggetto di analisi circa 5.200 (dal 2011 – anno di attivazione dell'Osservatorio sociale – al 2017 con gli ultimi documenti caricati) per un totale di 18 contesti regionali, radicandosi in essi in modo capillare;
- dinamica quanto ad attivazione dei territori, anche se ancora a macchia di leopardo nel Paese;
- significativa quanto a popolazione virtualmente coperta, residente nei Comuni nei quali la contrattazione sociale insiste: la quota di popolazione virtualmente coperta dagli accordi comunali e intercomunali ammonta a 19,2 milioni di persone, interessando, nel 2016, 1.173 Comuni.

Le analisi condotte evidenziano che il profilo socio-demografico, economico e istituzionale, in particolare la classe dimensionale del Comune e la sua propensione al sociale, influenzano la probabilità che la contrattazione abbia luogo, indicando che essa cresce al crescere della dimensione del Comune e dell'indice di propensione al sociale che lo connota.

### **Attitudine promozionale**

Lungo la *dimensione negoziale* si riscontra la decisa prevalenza di processi di contrattazione che coinvolgono in modo bilaterale i rappresentanti del sindacato (che si presentano al tavolo della contrattazione per lo più in modo unitario) e i referenti dei governi locali, riflettendo in ciò l'impostazione «storica» della contrattazione sociale territoriale; ancora limitata è l'incidenza di accordi che coinvolgono le associazioni datoriali e le organizzazioni del Terzo settore, con ampi spazi di lavoro, dunque, in questa direzione.

D'altro canto, come l'approfondimento qualitativo e le interviste sul campo consentono di documentare (come vedremo nel prossimo paragrafo), l'apertura della negoziazione a più attori va di pari passo con l'evoluzione delle materie poste al centro della contrattazione, ovvero con l'ampliarsi degli ambiti di attenzione oltre a quelli «classici» (tariffe e tributi locali, servizi, prestazioni socio-sanitarie), per includere politiche del lavoro, abitative, educative ecc. Tale apertura porta con sé occasioni di confronto e dialogo con una platea più ampia di soggetti, anche se questo tipo di confronto in pochi casi, ancora, esita nella firma di un'intesa o di un accordo in senso stretto.

Emerge, inoltre, l'elevata presenza di accordi che riguardano la regolazione del processo concertativo, ovvero che includono elementi atti a regolare il processo negoziale con il fine di assicurare un contesto adeguato tanto al suo positivo svolgimento quanto all'attuazione degli impegni presi. Ancora limitata è l'attenzione per la valutazione dell'impatto e residuale l'attenzione per la diffusione dei risultati. È un elemento a cui prestare attenzione, poiché l'accordo siglato è solo uno step di un lungo percorso che nasce dalla cura dei legami con gli attori del territorio, passa dalla condizione della cultura del dialogo sociale e della negoziazione, e non termina con l'intesa siglata (cfr. il capitolo 5), ma prosegue (o dovrebbe proseguire) nel monitorarne l'implementazione, valutarne gli effetti, diffonderne i risultati e utilizzare le informazioni raccolte come base per ripartire con nuove azioni.

In sintesi, lungo la dimensione contrattuale/negoziabile, la contrattazione sociale di prossimità risulta articolata quanto a pluralità di tipologie delle forme negoziali (e degli esiti delle intese); e promozionale rispetto allo sviluppo della prassi della contrattazione sociale di prossimità.

## I processi concertativi visti da vicino

Per arricchire il quadro interpretativo ci appoggiamo a uno studio qualitativo dei processi di contrattazione sociale di prossimità che abbiamo realizzato grazie a una ricerca sul campo, con la tecnica degli studi di caso.<sup>1</sup>

### Senso e forza della contrattazione sociale

Un primo ordine di riflessioni parte dalle caratteristiche del sistema di dialogo sociale in Italia, nel quale gli amministratori locali non sono tenuti a incontrarsi e a negoziare con le organizzazioni sindacali. Ciò induce a riflettere sul «posizionamento strategico» della contrattazione, da cui consegue la domanda circa il senso, la portata, l'efficacia, l'incisività dell'azione negoziale. Al riguardo, i referenti sindacali intervistati lamentano la carenza di strumenti di controllo e di «leve di pressione» capaci di rendere vincolanti gli accordi siglati, quand'anche si arrivi a sottoscriverli in modo congiunto e le proposte in essi contenute vengano assunte dalle amministrazioni locali mediante delibere. Tale carenza viene alimentata dalla debolezza delle forme e delle opportunità di monitoraggio/valutazione a oggi sviluppate per seguire l'implementazione effettiva degli accordi sottoscritti, che come abbiamo visto emerge anche dall'analisi quantitativa del *data set*. D'altro canto, ciò non

<sup>1</sup> Questo paragrafo e il prossimo rielaborano alcune delle indicazioni emerse attraverso 8 studi di caso condotti nell'ambito del progetto Cisl *FamigliaLab*. Gli studi hanno riguardato le esperienze di contrattazione sociale realizzate nei seguenti contesti provinciali: Ancona, Bologna, Catania, Firenze, Lecce, Mantova, Pavia, Treviso, e sono stati sviluppati mediante analisi documentale (analisi qualitativa del testo degli accordi e dei documenti di programmazione sociale locale) e interviste in profondità (40 complessive) sia a rappresentanti dei sindacati dei pensionati e delle strutture confederali territoriali, sia a referenti delle amministrazioni locali e dei servizi sociali territoriali. Pur assumendomi la responsabilità di quanto scritto in questo capitolo (lacune e imprecisioni comprese), sono debitrice a Egidio Riva per aver contribuito a mettere a fuoco molte delle riflessioni qui proposte.

porta a sottovalutare il proprio ruolo e la propria azione, considerata come significativa anche quando si giunge a firmare «solo» un verbale di incontro, o quando l'incontro non si realizza nemmeno, se il confronto aperto consente, rispetto a uno specifico tema, di fare opera di sensibilizzazione della cittadinanza e di porre un primo passo per l'attivazione di future opportunità di dialogo.

Sulla ricerca di maggior efficacia e incisività si innesta, in termini più profondi, una domanda di riconoscimento e legittimazione del sindacato come soggetto sociale titolato ad assumere un ruolo di rappresentanza sociale dentro al sistema di welfare locale. In questa prospettiva, cercare una convergenza sulle priorità di azione espresse dalla Cisl e quelle degli altri attori sindacali, senza rinunciare a far emergere la distintività del proprio approccio, assume un risvolto sia realistico/pragmatico (l'attore pubblico con difficoltà lascia spazio a posizioni diversificate nelle richieste portate al tavolo), sia propositivo (nei confronti delle altre parti sindacali, così come delle amministrazioni locali, si esercita uno stile orientato all'intesa). La convergenza – che, peraltro, non vuol dire omogeneità di posizioni, ma possibilità di intesa – diviene così metodo per predisporre all'incontro in una logica di sviluppo del territorio e di bene comune.

D'altro canto, gli effetti della crisi economica e occupazionale degli ultimi anni hanno favorito l'unitarietà. In alcuni contesti locali, in conseguenza della riduzione delle risorse economiche, si sono ridotti parallelamente gli spazi di confronto e negoziazione con l'attore pubblico, rispetto a cui «l'unione fa la forza»; per di più, l'emergenza sociale della disoccupazione e dell'impoverimento delle famiglie facilita la condivisione delle priorità di intervento e la definizione di alleanze «su progetto», che arriva a includere anche l'attore pubblico. La percezione è che la crisi sia intervenuta sui processi di contrattazione polarizzando le situazioni, da un lato favorendo la creazione di alleanze (a motivo della gravità della situazione, si sono sviluppate dinamiche di relazione maggiormente cooperative, sia tra l'attore pubblico e le organizzazioni sindacali, sia tra le diverse sigle sindacali), dall'altro irrigidendo le posizioni di quelle amministrazioni che non erano già propense alla contrattazione.

### **Protagonismo e legittimazione**

Il sindacato convoca, chiama, indice e per questo avoca a sé un ruolo promozionale. Si tratta, però, anzitutto di un ruolo di promozione formale, che è nei fatti difficile da giocare sul piano sostanziale. Se è vero che il sindacato fa generalmente il primo passo, l'avvio

e l'esito del percorso dipendono da molti altri fattori, che vanno dalla sensibilità degli interlocutori alle prassi di dialogo e collaborazione sedimentate nel tempo (dove le relazioni – anche personali – si sono costruite in modo positivo, il canale resta aperto indipendentemente dal colore politico della giunta di volta in volta in carica), all'approccio dell'attore pubblico (orientato o meno a riconoscere il sindacato come soggettività sociale titolata a rappresentare la cittadinanza), all'impatto della crisi. Più precisamente, a pesare è la legittimazione che l'attore pubblico attribuisce alla rappresentanza sindacale e ai processi di negoziazione come modalità rilevanti e opportune per concorrere a definire le *policy* del territorio. In consonanza con quanto l'analisi dei dati del capitolo 2 ha mostrato, la propensione al sociale delle amministrazioni locali fa la differenza, mentre la dimensione più prettamente politica, pur non essendo influente, non appare intervenire in modo univoco e deterministico: non è il cambio della giunta comunale a cancellare una prassi di contrattazione sedimentata nel tempo. Il consolidamento di prassi di confronto e dialogo, lo stabilizzarsi di relazioni fiduciarie, anche a livello interpersonale, specie nel caso dei piccoli Comuni, il sommarsi di esperienze positive sono la base su cui si edifica la credibilità del sindacato agli occhi dell'attore pubblico.

Quando il pieno riconoscimento e la legittimazione vengono a mancare, quello che si configura per il sindacato è nei fatti un ruolo subalterno, limitato a funzioni di tipo informativo/consulativo. Anche dove il risultato può sembrare sub-ottimale (non si firmano accordi), i verbali di incontro e le azioni di sensibilizzazione della cittadinanza seminano la pratica del dialogo sociale e aprono spazi di azione là dove non c'erano. Del resto – è la voce unanime degli intervistati – non è in sé il numero di accordi sottoscritti a essere indicativo della qualità dei processi di negoziazione e dei risultati ottenuti.

Talvolta, a ostacolare il processo di legittimazione contribuisce la visione diffusa del sindacato come attore politico, portatore di una specifica ideologia. Ciò ne mette in dubbio, agli occhi dell'attore pubblico ma anche della cittadinanza, la capacità di rappresentanza. Per contro il riconoscimento di competenze, il consolidamento di prassi di confronto e dialogo, lo stabilizzarsi di relazioni fiduciarie, anche a livello interpersonale, il sommarsi di esperienze positive sono la base su cui si edifica la credibilità del sindacato agli occhi dell'attore pubblico. La legittimazione, in altre parole, viene «dal basso» e «dai fatti». La forza della Cisl è indubbiamente



te nel suo radicamento nel territorio, che consente la capillarità della presenza e la capacità di ascolto e lettura del bisogno nelle sue diverse forme. Le sue «antenne» sono i servizi sociali territoriali, con i quali i rapporti sono generalmente molto proficui, ma prima ancora i servizi di consulenza e patronato, le categorie, la base degli iscritti, i cittadini che arrivano agli sportelli.

Quali che siano lo spazio di manovra e i margini di azione, il sindacato rivela la sua capacità di stare nella trattativa, facendosi incubatore di proposte che vengono portate avanti nel lungo periodo. In generale, emerge la consapevolezza del fatto che la contrattazione sociale abbia contribuito negli anni all'istituzionalizzazione della funzione di rappresentanza sociale della cittadinanza, grazie a una strategia di apertura e disponibilità alla collaborazione, improntata al realismo e comunque traguardata alla promozione dell'equità e al mantenimento della coesione sociale nei territori.

### **Livelli, attori e spazi di innovazione**

Una variabile importante da considerare per l'analisi dei processi concertativi è quella del livello istituzionale/territoriale al quale essi si svolgono. Il livello coinvolge in modo differente gli attori protagonisti della contrattazione sociale, a partire dal sindacato, e di conseguenza influenza le dinamiche di dialogo e negoziazione. Il livello regionale incide sulle scelte di indirizzo che ciascuna Regione elabora in materia di politiche economiche e sociali, e al tempo stesso ne riflette lo stile di governo. Tuttavia, il quadro di riferimento che ne deriva non determina in modo unidirezionale ciò che accade localmente, specificamente ai livelli distrettuale, sovra-comunale e comunale. È qui che in modo decisivo si gioca la partita del sindacato quale attore protagonista di un welfare territoriale plurale e sussidiario.

Il livello (e il modello) della contrattazione sociale considerato «classico» è – secondo gli intervistati – quello comunale, dove di norma si discute l'approvazione dei bilanci preventivi delle amministrazioni locali. Tuttavia, i margini di negoziazione all'interno di questa cornice istituzionale sono piuttosto limitati e da più parti viene espressa l'esigenza di superare questo modello per promuovere una concertazione legata alla definizione di una programmazione a livello sovracomunale, aggregando i Comuni più piccoli; e per sviluppare la contrattazione a livello distrettuale, nell'ambito dei piani di zona. Le ragioni sono almeno tre.

Anzitutto, la piccola dimensione dei Comuni e i bilanci limitati sotto il profilo economico non lasciano molto spazio per interventi innovativi e, sebbene proprio nei piccoli Comuni – forti di relazioni interpersonali dirette e informali – il confronto e il dialogo siano generalmente aperti, il potenziale propositivo della concertazione non ha modo di esplicitarsi pienamente. Inoltre, la dimensione comunale, specie dei piccoli Comuni, mal si coniuga con l'esigenza di equità territoriale sul piano dell'offerta di servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi, in termini di quantità, qualità, regole di accesso alle prestazioni, meccanismi di compartecipazione. Emerge infatti lo sforzo di aumentare le scale di aggregazione in modo da riuscire a convogliare più risorse, ottenere una maggiore integrazione tra i diversi ambiti di intervento sociale, assicurare maggiore uniformità del welfare locale almeno a livello provinciale, innovare il sistema della *governance*. In alcuni contesti, l'intento espresso si è già tradotto in pratiche di azione, dove si sono promossi processi di convergenza tra Comuni al fine di instaurare «economie di scala» per la gestione degli interventi sociali, o dove, in modo concorde con gli altri attori del territorio, non si fanno incontri con i singoli Comuni, bensì solo con i Comuni associati, anche se poi la disomogeneità territoriale, demografica e amministrativo-organizzativa delle singole realtà locali è difficile da gestire.

Ma è soprattutto nell'ambito dell'elaborazione dei piani di zona e nei «tavoli operativi» che si aprono le maggiori opportunità di condivisione progettuale e di confronto fattivo, specialmente in materia di politiche socio-familiari, contrasto alla povertà, mercato del lavoro. È su questi tavoli che, secondo diversi intervistati, l'azione ideativa e innovativa del sindacato riesce a esprimersi al meglio. La programmazione partecipata che si iscrive nei piani di zona, dunque, è vista come opportunità da sfruttare per far crescere un'azione negoziale più efficace. In questa direzione va l'esperienza di alcune delle realtà locali studiate. Nella programmazione sociale territoriale il coinvolgimento sindacale, che di solito è formalmente subordinato alla convocazione da parte dei Comuni o dei Consorzi, è sul piano sostanziale proattivo. Il confronto e il dialogo sociale che si sviluppano in queste sedi appaiono più capaci di dare valore all'azione e all'iniziativa sindacale. Anche l'attore pubblico, chiamato a riflettere sul tema, evidenzia come la negoziazione che si sviluppa attorno ai piani di zona, e comunque a livello distrettuale e sovracomunale, consenta al sindacato di giocare un ruolo più partecipativo, propositivo e innovativo.

Naturalmente non è automatico che quanto appena detto si realizzi e le indicazioni critiche non mancano. Le prassi di svolgimento del dialogo sociale cambiano da territorio a territorio, e il rischio che si realizzino solo passaggi formali non è assente. Oltretutto si pone qui, con maggior forza, il tema del grado di istituzionalizzazione dei processi di negoziazione e della formalizzazione degli accordi, dunque del peso che questi ultimi possono avere sull'operato degli attori pubblici. Nonostante la positività delle esperienze riportate, i referenti sindacali ritengono infatti imprescindibile che i tavoli di contrattazione conservino un carattere istituzionale, strutturato e orientato alla stipula di accordi vincolanti, carattere che è proprio il sindacato a garantire, più di ogni altro attore sociale, grazie alla sua specifica competenza.

Difatti, se ai tavoli dei piani di zona la presenza di altri soggetti, in particolare del Terzo settore, rende il confronto aperto e plurale, e consente una più complessa lettura dei bisogni sociali, è comunque per lo più il sindacato a farsi garante delle procedure di negoziazione, tanto nella forma quanto nella sostanza. Significativamente, quando l'esigenza di arrivare alla formalizzazione degli accordi non è sufficientemente condivisa, il sindacato preme per distinguere i diversi momenti e luoghi del dialogo sociale: da un lato partecipando a tutte le occasioni possibili di confronto allargato, dall'altro lato esigendo la convocazione in parallelo di tavoli bilaterali dove, sempre a livello distrettuale, essere però l'unico interlocutore dell'attore pubblico.

### **Alleanze plurime**

I metodi classici di azione sindacale sono dunque sfidati a innovarsi. I processi negoziali che prevedono la sola predisposizione delle piattaforme rivendicative, da contrattare poi insieme alle amministrazioni pubbliche, sembrano aver segnato il passo e sempre più si ricercano nuove metodologie, più attente allo scambio con altri attori sociali, aperte alla partecipazione dei cittadini. In particolare emerge l'esigenza di promuovere la cooperazione tra gli attori in campo, sciogliendo la tensione tra logica rivendicativa e propositiva, facendo emergere un approccio orientato a stabilire alleanze.

Dentro al passaggio storico contrassegnato dalla crisi e ai processi di riforma del sistema di welfare in senso sussidiario, plurale e territoriale, che spingono per una maggiore autonomia e protagonismo dei corpi intermedi, per il sindacato si apre l'opportunità di riconoscere nuovi spazi di intervento e azione che valorizzino la sua ca-

pacità di fare rete e tessere legami sul territorio, salvaguardando la capacità di avere uno sguardo che supera atteggiamenti autoreferenziali e individualisti. Si tratta di una visione che trova concordi anche alcuni attori pubblici, i quali individuano in quella appena tracciata la strada per rafforzare l'azione del sindacato nel quadro del dialogo sociale, in una chiave più collaborativa e di partner piuttosto che di controllo/difesa. Per altro verso, si tratta di un «riposizionamento» che evidentemente deve coinvolgere la stessa amministrazione pubblica, chiamata a riconoscere nel dialogo e nel confronto aperto tra le parti la strategia vincente per tutti.

In questa prospettiva si punta al rafforzamento degli intrecci tra la contrattazione sociale, la contrattazione di secondo livello e le altre forme di dialogo sociale nel territorio. Gli intervistati sottolineano, in modo largamente convergente, da un lato, l'importanza delle connessioni tra contrattazione sociale e contrattazione di secondo livello; dall'altro lato, quanto tali connessioni siano ancora ampiamente da sviluppare nelle pratiche. Almeno idealisticamente il raccordo tra le due azioni negoziali appare come un ambito in cui investire per il futuro, ma ad oggi il rapporto è giudicato al massimo di «complementarità formale», vale a dire che i due ambiti si combinano come le tessere di un puzzle che in qualche modo si incastrano senza sovrapporsi, ma senza una progettazione congiunta. Attorno alla questione, peraltro, i pareri riflettono un grado diverso di convinzione, indicativo di come nei territori il rapporto tra il livello confederale e le categorie stia evolvendo, e di come stia cambiando lentamente l'identificazione degli ambiti di competenza di ciascuno. Non mancano le voci di chi, proprio sulla puntualizzazione dei rispettivi ambiti di competenza, ammette che la separatezza è espressione di logiche di azione, priorità e criteri di rappresentanza distinti, che non è detto debbano o possano essere ripensati e modificati per trovare una convergenza.

Su questo punto le riflessioni paiono muoversi lungo un *continuum* che pone: a un polo la convinzione che tale distinzione sia tanto necessaria quanto non superabile; all'altro polo il convincimento che l'integrazione sia in qualche misura implicita, inscritta nella sostanziale coincidenza tra la figura del cittadino e quella del lavoratore, quando quest'ultimo sia considerato come soggetto che vive le transizioni tra lavoro e disoccupazione, tra vita attiva e pensionamento, tra famiglia e lavoro; una figura inserita in reti di relazioni sociali, con bisogni personali e familiari differenti (invecchiamento, impoverimento, cura...), rispetto ai quali il sindacato può far

sentire la sua vicinanza non solo con l'ascolto, ma contribuendo a costruire risposte. Non che ci sia confusione tra le figure rappresentate, ma una continuità rafforzata dalla presenza del sindacato sul territorio con i propri servizi, sportelli, progetti, laddove a «bussare alla porta» non sono solo gli iscritti. D'altro canto, commenta qualcuno, questa continuità è inscritta anche nell'approccio personalistico dell'organizzazione, chiaramente espresso nello Statuto, là dove si riconosce la natura intimamente relazionale di ciascun individuo, inteso sempre come «individuo in relazione». Incontrare, rappresentare e tutelare lavoratori e cittadini secondo una prospettiva personalistica, che colga l'unicità e l'intrinseca natura relazionale di ciascuno: è in questi termini che la Cisl può prestare attenzione non solo al soggetto, ma anche alla sua rete di relazioni, a partire dal nucleo familiare.

Un «cantiere aperto» esiste e riguarda la conciliazione tra famiglia e lavoro. I riscontri empirici mostrano, in proposito, una situazione dinamica. Grazie in particolare all'impegno delle categorie nello sviluppo del welfare aziendale, si intravedono le opportunità di una proficua compenetrazione tra contrattazione decentrata e contrattazione sociale territoriale. La via sperimentale aperta in alcuni territori è quella delle reti e degli accordi territoriali, che hanno l'obiettivo di integrare e coordinare interventi e misure di conciliazione promossi dai diversi attori. Tuttavia, solo in uno dei territori studiati dalla ricerca gli intervistati sostengono che attorno alla conciliazione il ponte tra le due forme negoziali sia stato effettivamente gettato; negli altri, si intravede la possibilità, ma le connessioni appaiono ancora molto lasche e più spesso ricercate in modo riflessivo a posteriori. Peraltro, come ammettono diversi referenti sindacali, è debole la consapevolezza dei diversi attori sociali coinvolti di essere co-protagonisti di un sistema plurale di welfare. E ciò vale anche per le imprese e le associazioni datoriali.

Queste considerazioni spingono lo sguardo sul versante interno dell'organizzazione e richiamano l'attenzione sull'importanza di promuovere l'integrazione tra il livello confederale e le categorie degli attivi. Ma vi è anche un'altra alleanza interna su cui investire e riguarda i rapporti tra i referenti del livello confederale e della Fnp direttamente impegnati nella contrattazione sociale di prossimità. Dove l'alleanza è più stretta, costituisce un punto di forza e consente all'organizzazione, per un verso, di cogliere meglio i bisogni dei cittadini nella loro eterogeneità, per un altro verso, di essere presente sul territorio in modo ancora più incisivo, capillare, ricono-

sciuto e riconoscibile. Benché questa alleanza emerga sostanzialmente in tutti i contesti considerati dall'approfondimento, non può essere data per scontata, poiché la divisione del lavoro «per funzioni» resta la modalità organizzativa prevalente e non di rado è la Fnp, da sola, a sedersi al tavolo della negoziazione.

Dal basso emerge quindi la spinta a ripensare i «confini» tra i livelli, le funzioni e le categorie dell'organizzazione, intendendo il termine *cum-finis* nella sua etimologia originaria non solo come limite, frontiera (*limes*) ma anche come soglia, contatto (*limen*), e dunque riconoscendo che si possono «distinguere accomunando»<sup>2</sup> le rispettive logiche e finalità di azione.

### **Welfare territoriale e sviluppo locale**

Porre la prospettiva dello sviluppo locale al centro degli interessi di tutti è considerato il «salto» da compiere. Ciò implica riconoscere che il benessere dei lavoratori, dei cittadini e delle loro famiglie dipende dalla «salute» dell'intero sistema territoriale, sotto il profilo economico e sociale. Ancora una volta la questione della conciliazione è emblematica. Pensandola in un'ottica di sviluppo locale, essa diventa l'occasione per riprogettare il sistema dei servizi e dei tempi del territorio, incoraggiare orari di lavoro più «amichevoli», sostenere la parità di genere dentro e fuori i luoghi di lavoro. Potremmo dire che la conciliazione diviene «banco di prova» per un nuovo welfare, nel quale tutte le forze sociali sono responsabilizzate.<sup>3</sup>

Ma come compiere il «salto»? Attraverso quali passi, modalità e strumenti promuovere la compenetrazione tra le diverse forme di azione sindacale? Come ricomporre gli interessi e gli interventi dei diversi attori locali dentro al welfare locale, territoriale?

Il primo nodo da sciogliere riguarda la definizione stessa di welfare locale, territoriale. I diversi attori tendono infatti a vederlo solo dal proprio punto di vista, e questo è di ostacolo alla condivisione delle strategie di intervento. Se per gli attori della contrattazione sociale – in particolare enti locali, rappresentanze dei pensionati e segreterie confederali – il territorio è definito sostanzialmente dai suoi confini amministrativi, per le categorie sindacali,

<sup>2</sup> M. Cacciari, *Nomi di luogo: confine*, in «AutAut», n. 299-300, 2000, pp.73-79.

<sup>3</sup> E. Riva, L. Zanfrini, *Editoriale*, in «Sociologia del lavoro», n. 119, 2010 (numero monografico dal titolo *Non è un problema delle donne. La conciliazione lavorativa come chiave di volta della qualità della vita sociale*).

in prima linea sul fronte della contrattazione decentrata, il territorio tende a coincidere con l'azienda o le aziende con le quali si negozia, vale a dire che è inteso come il risultato della contrattazione aziendale e interaziendale.

Per tutti è difficile 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 dunque anzitutto culturale, a maggior ragione necessario in questi anni in cui la scarsità di risorse, congiuntamente all'aumento dei bisogni, rischia di produrre un ripiegamento su di sé. Quando la postura adottata è quella dell'apertura, emerge una visione di welfare locale «comunitario», che si muove in un'ottica di lungo periodo condividendo obiettivi di sviluppo. In questa prospettiva 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» («per» e «con» le imprese, i lavoratori, le famiglie, le amministrazioni locali, gli attori sociali) e alla promozione di un diverso modello di sviluppo.

### **Ricchezza e sfida: un soggetto plurale nel welfare plurale**

L'analisi del *data set* dell'Osservatorio sociale e l'approfondimento qualitativo sul campo ci consentono di affermare che, pur tra luci e ombre, *la contrattazione sociale di prossimità* (e dunque il sindacato) è un *soggetto protagonista del welfare plurale* in molti contesti territoriali; e lo è a dispetto della crisi e della criticità che sul fronte dei trasferimenti pubblici gli enti locali stanno attraversando. È vero infatti che in questi anni i governi locali si sono trovati sotto pressione, stretti tra esigenze talvolta divergenti: coinvolgere altri attori locali nella costruzione di una rete di protezione sociale sempre più «mista», reperire risorse economiche aggiuntive mobilitando quelle private, cercare legittimazione per le eventuali scelte di arretramento della rete pubblica di protezione e servizi. Nonostante queste criticità, la contrattazione sociale territoriale ha continuato a rivestire un ruolo significativo. Di qui l'interesse per investigare i fattori che la sostengono o al contrario la ostacolano, per leggerla a partire dai contesti in cui si

realizza. Ciò per arrivare a capire anzitutto come, nel quadro di pluralizzazione e territorializzazione del welfare sopra tratteggiato (cfr. il capitolo 1), la contrattazione sociale territoriale possa costituire una leva per espandere la rete di protezione sociale locale in senso universalistico, contribuendo a integrare cittadinanza lavorativa e cittadinanza sociale, a costruire alleanze tra gli attori in campo, in una logica di sviluppo locale.<sup>4</sup> Di qui l'interesse di approfondire se, nella negoziazione con l'attore pubblico, il sindacato riesca a recuperare il ruolo di interlocutore politico, non in forza di una *constituency* più o meno ampia e del consenso che esso può portare in dote, bensì di una competenza rispetto alle problematiche locali.

D'altro canto l'analisi condotta ci mostra chiaramente che *la contrattazione sociale* (e il sindacato) *è in sé un soggetto plurale*. Basti pensare al carattere composito del soggetto sindacale che siede al tavolo della negoziazione territoriale e alla pluralità delle prassi e dei processi in cui si sostanzia l'azione negoziale. Una ricchezza e una sfida al tempo stesso!

Le indicazioni che abbiamo raccolto portano in evidenza alcuni elementi di tensione tra posizioni, visioni, modi di intendere la contrattazione sociale (e l'azione di rappresentanza più in generale), che restituiscono l'immagine di un'organizzazione in movimento, con una dinamica interna vivace.

A emblema di questa dinamica interna possiamo richiamare le diverse *logiche di azione* che permeano i processi di contrattazione territoriale, in tensione tra una modalità di azione negoziale di tipo difensivo/rivendicativo e una modalità di tipo partecipativo/cooperativo. Lo specifico della contrattazione territoriale, per definizione aperta alla partecipazione e alla cooperazione, non è messo in discussione, ma le posizioni si diversificano sulle strategie da attuare per renderla più incisiva, in quanto essa – pur quando esita nella firma di un accordo – non ha carattere sufficientemente vincolante per le parti. Quale strada seguire? Legge o cultura? Vincolo normativo o socializzazione al dialogo? L'impianto normativo della contrattazione collettiva, che assicura l'esigibilità di quanto negoziato, è l'obiettivo a cui tendere? È sufficiente essere passati nel tempo a parlare di contrattazione sociale di prossimità in luogo di concerta-

<sup>4</sup> L'articolazione dei processi negoziali di cui abbiamo detto, così come la propensione all'aggregazione dei Comuni per l'innovazione dell'azione concertativa, sono i primi indicatori su cui lavorare.



zione (cfr. il capitolo 5), salvaguardando ogni processo di dialogo sociale come importante per costruire consenso?

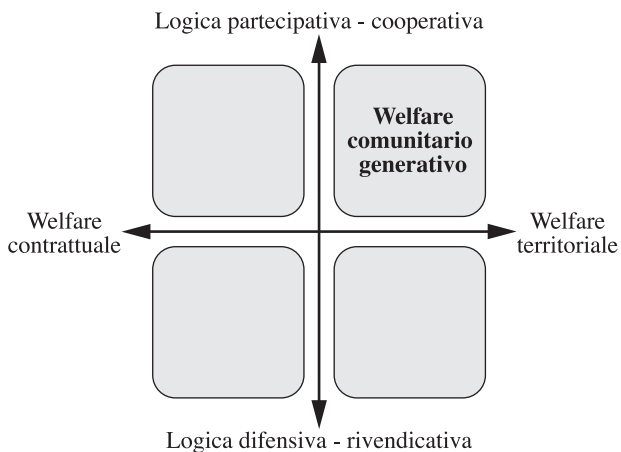
Altrettanto significative sono le differenze che emergono attorno all'*idea di welfare* che anima e orienta l'azione negoziale. Differenze che da un lato spingono a riflettere sui possibili esiti di processi tesi alla costruzione di un welfare che fa perno sulla contrattazione decentrata, per sua natura categoriale, oppure che fa leva sulla connotazione territoriale, per vocazione universalistica; dall'altro lato sollecitano a ricomporre visioni, sensibilità e punti di vista. Un esercizio, quest'ultimo, che interpella anzitutto la contrattazione sociale di prossimità che, accanto al protagonismo «storico» della Fnp, vede crescere l'impegno delle strutture confederali territoriali.

Utilizzando le diverse posizioni relative all'idea di welfare e alle logiche che permeano le azioni negoziali come «coordinate», possiamo tracciare una mappa che simbolicamente disegna i confini del «campo» entro cui l'organizzazione si sta muovendo. In questo modo la lettura dei risultati acquista una dimensione prospettica, aprendo la riflessione sul dove e come l'organizzazione può strategicamente investire per raggiungere con efficacia sempre maggiore i propri obiettivi di rappresentanza sociale. Come la figura 1 evidenzia in modo idealtipico, quando le tensioni tra idea di welfare contrattuale e territoriale, da un lato, e tra logica difensiva/rivendicativa e partecipativa/cooperativa, dall'altro, si sciogliono entrambe a favore del secondo polo, si definisce un campo nel quale il welfare territoriale si configura come comunitario, plurale e partecipativo, «generativo».<sup>5</sup>

In questo campo gli attori (pubblici e privati) muovono in un'ottica di sviluppo locale, orientata alla generazione di «valore condiviso» sul piano economico e sociale. Il territorio in questo caso non coincide meramente con un livello amministrativo (come tende a essere nella contrattazione sociale di prossimità), né è definito su base aziendale o interaziendale (come perlopiù accade con la contrattazione decentrata), ma ricomprende l'una e l'altra definizione, qualificandosi piuttosto in termini comunitari. Le dimensioni corporative e categoriali da cui muove l'azione sindacale fungono da ponte per conseguire insieme il benessere collettivo.

<sup>5</sup> R. Lodigiani, M. Magatti, *Una leva strategica di legami sociali e di nuovi valori civili*, in «Etica per le professioni» (dossier Welfare: nuova risorsa), n. 1, 2013, pp. 33-39.

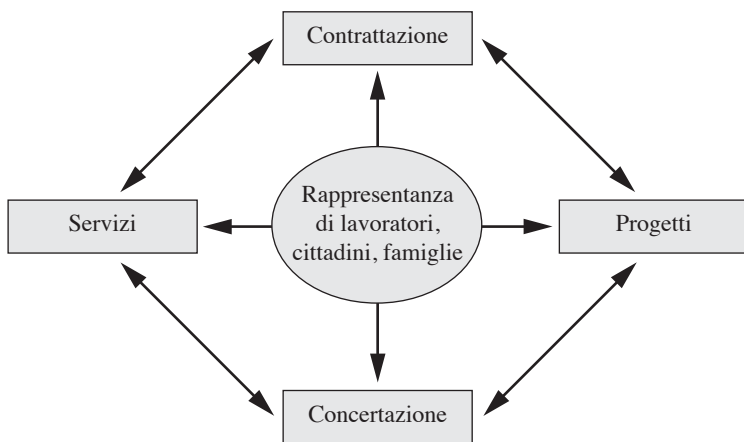
Figura 1. Logiche di azione e idee di welfare



Il primo passo, se questa è la direzione verso cui si vuole procedere, è riconoscere la natura plurale della contrattazione sociale e dell'organizzazione, perché tale natura è la base – ricca e composta – su cui prende forma la legittimazione dell'azione di rappresentanza sociale sia all'esterno (nei confronti dell'attore pubblico e degli altri attori sociali) sia al proprio interno. La polarità su cui vogliamo concentrare l'attenzione non è certo quella tra legittimazione interna ed esterna (non sono da pensarsi come alternative o concorrenti). Piuttosto, la questione della legittimazione fa emergere la presenza di tensioni su entrambi i fronti considerati.

Se la titolarità nella rappresentanza dei lavoratori non è in discussione né all'interno né all'esterno (e si afferma/rafforza anzitutto tramite la leva della contrattazione collettiva ai suoi diversi livelli), l'accento posto con la contrattazione sociale territoriale sulla rappresentanza degli interessi dei cittadini non può essere dato per scontato. Mentre sul fronte esterno questa legittimazione si sta costruendo grazie all'ascolto diretto delle persone che accedono ai servizi, agli sportelli, alle associazioni promosse e sostenute dal sindacato nei territori, sul fronte interno la legittimazione appare più latente, implicita, e in corso di elaborazione, seppure il richiamo alla cultura personalistica della Cisl è il fondamento su cui tale elaborazione si ancora. Su questo versante si apre uno spazio di apprendimento organizzativo che valorizzi in chiave riflessiva pro-

Figura 2. Il diamante della rappresentanza



prio ciò che «dal basso e con i fatti» già si realizza, sia mediante le forme classiche dell'azione negoziale, sia con i servizi e i progetti *ad hoc*. La figura 2 prova a rappresentare graficamente lo spazio plurale entro cui la rappresentanza sociale del sindacato e la sua legittimazione prendono forma; uno spazio plurale che viene costruito e abitato da una rappresentanza plurale.

Quale soggetto plurale entro un sistema di welfare plurale, il sindacato si può candidare quale protagonista di *una sfera pubblica territoriale* intesa essa stessa in senso plurale, in forza di una capacità di aggregazione e di rappresentanza che non si ripieghi in modo difensivo sull'interesse di pochi, ma parta dalla rappresentanza di interessi particolari per costruire alleanze e generare valore per la comunità intera. La contrattazione sociale, in un virtuoso intreccio con la contrattazione decentrata, può contribuire allo sviluppo di tali processi, superando ripiegamenti corporativistici, piuttosto valorizzando la matrice di reciprocità, solidarietà, fiducia che si situano alla base dell'appartenenza corporativa e testimoniando del valore dei legami sociali per il bene comune.

## 4. FOCUS: IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ E ALL'ESCLUSIONE SOCIALE COME PRIORITÀ

di Rosangela Lodigiani\*

### La strategia quadro

Dopo l'approvazione alla Camera nel luglio 2016, è arrivata anche la volta del Senato, che ha dato il suo sì il 9 marzo 2017 alla legge delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (legge 33/2017). Un passo che apre finalmente la strada per introdurre anche in Italia, in modo strutturale, un «reddito di inclusione» (Rei), colmando il gap che ci vedeva rimasti unici in Europa, insieme alla Grecia, a non aver ancora attivato una misura di questo tipo. Un passo importante, che è però solo il primo dei molti necessari affinché il Rei sia in linea con le misure adottate nella maggior parte degli altri Paesi europei. Anzitutto, la sua introduzione non è immeditata, perché i decreti attuativi devono ancora essere perfezionati. Inoltre, se è vero che i fondi europei del Pon Inclusione saranno utilizzati per cofinanziare l'infrastrutturazione dei servizi territoriali (scelta opportuna, dato che questo è un elemento decisivo per il successo della misura), è vero anche che si tratta di risorse temporalmente limitate, mentre l'azione dei servizi andrebbe sostenuta in modo strutturale, da finanziare dunque in via ordinaria, come anche la Cisl chiede. Infine, il Rei sarà erogato inizialmente in modo limitato, a circa 400 mila famiglie, per un totale di 1,7 milioni di persone, come dichiarato dal ministro Poletti.<sup>1</sup> Ciò significa che interesserà circa un terzo dei 4,6 milioni di italiani che secondo

\*Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro, facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

<sup>1</sup> R. Mania, *Poletti: Così daremo un reddito alle famiglie più povere*, in «La Repubblica», 8 marzo 2017.

le stime dell'Istat si trovano in condizione di povertà assoluta, il numero più alto dal 2005 ad oggi; tra di essi ben 1 milione e 131 mila sono minori (il dato è riferito al 2015).<sup>2</sup> Da questo punto di vista, la crisi ha avuto effetti dirompenti. I dati mostrano che tra il 2007, ultimo dato pre-crisi, e il 2015 l'incidenza delle famiglie in condizione di povertà assoluta è quasi duplicata.

Il Rei sarà quindi una misura *selettiva* rispetto alla prova dei mezzi, come generalmente accade nelle misure di reddito minimo di inserimento,<sup>3</sup> e anche *categoriale*, almeno nella sua prima applicazione, rispetto ai beneficiari individuati come target prioritario: famiglie con figli minori o affetti da disabilità, donne in stato di gravidanza e disoccupati di età superiore a 55 anni. Ciò in ragione delle risorse stanziare: circa 2 miliardi di euro nel 2016, e altri 2 miliardi nel 2018, ma sarebbero almeno 7 i miliardi necessari per arrivare a coprire tutta la popolazione in condizione di povertà assoluta secondo le stime dell'«Alleanza contro la povertà in Italia».<sup>4</sup> È un traguardo che, se nell'immediato appare irraggiungibile, potrebbe essere sostenibile nel volgere di qualche anno, se la politica sorreggerà le scelte. Complessivamente quattro anni potrebbero bastare, secondo la tabella di marcia suggerita dall'Alleanza,<sup>5</sup> come noto da anni impegnata a reclamare l'introduzione nel nostro Paese di una rete di protezione di ultima istanza.<sup>6</sup>

In ogni caso, la nuova misura prefigurata dal Governo pone un punto fermo agli infiniti dibattiti che in questi anni si sono consumati nel nostro Paese, e rende finalmente tangibile almeno l'avvio

<sup>2</sup> Istat (2016), *La povertà in Italia. Anno 2015*, Report, 14 luglio.

<sup>3</sup> European Social Policy Network (Espn), a cura di H. Frazer e E. Marlier, *Minimum income schemes in Europe. A study of national policies 2015*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles 2016.

<sup>4</sup> C. Gori et al., *Il reddito di inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna 2016.

<sup>5</sup> *Ibidem*; cfr. anche Caritas italiana, *Non fermiamo la riforma. Rapporto 2016 sulle politiche contro la povertà in Italia*, [www.caritas.it](http://www.caritas.it).

<sup>6</sup> Nello specifico, un *reddito di inclusione sociale* (Reis), a cui il Rei è certamente debitore, così come prima ancora è da ascrivere anche alle pressioni dell'Alleanza il ripensamento della cosiddetta *nuova social card* e la definizione del Sia, *sostegno di inclusione attiva*, che dopo una fase di sperimentazione in 12 città è finalmente stato esteso a tutto il Paese. Quest'ultimo è uno strumento ben diverso da un reddito minimo, ma è un ulteriore segno di un percorso in atto. Cfr. L. Lusignoli, *Il Sostegno all'inclusione attiva. Una prima analisi della misura*, in Caritas italiana, *Non fermiamo la riforma...*, cit.

del percorso di definizione di un vero e proprio *Piano nazionale per la lotta alla povertà* a lungo invocato; un piano che miri a superare l'approccio assistenzialistico e residuale attuale, e arrivi a offrire forme strutturali di sostegno del reddito e contrasto all'esclusione, integrando i trasferimenti economici (misure e benefici *cash*) con i servizi di accompagnamento e promozione dell'autonomia (misure e benefici *in kind*), quali anzitutto i servizi sociali, per la salute, educativi, formativi, per l'impiego, abitativi. Significativamente, un punto qualificante del Rei è la previsione di coniugare alla corresponsione di un sussidio economico del valore massimo di 480 euro al mese,<sup>7</sup> un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, che vincolerà i beneficiari a «regole di condizionalità», secondo il principio europeo dell'*inclusione attiva*.<sup>8</sup>

È un passo storico a cui la Cisl ha ampiamente contribuito. Sin dal 2013, anno nel quale ha fondato assieme ad altri l'Alleanza contro la povertà in Italia, infatti, la Cisl ha assunto la questione della povertà e dell'esclusione sociale come una priorità nella sua strategia sociale, con l'obiettivo di sospingerla in cima all'agenda politica del Paese, proponendo l'introduzione di un reddito minimo d'inclusione per le persone in povertà assoluta, per colmare un vuoto presente nel nostro sistema di welfare e finalmente porre la questione della povertà come una questione di interesse nazionale. Questa convinzione ha portato la Cisl a muoversi in tre direzioni distinte e al tempo stesso collegate.

1. *Coinvolgersi permanentemente e in modo deciso tra i promotori dell'Alleanza contro la povertà*, sia in termini politici sia all'interno del gruppo tecnico;<sup>9</sup> Alleanza che si è costituita come gruppo di pressione, per dare voce ai soggetti più fragili e marginali,<sup>10</sup> e come *think tank* che:

<sup>7</sup> Vedi ancora R. Mania, *Poletti: Così daremo un reddito...*, cit.

<sup>8</sup> European Commission, *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, Eurostat, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2010.

<sup>9</sup> Assieme a: Acli, Anci, Caritas italiana, Cgil e Uil, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Fio.Psd (Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora), Forum nazionale del Terzo settore, Save the Children e altri soggetti sociali, oggi complessivamente saliti a 37.

<sup>10</sup> Cfr. Caritas italiana, *Dopo la crisi costruire il welfare. Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia*, [www.caritas.it](http://www.caritas.it).

- a. svolge un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica;
  - b. promuove un dibattito basato sull'evidenza empirica concernente gli interventi esistenti e quelli proposti;
  - c. si confronta con le forze politiche e con le istituzioni competenti (Governo, Parlamento ecc.) ed esercita pressione su di esse affinché compiano scelte favorevoli alla lotta contro la povertà,
  - d. ha elaborato una propria dettagliata proposta di riforma (il Reis, a cui abbiamo fatto accenno);<sup>11</sup>
  - e. ha proposto e in buona parte ottenuto modifiche del testo del disegno di legge delega sul Rei nel corso dell'iter parlamentare;
  - f. ha effettuato una serie di confronti tecnici in preparazione del decreto attuativo del Rei che hanno portato alla sottoscrizione, il 14 aprile 2017, di un memorandum d'intesa con il Governo che definisce alcuni importanti punti del provvedimento.<sup>12</sup>
2. *Proporsi quale interlocutore diretto del Governo* per porre la questione della povertà tra le priorità da affrontare e assicurare la definizione dei livelli essenziali per l'assistenza e l'accesso ai servizi in tutto il Paese. Contestualmente ha reclamato una serie d'interventi in campo fiscale, come avvenuto per esempio nel 2015 con la proposta di legge di iniziativa popolare, presentata dalla Cisl su questo tema. L'obiettivo di quest'ultimo impegno è di migliorare il sistema di tassazione e di contribuzione in modo tale che incorpori una logica di equità e giustizia attraverso la ragionata introduzione di criteri selettivi socio-economici al fine di superare le disuguaglianze che tale sistema oggi comporta.<sup>13</sup>
  3. *Impegnarsi nei territori, anzitutto per il tramite della contrattazione sociale di prossimità*, come negli ultimi anni si è sempre

<sup>11</sup> Per un'ampia documentazione relativa all'attività dell'Alleanza contro la povertà in Italia, si veda il sito: <http://www.redditoinclusione.it/il-patto-aperto-controla-poverta/presentazione-alleanza/>.

<sup>12</sup> <https://www.cisl.it/attachments/article/5621/Memorandum-Governo-Alleanza-Poverta14apr2017.pdf>.

<sup>13</sup> Per esempio, esso annovera al suo interno un meccanismo di detrazioni e deduzioni fiscali che in alcuni casi avvantaggia i livelli di reddito più elevati, è dispersivo su una varietà amplissima di voci, non riesce ad assicurare in modo adeguato né la progressività né l'equità verticale del sistema, né mette al riparo dall'incapienza; cfr. G.P. Barbetta, S. Pellegrino, G. Turati, *Seconda parte. Deduzioni, detrazioni e simulazioni*, in Caf Acli, *Primo rapporto sui redditi degli utenti Caf Acli. Edizione 2013*, [http://www.caf.acli.it/rapporto\\_web.pdf](http://www.caf.acli.it/rapporto_web.pdf). Si vedano anche i risultati contenuti nell'ultima ricerca del Caf Cisl, <https://www.cisl.it/attachments/article/4839/Ricerca-Caf-Cisl-Fnp.pdf>.

più esplicitamente cercato di fare. L'attenzione per la questione della povertà e, insieme, per l'inclusione sociale corrisponde a una fase «più matura» della contrattazione sociale territoriale, per come la letteratura ha ripercorso l'evoluzione della sua storia. La capacità di mettere al centro della negoziazione con le amministrazioni locali, oltre alle materie che classicamente ne rappresentano il nocciolo duro (come la contrattazione specifica e diretta dei servizi, delle prestazioni socio-sanitarie, dei livelli delle tariffe e dei tributi locali), altre aree di politica (quali il contrasto alla povertà, insieme al sostegno all'occupazione e allo sviluppo, il territorio, la casa ecc.), connota infatti la fase di consolidamento dell'azione dei sindacati ai livelli periferici, una fase in cui tale azione assume un carattere più intenzionale e strategico.<sup>14</sup> L'attenzione per la povertà peraltro emerge anche da altre azioni negoziali e di rappresentanza che coinvolgono i sindacati nei territori, e in alcuni casi è stata coronata dall'introduzione di una legge regionale di contrasto alla povertà (come per esempio in Friuli Venezia Giulia e in Puglia, dove la sfida diventa anche quella di raccordare le misure introdotte a livello regionale con i dispositivi nazionali, come il Sia).

## L'impegno nei territori

### I dati dell'Osservatorio sociale

Un primo riscontro dell'impegno nei territori, che si realizza tramite la contrattazione sociale territoriale, ci è offerto dall'analisi dell'archivio dell'Osservatorio sociale.

Come abbiamo visto (cfr. il capitolo 2), le misure di contrasto alla povertà compaiono in 301 accordi, ovvero nel 47,1% degli accordi in tema di politiche socio-familiari, delle quali rappresentano nel 2016 la seconda micro-area di intervento, sostanzialmente alla pari con le azioni di sistema (47,9%). Se calcolata sul totale degli accordi archiviati, l'incidenza relativa è del 35%.

Secondo la classificazione dell'Osservatorio, tali misure includono servizi di supporto all'azione di contenimento/lotta alle situazioni di povertà (mensa sociale, trasporto sociale, distribuzione di beni di prima necessità ecc.).

<sup>14</sup> I. Regalia, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La Rivista delle politiche sociali», n. 4, 2008, pp. 97-124.



L'intervento della contrattazione sociale di prossimità nelle politiche di contrasto alla povertà non si limita però alle micro-azioni esplicitamente definite in questi termini. Sono al riguardo pertinenti anche alcune delle misure tese a prevenire l'esclusione sociale (per esempio, interventi di integrazione sociale per soggetti a rischio, supporto all'inserimento lavorativo), anche se poi, nella classificazione dell'archivio, questa micro-area si allarga a includere misure di mediazione culturale e sociale, o attività di socializzazione. Le misure rivolte all'inclusione sociale ricorrono nel 15% del totale degli accordi, mentre sono il 10,47% gli accordi che trattano contemporaneamente misure relative all'area del contrasto alla povertà e dell'inclusione sociale (tavola 1).

D'altro canto, potremmo estendere ulteriormente lo sguardo a misure che rientrano in altre micro-aree oltre alle due citate, e che comunque impattano sulle politiche di contrasto alla povertà, per esempio: «criteri di accesso e compartecipazione», «assistenza domiciliare», «assistenza residenziale e semi-residenziale», «casa», tutte ricomprese nella macro-area «politiche socio-familiari». A queste potremmo aggiungere certamente una parte degli accordi classificati nell'area fisco. Queste annotazioni ci consentono di evidenziare come i dati specificamente riferiti all'area del contrasto alla povertà (e quindi come tali estraibili dal sistema informativo) indichino solo «per difetto» l'attività svolta tramite la contrattazione sociale territoriale in questo ambito. Perfezionando opportunamente la classificazione ad oggi in uso per archiviare gli accordi, si potrebbe avere una visione più completa.

Se passiamo a considerare i beneficiari (tavole 2 e 3), emerge che la prima categoria a cui sono rivolti gli interventi di contrasto alla povertà sono le famiglie (40,33%), mentre il target privilegiato delle azioni di inclusione sociale sono gli stranieri (46,36%); il secondo beneficiario è in entrambi i casi rappresentato dagli adulti in difficoltà. È interessante rilevare che in entrambe le micro-aree la

Tavola 1. Numero accordi per le micro-aree di intervento «povertà» e «inclusione sociale» nel 2016 e percentuale sul totale

	valori assoluti	%
Povertà	301	35,04
Inclusione sociale	132	15,37
Povertà e inclusione sociale	90	10,47

Tavola 2. Categorie di beneficiari micro-area  
«contrasto alla povertà» (2016)

	%
Famiglie	40,33
Adulti in difficoltà	24,01
Anziani	13,75
Cittadinanza	11,42
Disoccupati	3,03
Disabili	1,63

Tavola 3. Categorie di beneficiari micro-area  
«inclusione sociale» (2016)

	%
Stranieri	46,36
Adulti in difficoltà	13,25
Famiglie	7,28
Minori	7,28
Cittadinanza	4,64
Disabili	4,64

cittadinanza non è ai primi posti, come invece emerge dall'elaborazione complessiva degli accordi (cfr. il capitolo 2), segno che in queste aree la contrattazione riguarda per lo più interventi di tipo categoriale. Non abbiamo purtroppo la possibilità di estrarre riferimenti puntuali relativi alla presenza di criteri di selettività legati alla dimensione economica (livello di reddito).

### **Un approfondimento qualitativo**

Un secondo riscontro dell'impegno della Cisl nei territori nell'ambito del contrasto alla povertà, per il tramite della contrattazione sociale di prossimità, proviene dall'approfondimento qualitativo che abbiamo realizzato grazie alla collaborazione dei contrattualisti, referenti politici e tecnici della contrattazione sociale a livello regionale. A loro abbiamo chiesto di individuare ed estrarre dall'archivio gli accordi sottoscritti nel 2016 nella Regione di competenza, spaziando tra le diverse aree di intervento per individuare accordi che afferissero all'ambito definito in senso lato come «contrasto alla

povertà e all'esclusione sociale». Più precisamente è stato chiesto di selezionare gli accordi non solo ritenuti particolarmente significativi in ordine al tema in oggetto, ma che presentassero anche almeno una delle seguenti due caratteristiche, ovvero che fossero:

- accordi nei quali è definita contemporaneamente l'assegnazione di trasferimenti monetari (indennità, sussidi ecc.) e l'erogazione di servizi (inclusi gli interventi su tariffe, prezzi e rette dei servizi) per la medesima platea di riferimento; in altri termini accordi che mirano a integrare o, quantomeno, a garantire insieme misure *cash e in kind*;
- accordi che hanno visto la partecipazione del territorio (sindacati, Ong, attori del Terzo settore, imprese ecc.) alla (co)progettazione, alla gestione, al finanziamento degli interventi definiti tramite gli accordi stessi.

Si è inoltre chiesto di evidenziare, nell'accordo selezionato, laddove indicati:

- i criteri di selettività eventualmente previsti rispetto al reddito (per esempio, soglia Isee) o ad altre caratteristiche dei beneficiari (età, cittadinanza, composizione familiare ecc.);
- i beneficiari degli interventi definiti dall'accordo;
- se l'entità delle prestazioni è calcolata in rapporto alla composizione e alla struttura del nucleo familiare;
- se è previsto l'utilizzo di risorse private (anche attraverso le imprese e la contrattazione) accanto a quelle pubbliche.

Infine si è chiesto di descrivere sinteticamente l'accordo, esplicitando (quando pertinenti) nel caso di misure plurime, rispetto a ciascuna di esse: i tipi di interventi previsti dall'accordo, gli attori coinvolti nella (co)progettazione, i criteri di selettività, i beneficiari, il territorio di riferimento, la data di stipula dell'accordo e la validità, se gli interventi sono l'implementazione di misure nazionali (per esempio, reddito minimo o sostegno per l'inclusione attiva) oppure se sono misure locali, altre informazioni ritenute utili. L'adesione alla richiesta è stata ovviamente lasciata libera. La griglia di rilevazione è stata solo parzialmente utilizzata. Da un lato i tempi stretti imposti dalle scadenze congressuali, dall'altro la difficoltà a trovare accordi che soddisfacessero almeno uno dei due criteri iniziali ne hanno limitato l'utilizzo.

Date le premesse, il conteggio degli accordi pervenuti non è in sé rilevante. Possiamo giusto sottolineare che la risposta ottenuta dai referenti rispecchia in parte la distribuzione territoriale della contrattazione sociale di prossimità emersa dall'analisi complessiva

del *data base* dell'archivio. Vale a dire che sono giunte più segnalazioni da alcune delle Regioni che documentano – sulla base degli accordi caricati nell'Osservatorio – una più intensa attività contrattuale a livello locale (Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Marche, Lazio, Campania). Tuttavia, come anche questo *focus* conferma, è importante ricordare che non è in sé la quantità a decretare la qualità dell'azione contrattuale. È inoltre bene chiarire che quanto qui approfondito non riguarda la totalità della contrattazione sociale nell'area povertà ed esclusione sociale realizzata nei territori, ma solo quella di cui si è avuta evidenza tramite le segnalazioni ricevute *ad hoc*. L'approfondimento, soprattutto, va considerato come un primo step di un percorso che proseguirà nel tempo, affinando le modalità di raccolta delle informazioni.

La lettura trasversale del materiale pervenuto ci consente di evidenziare che gli accordi selezionati possono essere raggruppati in due principali tipologie:

- gli accordi specificamente ed esclusivamente volti a intervenire nell'area del contrasto alla povertà e dell'inclusione sociale;
- gli accordi multiazione/multifunzione, che inseriscono una o più misure afferenti a quest'area accanto a misure afferenti ad altrettante aree di intervento.

Il primo dei criteri indicati per la selezione – la compresenza nello stesso accordo di misure economiche e di servizi – è raramente soddisfatto dagli accordi che potremmo definire «ordinari», anche se qualche caso è stato segnalato (per esempio, a Chivasso in Piemonte, o in alcuni Comuni del Biellese). Al riguardo occorre distinguere però tra accordi che prevedono tale compresenza quale segno di una tensione ad aggredire il carattere multidimensionale della povertà e accordi che prevedono una vera e propria integrazione tra dispositivi *cash* e *in kind*, secondo la logica prefigurata dal Rei, e indicata con chiarezza nella proposta del Reis, di fatto ad oggi sperimentata in alcune esperienze locali e nel sostegno di inclusione attiva (Sia).<sup>15</sup> Questa seconda tipologia è sostanzialmente assente dagli accordi «ordinari». Fanno eccezione invece quegli accordi che riguardano: l'introduzione di forme di sostegno del reddito a livello regionale (come l'introduzione del reddito di solidarietà in Emilia Romagna); gli accordi che riguardano l'implementazione del sostegno di inclusione attiva (per esempio, nel-

<sup>15</sup> L. Lusignoli, *Il Sostegno all'inclusione attiva. Una prima analisi della misura*, in Caritas italiana, *Non fermiamo la riforma...*, cit.

l'area di Cassino nel Lazio e a Salerno in Campania); alcuni accordi anti-crisi che prevedono l'istituzione di fondi anti-povertà e di solidarietà sia a livello regionale che comunale o sovracomunale (per esempio, in Emilia Romagna o nelle Marche); infine, se allarghiamo i confini del campo di osservazione, patti e intese quadro siglate a livello regionale (come in Umbria, e ancora in Emilia Romagna) o comunale (come in Lazio), che definiscono le linee strategiche di intervento.

È più facile invece imbattersi in accordi che soddisfino il secondo dei criteri indicati – la partecipazione del territorio alla (co)progettazione, alla gestione, al finanziamento degli interventi –, anche se non è comunque un criterio sempre soddisfatto. Non sono poche le segnalazioni pervenute; a mero titolo esemplificativo possiamo citare gli accordi inviati dalle Marche, legati al progetto «Ancona la città in... *comune*».<sup>16</sup>

Quanto ai beneficiari ritroviamo più di frequente indicati: famiglie, stranieri, disoccupati, adulti in difficoltà, anziani, disabili, minori e adolescenti, in linea con quanto emerso dall'analisi quantitativa del *data set* dell'archivio. Ciò a testimonianza di un'azione sindacale che insiste non solo sul rischio di povertà connesso alla disoccupazione e all'esaurimento degli ammortizzatori sociali, che pure è un campo di attenzione, ma che si allarga a ricomprendere i fattori di impoverimento legati ad altre comuni transizioni ed eventi nel corso della vita, quali la disabilità, la non autosufficienza, la presenza di figli a carico, la migrazione ecc.

Non sempre, benché previsti, sono evidenziati nel dettaglio i criteri di selettività rispetto al reddito o rispetto ad altre caratteristiche dei beneficiari per l'accesso alle misure. Per esempio, pur se in un accordo è indicato che l'accesso alla misura introdotta è regolato in base all'Isee, manca a volte il valore della soglia fissata nel caso specifico; o ancora, pur se è indicato il target di riferimento, mancano informazioni che aiutino a precisarne le caratteristiche (quale l'età, la cittadinanza ecc.), informazioni invece essenziali per dare puntualmente conto delle caratteristiche degli interventi attivati.

Infine, limitatamente ad alcuni accordi, emerge il coinvolgimento di attori e risorse del privato, in particolare del privato sociale (per esempio, Bedizzole in Lombardia e Ancona nelle Marche).

<sup>16</sup> Ricordiamo una volta di più che le Regioni citate non indicano che simili intese siano state siglate solo in questi territori. La citazione ha valore d'esempio.

## Alcune attenzioni

Come detto, il valore di questo primo approfondimento aiuta a mettere in luce alcuni punti di attenzione, rilevanti nel quadro della più ampia strategia di intervento della Cisl nell'ambito della lotta alla povertà.

Una prima attenzione riguarda l'esigenza di *insistere sulla logica promozionale degli interventi*, che coniuga al trasferimento monetario la definizione di un percorso di reinserimento e di attivazione dei beneficiari. Questa logica, che stenta ad emergere dagli accordi pervenuti, rappresenta un punto di svolta per superare l'approccio assistenzialistico alla povertà e assumere come prioritaria la promozione dell'autonomia da parte dei soggetti in condizione di bisogno. Una seconda attenzione riguarda l'importanza di *procedere lungo la strada degli interventi integrati*, che mettano al centro la multidimensionalità della condizione di povertà e quindi prevedano risposte in più direzioni, ovvero uno spettro di interventi, collegati tra loro, capaci di aggredirla. Conseguentemente, è importante mantenere alta la consapevolezza circa i diversi profili della povertà e l'eterogeneità dei percorsi di impoverimento ed esposizione al rischio, che non sono solo collegati all'occupazione, alla sua qualità (sottoccupazione, sottoretribuzione, precarietà) o alla sua mancanza (disoccupazione). Di qui l'urgenza di impegnarsi per *rafforzare l'infrastruttura locale dei servizi e delle politiche*: servizi per il lavoro e politiche attive per l'inclusione socio-lavorativa, misure di conciliazione vita-lavoro; servizi socio-sanitari e politiche per la cura, la non autosufficienza, la prevenzione; servizi socio-educativi per il contrasto della povertà educativa e della dispersione scolastica e la promozione dell'inclusione dei minori; servizi e sostegno all'abitare.

Una terza attenzione riguarda la necessità di *favorire l'integrazione tra risorse pubbliche e private nei territori*, atteso che una misura di reddito minimo di inserimento, di carattere nazionale, non possa mancare.

Una quarta attenzione riguarda l'importanza, sia in sede di stesura dell'accordo che in sede di classificazione e archiviazione, di *indicare con precisione i dettagli* dello stesso, in particolare in ordine ai *criteri di selettività e accesso*.

Nel complesso questo *focus* sulla povertà ci restituisce l'immagine di una organizzazione che si sta muovendo sia a livello nazionale che territoriale per riuscire a dare concretezza a quello che non è un

semplice auspicio, ma un obiettivo programmatico, come il documento «Migliorare il welfare per migliorare il Paese» ribadisce: *avviare un percorso di ripensamento e rigenerazione del modello italiano di protezione sociale*. Il lavoro con l'Alleanza per la lotta alla povertà, l'approvazione del «ddl Povertà» e la spinta all'introduzione del Rei, l'azione nei territori tramite la contrattazione sociale di prossimità sono tasselli di un unico disegno, di cui è importante cogliere le connessioni in una prospettiva di sistema, favorendo meccanismi di dialogo e coordinamento tra i diversi livelli di azione, promuovendo la condivisione di una visione strategica comune. Il «patto sociale» che la Cisl propone di stringere con gli attori istituzionali e sociali impegnati nel contrasto alla povertà e nella riforma del welfare è un patto che anzitutto chiede di essere stretto all'interno dell'organizzazione.

## 5. L'ASSOCIAZIONE ALLA PROVA DEL WELFARE

di Massimiliano Colombi\*

Che significa per la Cisl essere e agire da «associazione» nel welfare plurale? Una reale e buona dinamica associativa può produrre valore aggiunto sociale? L'azione sindacale nel welfare può aumentare la sua qualità ed efficacia sociale a partire da un funzionamento come associazione? Sono queste alcune domande importanti che la riflessione sin qui condotta ci consegna (cfr. capitolo 3), sulle quali potrebbe valere la pena avviare un percorso di approfondimento per rimettere in primo piano la «natura associativa» della Cisl «soggetto plurale» che agisce nel «welfare plurale».

Infatti in maniera solo apparentemente paradossale la natura associativa della Cisl può configurarsi come un vero e proprio vantaggio competitivo per abitare con competenza il welfare e nello stesso tempo il lavoro sulle frontiere sociali sfida profondamente il suo essere associazione.

### Essere associazione, fare organizzazione

Dal documento-manifesto «Migliorare il welfare per migliorare il Paese» emerge una scelta politica e culturale fondata su una evidente «postura sociale» che fa dell'ascolto e della prossimità due pilastri decisivi e insostituibili. Scegliere di abitare il territorio con una presenza esplicita, radicata e riconosciuta, accanto ad una dimensione organizzativa che si concretizza nella presenza diffusa di una fitta rete di *front office* associativi, chiama in causa un lavoro sindacale orientato da una logica di «lavoro sociale». In questa

\* Consulente di processi organizzativi, collaboratore presso il Centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.



prospettiva è proprio la dinamica associativa che può favorire e a sua volta beneficiare dell'incontro di tante storie di donne e di uomini del territorio, con i loro bisogni, diritti, ma anche in quanto portatori di desideri e doveri.

L'obiettivo di «rappresentare» allora si riconcilia con altri verbi «sociali»: incontrare, ascoltare, aggregare, associare. Infatti l'esperienza quotidiana mostra come ogni volta che prevale la tentazione di assolutizzare o di emarginare una di queste azioni gli esiti associativi sono drammaticamente impoveriti. Allora è possibile avanzare l'ipotesi che pensare e costruire il welfare municipale e territoriale è un processo che necessita di luoghi associativi che consentano di sperimentare il valore della condivisione dei problemi e delle opportunità, della costruzione comune di ipotesi di azione condivisa, della mediazione sociale prima ancora che politica. Per questo allestire luoghi sociali, in cui si possano riconnettere storie spezzate, riaprire solidarietà perimetrata, sperimentare la fiducia per nuovi «spazi comuni», in un tempo in cui il «proprio» sembra prevalere su tutto, appare come necessario e contemporaneamente innovativo.

La possibilità di sperimentare tutto ciò sta proprio nella rigenerazione di uno spazio associativo, in cui l'iscritto possa sperimentare l'opportunità di trasformarsi in «socio», per cui dall'inserimento in un *data base* anagrafico si possa passare alla sperimentazione di una dinamica di corresponsabilizzazione, di partecipazione e di progettazione. L'associazione allora diventa anche una preziosa esperienza pedagogica che consente di sperimentare nuove possibilità individuali e collettive, rinnovate forme di cittadinanza attiva e una rideclinazione della dimensione comunitaria meno avvolta nella retorica e sottratta alla visione ideologica, più sostenibile dentro le contraddizioni di questo tempo e con la consapevolezza che dovrà confrontarsi con la dimensione conflittuale. In qualche modo la partecipazione associativa diventa una metafora del più ampio funzionamento della società. Nello stesso tempo una larga e diffusa azione di costruzione della vita associativa diventa un salutare esercizio di «intermediazione sociale» che dà concretezza e radicamento al lavoro di rappresentanza.

La pluralizzazione dei bisogni e delle domande sociali, la velocità del cambiamento, le continue «slegature» che mettono a rischio la dimensione comunitaria sono elementi che sfidano non solo il welfare, ma anche l'essere associazione. Almeno due sono i motivi: il primo fa riferimento al fatto che l'associazione, seppure dotata di

un'ampia base associativa, non potrà mai pensarsi come rappresentativa dell'intera complessità sociale; il secondo al fatto che con sempre maggiore fatica l'associazione avrà la possibilità di aggregare e associare quelli che Papa Francesco ha indicato come gli «scarti» della società, ovvero le donne e gli uomini spinti all'invisibilità nelle «periferie esistenziali».

I due processi, simultaneamente, pongono una sfida rilevante all'associazione: evitare di pensarsi «monopolista della rappresentanza» e ridurre il rischio di confinare il proprio radar sociale nelle aree dei «penultimi e terzultimi» e quindi progressivamente più distante da coloro che fanno più fatica.

Il valore della dimensione associativa ha profonde radici nell'eredità culturale della Cisl e trova in Mario Romani il principale interprete.<sup>1</sup> Pensare ancora oggi la Cisl come «libero fatto associativo» in risposta a «un bisogno associativo» che nasce soprattutto di fronte ai processi di «rammodernamento generale del sistema economico nazionale»<sup>2</sup> segnala la permanente modernità del pensiero romaniano. Seppure in un contesto profondamente diverso e in via di rapida evoluzione potremmo dire che la Cisl del ventunesimo secolo si deve misurare con «la necessità di estendere e di consolidare l'industrializzazione, nonché la necessità di dominare certe sue conseguenze umanamente negative sia nella prestazione di lavoro che a scala di sistema economico e di società».<sup>3</sup>

Proprio in funzione di tali obiettivi è necessario riconoscere il valore di «un'associazione di autotutela di interessi economici, sociali particolari», capace di operare un «continuo collegamento tra la visione particolaristica e la visione generale dell'autotutela, specialmente per quanto ha tratto ai contenuti e alle forme del suo aspetto principe, la contrattazione collettiva».<sup>4</sup>

Un'associazione di autotutela di interessi che può mantenere fede alle sue promesse solo se capace di «determinare i propri obiettivi, le vie e i mezzi per raggiungerli, in piena indipendenza da qualsiasi condizionamento, che possa avvenire, sia dal punto di vista pratico, da persone giuridiche, fisiche, gruppi, movimenti, ordinamenti che gli siano comunque estranei». In questo modo trova una de-

<sup>1</sup> S. Zaninelli (a cura di), *Il Risorgimento sindacale in Italia*, Franco Angeli, Milano 1998.

<sup>2</sup> Ivi, p. 52.

<sup>3</sup> Ivi, p. 136.

<sup>4</sup> Ivi, p. 137.

clinazione concreta l'autonomia, in una prospettiva molto distante da quell'autonomia che «per molti è finita per diventare una nozione carica di contenuti di mera contrapposizione: il sindacato è autonomo perché è contro, il sindacato è autonomo perché dice il contrario di quello che altri dicono. Il sindacato invece non è autonomo perché dice il contrario di quello che altri dicono, ma perché decide da sé quello che deve dire, vuol dire, deve fare, vuol fare».<sup>5</sup> In questo senso l'associazione si apre a un'alternativa che «in luogo di uno spirito di contrapposizione sistematica e di rivendicazione praticamente eversiva», può consentire di «affermare nell'esperienza sindacale uno spirito di partecipazione che, pur nel contrasto di opinioni e di forza condotto in modi non auto-distruttivi, rispetta sempre il vincolo tra le parti e il tutto, riconosce sempre l'impossibilità di un reale miglioramento della situazione economico-sociale dei soci all'infuori o contro le ragioni del miglioramento generale».

Al professor Romani siamo anche debitori di un prezioso ammonimento rispetto alle derive associative, per cui può accadere «ad ogni associazione l'esser peggiore dei suoi statuti e dei suoi programmi (per la grande difficoltà che ogni associazione incontra nell'esser migliore dei suoi soci e dei suoi dirigenti)».<sup>6</sup>

L'attenzione di Romani appare radicale e ripetuta più volte nel tempo in riferimento a un secondo aspetto: la qualità della vita associativa. Si può affermare che non ci sia stato un momento in cui Mario Romani non abbia favorito il convergere delle attenzioni sulla necessità di «stimolare e favorire al massimo il completo sviluppo della personalità dei soci, a seconda delle loro effettive possibilità. Ma il soddisfacimento di tale necessaria condizione, [...] deve scaturire dalla capacità delle associazioni stesse a far crescere, nella concretezza della vita associativa, il senso di partecipazione e di responsabilità sociale di tutti i membri».

Allora la Cisl in quanto esperienza associativa ha la responsabilità di mettere in campo uno «sforzo organico e continuo» con l'obiettivo di «accrescere il patrimonio di conoscenze dei soci nel campo economico e sociale, dotandoli di un minimo di articolazione culturale e quindi di un minimo di consapevolezza dei termini dei problemi per risolvere i quali fanno ricorso alla vita associativa».

<sup>5</sup> Ivi, p. 215.

<sup>6</sup> Ivi, pp. 134-135.

Da questa primaria missione della vita associativa deriva una seconda traiettoria di impegno, che chiama in causa «la capacità dei sindacati dei lavoratori di formare, selezionare, mantenere continuamente ad un elevato livello di competenza generale e specifica una classe dirigente all'altezza dei nuovi, complessi compiti del sindacalismo e quindi in grado di condurre un dialogo realistico con la dirigenza economica e con quella politica. [...] La partecipazione competitiva allo sforzo comune e la elevazione dei lavoratori nel progresso generale non si possono realizzare, come si è cercato di chiarire, al di fuori o contro la volontà dei diretti interessati, quei diretti interessati che han scelto nei sindacati, e quindi nei loro dirigenti, la via per darsi, in pienezza di umana dignità, obiettivi, metodi, corsi di azione».<sup>7</sup>

La lezione di Mario Romani ci consegna, dunque, almeno tre attenzioni da declinare nella pratica associativa sul fronte del welfare:

1. non è possibile cedere a un riduzionismo culturale e analitico che fa della chiave economica l'unica chiave interpretativa. Le dimensioni sociali, culturali ed economiche interagiscono tra loro e chiedono alle organizzazioni sociali una capacità di lettura e di progettazione maggiormente orientata da un pensiero complesso che non consente semplificazioni e gerarchie sclerotizzate;
2. in questo contesto l'associazione ancorata a una cultura dell'autonomia e impegnata sulle frontiere del welfare è chiamata a dare concretezza alla funzione di autotutela degli interessi sociali particolari all'interno di una condivisa visione di interessi generali;
3. infine il valore dell'associazione si manifesta nella sua capacità di essere una esperienza di promozione nei confronti dei soci, grazie alla concretezza della vita associativa, alla sua azione sul piano della formazione e attraverso l'allestimento di spazi associativi in grado di promuovere partecipazione e responsabilità.

Per tutte queste ragioni il presidio e la progettazione del welfare municipale e territoriale è un processo di costruzione sociale che si candida autorevolmente ad essere una potente occasione di rigenerazione dell'associazione e della comunità.

Fare organizzazione è il secondo polo di un ideale *continuum* che vuole mantenere in connessione la natura associativa e quella or-

<sup>7</sup> Ivi, pp. 146-147.

ganizzativa. In particolare proprio l'analisi del processo concertativo, gli scorci che questo consente sulla dinamica organizzativa e sul ruolo e sulle funzioni dei diversi attori nel «welfare plurale» sono finestre che chiamano in causa proprio la struttura organizzativa della Cisl. Inoltre l'irrompere sulla «scena sociale» del welfare integrativo aziendale e territoriale ha arricchito il parterre dei protagonisti dentro e fuori l'associazione. Sul fronte interno ha sicuramente fatto registrare un protagonismo delle Federazioni di categoria, che in maniera più strutturata e continuativa vedono la «questione welfare» inserita stabilmente nella propria agenda dei lavori; in alcuni casi la stessa innovazione della contrattazione è strettamente correlata all'introduzione di nuove visioni e nuovi strumenti proprio sulla frontiera del welfare. Nello stesso tempo anche la bilateralità si arricchisce sul versante del welfare, sia in relazione alla necessità di potenziare la rete di protezione delle lavoratrici e dei lavoratori presi nella morsa della «lunga crisi», sia per sostenere le famiglie di fronte alle fatiche della cura e dell'assistenza di familiari non autosufficienti, oppure per offrire sostegni reali in relazione ai compiti educativi nei confronti dei minori. Siamo dunque di fronte a una stagione di rin vigorimento del welfare che in quanto plurale mette in luce una profonda necessità sul fronte organizzativo: la sfida del coordinamento interno per un soggetto plurale.

Misurarsi sul coordinamento, oltre ad avere un effetto immediato sull'efficienza dell'organizzazione, può consentire di arricchire la capacità di azione sociale, a patto di ridurre i rischi di disorientamento attraverso un'azione di intelligente armonizzazione tra le Federazioni di categoria e la Confederazione. Ad esempio proprio sul tema della non-autosufficienza oltre al prezioso e costante impegno della Federazione dei pensionati, al coordinamento e all'armonizzazione rispetto al quadro generale delle politiche da parte della Confederazione, oggi giocano un ruolo decisivo le Federazioni di categoria e i rappresentanti all'interno degli enti bilaterali. Inoltre su un versante squisitamente organizzativo occorre allargare lo sguardo per sostenere processi di integrazione con il patronato, il Caf, le altre realtà che offrono servizi alle persone e alle famiglie, agli enti e alle associazioni. In questa ottica il lavoro sociale garantito a livello territoriale dalle associazioni, come ad esempio l'Anolf e l'Anteas, o dallo Ial (impresa sociale) contribuisce a completare una presenza utile contemporaneamente per offrire luoghi di cura e di socialità, produrre ascolto e partecipazione, ovvero un

contributo importante alla costruzione di una rappresentanza fondata sulla prossimità.

Tutto ciò non è automatico e spontaneo, ma ha bisogno di un'accurata progettazione sociale e organizzativa.

Emerge dunque una prospettiva di lavoro molto interessante per pensare una evoluzione dello stesso Osservatorio sociale. Accanto agli esiti e ai processi della contrattazione sociale di prossimità si potrà progettare una opportuna collocazione per l'ampia gamma di «lavoro sociale» che l'intera «galassia Cisl» mette in campo. Il lavoro feriale nei diversi *front office* associativi, l'impegno creativo sui progetti, le iniziative sociali che vedono protagonisti gli altri attori che la Cisl ha saputo gemmare nel corso della sua evoluzione rendono disponibili diversi «oggetti sociali», che reclamano un opportuno processo di ricognizione, di analisi, di archiviazione e di interpretazione. La Cisl è un sistema sociale complesso che mette in rete diverse identità associative, che affondano le proprie radici nell'*humus* culturale cislino e nel tempo hanno sviluppato una cultura originale in funzione della propria missione sociale. Per tutte queste ragioni ha sempre più valore pensare un Osservatorio in grado di restituire il senso ma anche il valore sociale che i diversi attori concorrono a produrre dentro e fuori l'associazione. Associazioni di volontariato (Anteas Ody), associazioni di promozione sociale (Anolf, Adiconsum, Anteas Servizi), organizzazioni non-governative (Iscos), imprese sociali (Ial), insieme al Caf e all'Inas, producono un valore sociale che comincia ad avere una propria rendicontazione nel bilancio sociale della Cisl e delle singole realtà, ma che merita di essere reso visibile per l'impatto che ha sulle condizioni di tante famiglie e di tante persone che vivono nei diversi contesti di concreta convivenza.

## **Produttori di welfare associativo**

Le analisi dei processi e degli esiti della contrattazione sociale lasciano intravedere una ulteriore possibilità di esplorazione. Assumere la chiave associativa consente di cogliere come la Cisl mette in campo uno spettro di servizi, interventi, progetti e azioni sociali che può essere ragionevolmente rappresentato come una reale offerta di «welfare associativo». In via preliminare e consapevoli di dover tornare sulla questione per meglio precisare i contorni del tema e per offrire una riflessione maggiormente evoluta, possiamo

individuare alcuni piani su cui il «welfare associativo» sembra già liberare delle opportunità:

- 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).

Tutto ciò è già emerso con grandissima evidenza in «FamigliaLab»,<sup>8</sup> un percorso di ricerca-azione coordinato dal dipartimento delle Politiche sociali che ha voluto riattraversare il lavoro sindacale con una lente di lettura «familiare». Le interviste ad alcuni protagonisti e i *focus-group* promossi per l'analisi delle esperienze hanno messo a disposizione alcuni tracciati comuni:

- sportelli badanti e famiglie (per esempio a Novara) pensati con particolari attenzioni di accoglienza, di mediazione e di accompagnamento dei soggetti coinvolti oltre la pratica amministrativa o con connessioni con lo Ial per attività di formazione tese a innalzare la qualità dell'assistenza (per esempio, Home Care Premium, Usr Calabria);
- sportelli e/o progetti/patti di conciliazione lavoro e famiglia (esperienze di Monza e Lecce);
- sportelli, in collaborazione con Adiconsum, per la ristrutturazione dei debiti (come a Reggio Emilia); segretariati sociali (come a Como) gestiti con l'integrazione di competenze di Caf, Inas e Adiconsum;
- call center della solidarietà (per esempio, a Napoli);
- laboratori tra livelli confederali, federali e servizi per far nascere sportelli e/o progetti per rispondere alle vulnerabilità familiari (come quelli promossi dalla Usr Marche);
- idee progettuali per far nascere sportelli famiglia all'interno dell'Inas per diffondere meglio informazioni di opportunità sociale ed economica (come ha fatto la Cisl di Udine);

<sup>8</sup> FamigliaLab (2014-15) è un percorso di ricerca-azione coordinato dal dipartimento delle Politiche sociali della Cisl, in collaborazione con una équipe del centro di ricerca Wwell, che ha coinvolto Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi e Silvia Brena.

- presidi regionali delle politiche di welfare e di analisi dei fattori di successo delle esperienze generative a livello sociale (per esempio, il Community Lab promosso dalla Regione Emilia Romagna);
- nuove forme di denuncia per inadempienze da parte dei Comuni (per esempio, l'Usr Campania in collaborazione con la Fnp);
- attività di interlocuzione con i differenti livelli istituzionali per implementare le politiche, qualificare la spesa e innovare i servizi.

Sono azioni, progetti, servizi che lavorano spesso su alcuni temi prevalenti:

- area conciliazione lavoro-famiglia;
- area segretariati sociali;
- area punti-famiglia (in fase di ideazione);
- area sportelli tradizionali re-interpretati (colf e badanti);
- progetti temporanei su alcuni bisogni emergenti (dipendenze da gioco; risparmio energetico; sovraindebitamento, necessità di aiuti alimentari ecc.);
- progetti di lungo periodo legati a progettualità territoriali più ampie (Community Lab);
- area della concertazione e della cooperazione con le istituzioni;
- area della denuncia e dell'azione legale.

Molte di queste azioni sono in contiguità con le linee di lavoro di *mission* sindacale (in senso ampio) che sono state reinterpretate, ampliate, curate in modo particolare e riempite di significati nuovi. Altre aprono tracciati più discontinui a partire da problemi e questioni emergenti, magari non ancora evidenti come fenomeni sociali o, comunque, più lontani dal tradizionale lavoro sindacale.

Nelle sedi territoriali, nei servizi (e non solo) giungono anche ampie richieste di consigli e di aiuto: informazioni che riguardano disagi psichici, psicologici e bisogni di tipo sanitario, alcuni casi di donne vittime di violenza intrafamiliare che non sanno a chi rivolgersi, problemi di conflittualità familiare ecc.

Dai livelli nazionali di Inas e Caf, ci si muove sia con funzione di *help desk* per i livelli territoriali (lo sportello Inas per maternità, paternità, disabilità), per far circolare informazioni sulle opportunità per le famiglie in modo capillare tra gli operatori, sia senza dotarsi di veri e propri sportelli dedicati ma con l'attenzione a diffondere le opportunità fiscali e i servizi «pro family».



Un ulteriore punto di osservazione è senza dubbio il Progetto L@bNord Welfare,<sup>9</sup> attivato dalla Cisl con le Regioni del Nord per sperimentare alcune azioni innovative del welfare in grado di offrire indicazioni per un necessario ripensamento del sistema di protezione sociale. Ponendo al centro la sussidiarietà, la sostenibilità e la mutualità come coordinate di riferimento sono emerse tre traiettorie di sviluppo prevalenti: il welfare integrativo (fondi); il welfare di prossimità/comunità; il welfare plurale: da sistemi a reti. L'investimento della Cisl sulla frontiera sociale emerge ulteriormente rafforzato dalla presentazione di alcuni progetti già in campo o in via di progettazione:

- fondi integrativi previdenziali (Laborfonds in Trentino Alto Adige); Fondi integrativi sanitari (Fwa, Fondazione welfare ambrosiano, in Lombardia; Sanifonds in Trentino; Sani-fonds in Alto Adige; Progetto sanità over 75 in Piemonte);
- progetti di inclusione e socializzazione comunitaria: pensionato di quartiere (Scandiano, Emilia Romagna); custode familiare (Como); Familia più (Vicenza); scuola di politica attiva del lavoro (Piemonte); Anteus gruppo giovani volontari (Imperia-Savona);
- progetti nel welfare plurale (da sistemi a reti): mobilità locale condivisa (Tolmezzo, Friuli Venezia Giulia); Nessuno è solo (La Spezia); portale «Il mio welfare» (Lombardia); progetto legge regionale 14/2015: lavoro e inclusione sociale (Emilia Romagna).

Senza nessuna pretesa di offrire una ricognizione esaustiva si può affermare che le evidenze emerse autorizzano a leggere la Cisl come un'associazione sindacale che è all'opera non solo sul fronte della rappresentanza e della tutela, ma anche come produttrice di «welfare associativo» all'interno di un «cantiere sociale» che, seppure a diverse intensità e con diversi gradi di intenzionalità, caratterizza molte esperienze territoriali. Portare a sintesi politica una progettazione così diffusa e sviluppare una adeguata *governance* sociale e associativa sono due obiettivi su cui varrà la pena misurare l'essere organizzazione e il fare associazione.

<sup>9</sup> Il Progetto L@bnord Welfare, promosso dalla Segreteria generale della Cisl e affidato alle strutture Usr Cisl delle Regioni del Nord, ha coinvolto: Piemonte, Lombardia, Trentino Alto Adige-Sudtirolo, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna.

## **Logiche di azione negoziale per una rappresentanza ricompositiva**

In questo quadro la contrattazione sociale di prossimità ritorna al centro perché non più isolata nella sua aurea nobiltà e in connessione con altre tipologie di lavoro sociale tipiche dell'azione sindacale e quindi in una posizione di maggiore simmetria.

In diverse occasioni di ascolto di operatori e dirigenti sindacali all'interno di percorsi di ricerca-azione e di setting formativi, attraverso la ricognizione e l'analisi di alcuni materiali congressuali e delle Assemblee organizzative, è stato possibile entrare in contatto con una progressiva evoluzione del pensiero organizzativo relativo al posizionamento della Cisl sulle politiche sociali. Si potrebbe avanzare l'ipotesi che l'organizzazione nel tempo ha maturato una articolazione del «lavoro negoziale» sulle questioni sociali che evidenzia il passaggio da una logica rivendicativa e di tipo vertenziale a una più legata allo stile concertativo, per approdare infine alla contrattazione sociale di prossimità. Come già abbiamo avuto modo di rappresentare in altri capitoli del volume, la contrattazione sociale di prossimità si caratterizza per la ricerca di una maggiore forza contrattuale, pur restando in un contesto in cui le parti – governo locale e organizzazioni sindacali – scelgono liberamente di confrontarsi e di legarsi volontariamente attraverso strumenti pattizi.

Non crediamo che le tre macro-tipologie di azione sindacale possano essere intese come tappe di una evoluzione che in una logica di miglioramento continuo si muove verso una possibile futura età dell'oro per il sindacato impegnato nel welfare. Così come non pensiamo corretta la lettura di coloro che vedono nelle stesse tre tappe una storia di inesorabile perdita di influenza delle organizzazioni sindacali. Vorremmo proporre una chiave di lettura che vede le tre logiche come possibili orientamenti dell'azione sindacale, seppure innegabilmente ciascuna logica nasce e si sviluppa in particolari contesti storici. Nell'economia di questo lavoro ci limitiamo a rappresentare la possibilità di proporre una tipologia di «logiche prevalenti» dell'azione sindacale nel sociale e che possiamo rintracciare nei diversi contesti sociali.

L'esperienza concreta mostra come il «processo negoziale» dipenda molto da altre variabili esterne all'organizzazione: propensione alla negoziazione del governo locale; flussi delle risorse per il sociale di tipo espansivo o recessivo; contesto socio-culturale che sostiene o non sostiene una visione partecipata delle politiche di

Tavola 1. Logiche dell'azione di negoziazione sociale nel territorio

	<b>Obiettivi</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Relazioni</b>	<b>Dimensione associativa</b>
<b>Logica «vertenziale»</b>	Acquisire Migliorare Riequilibrare	Piattaforma sindacale	Controparte	Costruzione del consenso Informazione sui risultati
<b>Logica «concertativa»</b>	Concordare obiettivi di miglioramento Scambiare reciproche convenienze Condividere processi e risultati	Lettura del contesto sociale (dati) Progetto Accordo sui processi	Partner Soggetti corresponsabili	Costruzione di una lettura del contesto anche con altri soggetti esterni Assunzione di responsabilità Verifica dei processi e dei risultati
<b>Logica «contrattuale di prossimità»</b>	Contrattare	Processi sociali di prossimità per attivare e coinvolgere la comunità Co-progettazione	Controparte/Partner	Associazione come soggetto sociale che attiva, crea partecipazione e corresponsabilità Costruzione della «domanda sociale»

welfare; tradizione più contrassegnata dall'innovazione o dalla conservazione in termini di target, servizi e politiche; presenza o assenza di una cultura della sussidiarietà che riconosce il contributo dei diversi corpi intermedi.

Una ulteriore prospettiva chiama in causa la ricerca di integrazione tra logiche diverse: quella che sostiene l'azione contrattuale, quella che fa riferimento all'azione negoziale sociale e territoriale, quella che orienta la produzione dei servizi e quella che sostiene la realizzazione dei progetti.

Tale visione ha consentito di riconoscere i diversi giacimenti di generatività che si annidano in ciascuna area e soprattutto di rilanciare una visione di pari legittimità delle diverse aree, riconoscendo che un punto in comune è individuato nella presenza di relazioni faccia a faccia tra operatori e persone che si rivolgono all'organizzazione.

E proprio nell'evento dell'incontro, «nelle parole e nei gesti scambiati, passa qualcosa di importante: il valore del sindacato, la sua *traccia simbolica*, ciò che lo distingue da una qualsiasi agenzia di servizi. L'operatore sindacale, al di là e attraverso la comunicazione funzionale, ha l'opportunità e, insieme, la “missione” di entrare, e di far entrare il suo interlocutore, in una relazione più complessa e rischiosa, nella quale mette in gioco virtù personali – fedeltà, coerenza, solidarietà – ma anche il senso di una storia, quella del sindacato, di questa organizzazione fatta di uomini e donne che portano sforzi, desideri, attese, valori. Quell'incontro, dunque, per quanto contingente, instaura una “situazione etica”, nella quale si è obbligati a fare i conti con diverse situazioni umane che si incrociano, chiamate a rispettarci ma anche a valorizzarsi reciprocamente. Ed è occasione per offrire alle persone che si incontrano gli spunti per una visione più complessa – e, si spera, più ricca – della loro stessa condizione, nel momento in cui si apre loro una finestra su altre condizioni, un orizzonte di responsabilità più ampie e diversificate».<sup>10</sup>

In questa prospettiva assume centralità la moltitudine di incontri nelle sedi, nei luoghi di lavoro, nel territorio, in situazioni strutturate come nella casualità di un incontro per strada che rappresentano il volto feriale della Cisl.

<sup>10</sup> I. Lizzola, *L'uomo fragile come uomo capace*, in «Animazione sociale», n. 1, 2008.

## **Dentro i luoghi dell'azione sindacale**

I luoghi sindacali – non solo i servizi, ma anche i luoghi di lavoro e il territorio – sono straordinarie occasioni di incontro con molte storie e volti della vulnerabilità intorno al «fronteggiamento di problemi quotidiani, concreti (pensiamo al patronato, al Caf, alle associazioni di consumatori, alle agenzie di viaggi ecc)» che possono essere occasioni importanti per «agganciare il nuovo ceto medio impoverito, senza fargli sentire addosso le stimmate dell'“assistito”, [...], una “scusa”, non solo per sostenere un ri-orientamento di complesse “rotte” esistenziali, tentativi di sganciamento dall'egemonia del pensiero unico che ci vuole consumatori e, solo in quanto tali, cittadini, ma anche per re-includere socialmente persone che tendono a scivolare fuori dalla cittadinanza».

Tutto ciò però non avviene in modo spontaneo o meccanico ma è necessario avere una chiara e condivisa *vision* che sappia orientare l'azione degli operatori e consentire loro di interpretare il proprio ruolo. Infatti, «se l'operatore del Caf, quando incontra un cittadino vulnerabile per erogare il “servizio 730”, non ha in testa che quella persona è attraversata da problemi molto consistenti e al contempo prova molta vergogna nel raccontarli, non gli verrà mai in mente di utilizzare quel dialogo che si instaura durante l'erogazione del servizio, per aprire – dove è possibile – una finestra di conversazione più informale in grado di consentire a queste difficoltà di venire, magari per la prima volta, raccontate». Eppure solo «il racconto può permettere un ri-orientamento, un invio ad altre parti del sistema Cisl o al servizio sociale del Comune».<sup>11</sup> Nello stesso tempo però, sarà necessario che l'organizzazione costruisca le condizioni organizzative perché tutto ciò possa realizzarsi: un *setting* adeguato all'ascolto, tempi non troppo compressi, un percorso di accompagnamento per gli operatori e anche un sistema di valutazione in grado di valorizzare gli aspetti immateriali del servizio.

In questa «situazione etica» in cui diventa decisivo sentire la «ferita dell'altro», si apre una prospettiva per cui, a partire da quel contatto al singolare, seppure in un contesto che narra la presenza di una organizzazione in cui lo stesso incontro è di natura «privato sociale», si possano aprire varchi verso una dimensione più orientata a un «individualismo democratico» come alternativa all'ideologia individualista, in quanto cultura politica e morale di rispetto della per-

<sup>11</sup> G. Mazzoli, *La moltitudine dei penultimi*, in «Tutela», n. 1, 2010.

sona, dei suoi diritti e della sua fondamentale uguaglianza.<sup>12</sup> Sentirsi accolti, riconosciuti, protagonisti in una relazione di reciproca cura, ingaggiati attraverso la gestione competente di una pratica, sostenuti dalla presenza e dagli investimenti di un'associazione sono elementi che aiutano a ri-conoscere come il mio problema è in qualche misura anche il problema degli altri e quindi riattivare quello che Mario Romani definiva un «bisogno associativo».

Il passaggio dalla «situazione etica» alla riattivazione del «bisogno associativo» fino alla scelta di associarsi non può essere interpretato come processo automatico o come procedura standardizzata o ancor meno come esito scontato del contatto con il servizio.

Nella «situazione etica» si gioca una dimensione strategica come quella della costruzione della conoscenza. Nella relazione gli operatori costruiscono le condizioni per approdare ad una conoscenza, a volte addirittura eccedente le necessità tecniche, che partendo dal micro consente di comporre una mappa dinamica e quasi *just-in-time* della situazione sociale. In questa logica potrebbe trovare una definizione concreta l'attesa da parte del sindacato di essere «anticipatore» (che al contrario, a volte, sembra una formula retorica volta a nascondere le pigrizie e i ritardi), di essere cioè capace di intercettare segnali deboli perché non ancora strutturati o relativi a fenomeni ancora allo stato nascente, o di avere la possibilità di prefigurare evoluzioni di portata generale a partire da storie paradigmatiche.

Molto spesso tali frammenti di conoscenza faticano a comporre la mappa, sia perché gli stessi operatori non sono abituati a dare valore ad un certo tipo di dati e di informazioni, sia perché i responsabili non attivano processi di valorizzazione di tali competenze, sia perché l'organizzazione non ha luoghi in cui «organizzare e co-costruire» conoscenza collettiva.

Un secondo tipo di conoscenza meno fluida e dispersa è quella che è possibile rintracciare nei diversi *data base* dove i flussi di dati vengono stoccati e organizzati e diventano disponibili per le diverse interrogazioni che l'organizzazione ritiene necessarie. Molto spesso ciò che manca è sia la consapevolezza di avere a disposizione questa seconda miniera di dati, sia una visione associativa in grado di organizzare i dati in funzione delle attività non solo relative alle politiche di espansione dei servizi, ma soprattutto relative alle funzioni di rappresentanza.

<sup>12</sup> N. Urbinati, *Liberi e uguali*, Editori Laterza, Roma-Bari 2011.

In questa prospettiva il *front office* della Cisl può essere immaginato come un reticolo di «centri di iniziativa»<sup>13</sup> che partecipano alla ricerca incessante di possibili e momentanee risposte a una domanda cruciale: dove e come affrontare i problemi sociali della realtà locale? Rispetto alla moltitudine dei penultimi,<sup>14</sup> in questa delicata fase di transizione dal «welfare del risarcimento» al «welfare delle opportunità», cresce la consapevolezza di quanto oggi la risposta non sembra arrivare dalle sedi di rappresentanza formale o attraverso definizioni impacchettate, e nemmeno dai luoghi delle rappresentanze di interessi e di raggruppamenti politici, dove le «definizioni dei problemi sono incanalate entro schemi fissi con cui si può interagire soltanto in modo altrettanto fisso, a favore o contro». La possibilità di superare alcune rappresentazioni dei problemi tendenzialmente parziali e uniche è possibile solo attraverso la capacità di «ascoltare e riascoltare chi li vive e chi li tratta, chi li incontra più da vicino. [...] Si tratta piuttosto di prendere seriamente in considerazione i modi in cui vengono presentati i problemi, prenderli per poter comprenderli, riservando tempi e spazi per questo».

In questo quadro emerge ancora una volta una «questione organizzativa» che fa riferimento alla necessità di una transizione da «un'azione predisposta di tipo istituzionale o professionale» a «un investire per ricercare» ciò che è meno visibile sia rispetto ai problemi, sia rispetto alle risorse per affrontarli, ma anche a un «costruire quei riconoscimenti imprevisi e inediti delle situazioni che sono l'unico patrimonio a cui possiamo attingere quando abbiamo esperito tutto il repertorio delle soluzioni».<sup>15</sup>

### **Dal *front office* organizzativo a una rappresentanza rinnovata**

Abbiamo voluto correre il rischio di formalizzare il processo che dall'incontro «faccia a faccia» può giungere alla costruzione di una rappresentanza rinnovata, passando attraverso la costruzione di una rappresentazione condivisa.

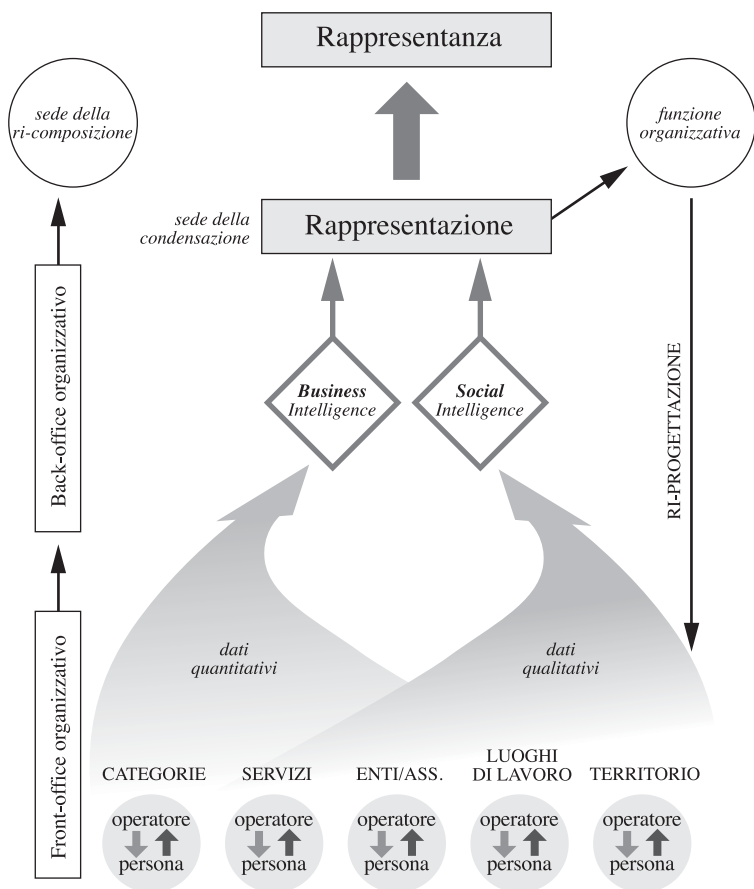
Dal *front office* organizzativo scaturiscono due elementi preziosi: i dati quantitativi, che vengono in gran parte stoccati in *data base*, attraverso strumenti di *business intelligence* sempre più potenti e

<sup>13</sup> F. Olivetti Manoukian, *Produrre Servizi. Lavorare con oggetti immateriali*, Il Mulino, Bologna 1998.

<sup>14</sup> G. Mazzoli, *op. cit.*

<sup>15</sup> F. Olivetti Manoukian, *op. cit.*

Figura 1.



sofisticati; i dati qualitativi, che però richiedono un trattamento perché sono «stoccati» nelle intelligenze degli operatori. Con il termine *social intelligence* vogliamo segnalare la necessità di allestire *setting* di lettura e di interpretazione dei dati che attengono alla dimensione qualitativa, che rischiano costantemente una dispersione causando un potente impoverimento dell'organizzazione. In altri termini ci sembra necessario innovare sul lato dei processi, riconoscendo la necessità di accompagnare gli operatori a



rileggere la propria pratica professionale, a ricostruire il senso dei propri investimenti professionali, a ricondividere una motivazione politica e culturale del lavorare nel sociale, non da soli ma con altri e per gli altri. I luoghi che immaginiamo e in parte sperimentati sono caratterizzati dalla necessità di tenere connessi la centralità sui bisogni della persona, il senso dell'essere operatore sociale e il funzionamento organizzativo. Tali luoghi sono anche gli spazi di integrazione interna tra i diversi sottosistemi, non solo tra figure tecniche dei diversi servizi, ma anche con i responsabili politici, con l'obiettivo di forzare una visione per cui c'è chi decide e c'è chi esegue la decisione, chi si confronta con i problemi e chi immagina soluzioni teoriche sconnesse dalla fatica della realtà. Lo spazio della condensazione lo abbiamo definito *back office* per sottolineare la necessità di avere dei luoghi riparati in cui, sospesa l'attività di produzione, sia possibile la co-costruzione di senso e di significato. È il luogo anche della composizione di una rappresentazione fortemente connessa con la dinamica sociale, oseremo dire «inculturata», attraversata dalla complessità e dall'ambivalenza dell'esperienza reale, che affrontata collettivamente è meno minacciante.

In tale processo la rappresentanza è irrobustita, meno costruita in laboratorio, più partecipata e forse più semplicemente più «umana», in quanto rispecchia storie di donne e uomini reali e per questo in grado di essere riconosciuta. Ma il *back office* è anche uno spazio organizzativo dove è possibile rileggere il lavoro sociale, i legami organizzativi, il fabbisogno di competenze, condividere i successi e i fallimenti, dove provare a formulare delle ipotesi di funzionamenti ulteriori, in qualche modo dove sia possibile desiderare insieme.

Non abbiamo dunque la pretesa di presentare la soluzione ai problemi della Cisl o di individuare la *one best way* della rappresentanza; ci sembra invece possibile avanzare una proposta che, dalle prime sperimentazioni, possa ri-connettere il lavoro «corpo a corpo» del *front office* con la costruzione di una rappresentanza meno stereotipata e maggiormente sintonizzata con i processi di cambiamento. La trasformazione dell'incontro personale in una mappa collettiva e la costruzione della rappresentanza a partire da storie di donne e uomini con i propri bisogni, possono essere due elementi che aiutano la Cisl a restare il «sindacato nuovo».

## L'Osservatorio sociale come leva organizzativa

Nel panorama di welfare plurale, la Cisl soggetto plurale trova una chance di ricomposizione anche attraverso la valorizzazione dell'Osservatorio sociale come leva organizzativa.

In quanto «reticolo organizzativo» complesso chiama in causa diverse tipologie di attori, differenti set di competenze, differenziati ruoli, funzioni e livelli organizzativi e una fitta trama di scambi e di connessioni. Piuttosto che partire da una rappresentazione statica, preferiamo assumere una visione dinamica che consenta di cogliere i funzionamenti organizzativi del «sistema-Osservatorio». In questo senso ci sembra utile proporre una rappresentazione del percorso degli accordi e quindi una loro tracciabilità, in grado di aiutare a cogliere la complessità dei processi e quindi delle dimensioni organizzative del «ciclo di vita dell'accordo».

Concentrare l'attenzione sul «ciclo di vita» dell'accordo non significa relegare in secondo piano altri esiti dell'azione negoziale e della contrattazione sociale di prossimità in particolare. Infatti alcuni esiti diversi dall'accordo, come il «mancato accordo», la rottura delle relazioni o altri punti di mediazione che non trovano una formalizzazione, hanno comunque un valore e soprattutto sono indicatori di una preziosa «fatica negoziale». Si potrebbe avanzare l'ipotesi che la costruzione dei processi negoziali, se orientati da una logica di co-costruzione sociale con altri soggetti, concorre comunque alla tessitura di legami.

L'accordo sottoscritto dalle parti è dunque l'«oggetto sociale» che attiva la fase di elaborazione rappresentata attraverso cinque diversi passaggi:

1. la ricognizione e la raccolta;
2. l'analisi del testo e della sua struttura;
3. l'inserimento nel *data base*;
4. la classificazione;
5. la supervisione.

La *ricognizione* e la *raccolta* degli accordi è un passaggio fondamentale, non solo perché consente il recupero dei documenti, ma anche perché attiva una rete di soggetti che sono i contrattualisti sociali di prossimità, protagonisti del processo e firmatari dell'accordo. Si tratta di una fase che si presenta molto delicata perché richiama una cultura della «rendicontazione sociale» non sempre così radicata, non solo nel sindacato (nel 2016 la Cisl ha elaborato il bilancio di missione), ma anche nel sociale allargato del nostro

Paese. Nello stesso tempo la raccolta degli accordi consente da un lato di avere una tracciabilità della storia negoziale del contesto di riferimento e, dall'altro, permette una comparazione su scala territoriale, regionale e nazionale.

Un secondo passaggio è quello dell'*analisi*, che presenta aspetti di particolare delicatezza per la qualità dell'intero processo di elaborazione. L'utilizzo di griglie di analisi condivise e validate dall'esperienza maturata negli anni, la formazione continua dei referenti e la supervisione a livello nazionale sono gli elementi di garanzia della qualità dei processi.

L'*inserimento dei dati* nel *data base* e la *classificazione* degli accordi sono gli ulteriori passaggi che completano il processo di elaborazione.

La fase successiva è quella di produzione dei report regionali e nazionali e l'attivazione di ulteriori processi di ricerca e di interpretazione dei dati. Occorre sottolineare che da questo punto di vista l'Osservatorio può diventare una piattaforma di connessione con il mondo della ricerca con cui inaugurare una forma di cooperazione innovativa, in grado di riconoscere la Cisl come soggetto capace di costruire conoscenza e di proporre letture e interpretazioni scientifiche e non solo come offerta di *data set*.

L'Osservatorio come «dispositivo organizzativo» esprime il proprio valore sociale aggiunto quando la lettura dei dati e la loro interpretazione in relazione a uno specifico contesto sono utilizzati per promuovere processi di riflessività, che possono muoversi in differenti direzioni. Nella storia dell'Osservatorio la ricaduta più evidente è senza dubbio quella relativa al valore della contrattazione sociale di prossimità in termini di produzione di valore e benessere sociale per i singoli e le famiglie.

Una seconda direzione fa riferimento alla valutazione di impatto sui diversi sistemi di welfare e sugli andamenti della spesa sociale. Una terza direzione valorizza l'attivazione di processi di riflessività in relazione ai funzionamenti organizzativi e richiede l'allestimento di *setting* specifici su diversi livelli. Il primo livello è il contesto in cui l'accordo si colloca, con l'obiettivo di accompagnare, monitorare e «difendere» gli impegni sottoscritti dalle parti, per verificare i processi attivati da cui è possibile apprendere per una fase evolutiva della contrattazione stessa. Un secondo livello è dove si costruiscono le politiche di welfare locale, sempre più intrecciato con quello integrativo e territoriale di natura aziendale. Infine un livello nazionale consente di costruire una

mappa del sociale che scaturisce dalla contrattazione sociale di prossimità.

Tutto ciò chiama in causa quattro elementi fondativi di ogni realtà organizzata: l'identità, la visione, la strategia e l'organizzazione. Tali fattori agiscono e retroagiscono in maniera ricorsiva tra di loro e con il contesto senza una logica lineare di causa-effetto.

In questa prospettiva l'Osservatorio sociale della Cisl, in quanto dispositivo organizzativo di cui l'associazione ha voluto dotarsi, è l'esito di una visione che, basata sull'identità, ha dato luogo ad una strategia che ha la necessità vitale di strumenti per una sua realizzazione. Nello stesso tempo il funzionamento dell'Osservatorio, la produzione di dati e di elaborazioni restituiscono elementi importanti per una manutenzione e, in alcuni casi, per una vera e propria innovazione sia della strategia sia della visione e, in altri casi, può contribuire a ri-dire oggi in un contesto decisamente mutato e in rapido e pervasivo cambiamento la stessa identità della Cisl. In questa logica l'Osservatorio sociale, insieme a tutti gli altri strumenti dell'organizzazione, come ad esempio l'Ocsel, il portale Aida Cisl e il Barometro del benessere, rappresenta un «bene comune» per l'intera organizzazione.

Una seconda prospettiva da verificare ulteriormente è quella che vede l'organizzazione come «la forma della politica». In questo caso l'analisi dei funzionamenti organizzativi dell'Osservatorio può consentire di misurare la distanza tra la strategia sociale dichiarata e quella agita, tra il piano delle aspettative e quello delle realizzazioni, tra il funzionamento ideale e quello reale.

In questo senso l'Osservatorio sociale può diventare uno dei monitor di un «cruscotto organizzativo» ben più ampio che consente all'associazione di avere una visione integrata dello sviluppo delle singole politiche e dei funzionamenti organizzativi.

La terza prospettiva chiama in causa la possibilità di pensare un'intelligente integrazione tra i diversi strumenti di conoscenza e di *governance* delle politiche, in grado di sostenere una praticabile e sostenibile evoluzione della «cultura organizzativa». La strategia primaria di ogni organizzazione è quella di difendere la propria identità, che viene sviluppata e mantenuta attraverso assunti e valori. Le strategie secondarie possono essere di tipo strumentale o di tipo espressivo e si pongono diversi obiettivi. Le strategie strumentali sono per natura operative e sono orientate al raggiungimento degli obiettivi specifici e misurabili. Le strategie espressive operano nel dominio simbolico e danno stabilità e coerenza a quei significati

condivisi che consentono ai membri di un gruppo di avere una consapevolezza attiva del loro sé collettivo e avere così una identità riconoscibile al mondo esterno.<sup>16</sup> La caratteristica di «strategia strumentale» della contrattazione sociale di prossimità è fortemente rafforzata dall'attività dell'Osservatorio sociale che rende evidente il collegamento con obiettivi specifici e misurabili. Nello stesso tempo l'attivazione di *setting* di riflessività sugli esiti e sui processi della contrattazione sociale di prossimità crea le condizioni per le «strategie espressive», che invece irrobustiscono il posizionamento dei singoli e dell'organizzazione agendo proprio sul piano simbolico. L'Osservatorio è anche l'esito di un reticolo di competenze che caratterizzano le diverse figure, le cui connessioni e scambi danno vita al reticolo organizzativo che infrastruttura l'intero Paese. Il sistema delle responsabilità e delle competenze chiama in causa diverse figure:

1. i contrattualisti sociali di prossimità (firmatari degli accordi);
2. i referenti regionali;
3. i referenti nazionali (supervisor);
4. i segretari (Cisl e Fnp) con delega alle politiche sociali (provinciali, regionali, nazionali);
5. la coordinatrice del gruppo dei supervisor;
6. la responsabile della reportistica;
7. l'amministratore del sistema informatico;
8. il coordinatore nazionale del progetto Osservatorio;
9. la segreteria tecnica.

Come si intuisce dalle diverse figure chiamate in gioco, l'Osservatorio produce un evidente valore aggiunto sul piano delle competenze, che in prima battuta possiamo distinguere in:

- competenze politiche, proprie dei soggetti che hanno compiti di rappresentanza e agiscono nell'agone della negoziazione;
- competenze organizzative, che fanno riferimento alle figure che hanno la responsabilità del coordinamento e della tenuta organizzativa;
- competenze tecniche, in relazione al possesso di conoscenze specifiche sulle diverse aree del welfare e che si pongono a supporto dell'azione politica.

Nella realtà tali competenze convivono in maniera meno separata rispetto a quanto possa emergere dalla schematizzazione proposta.

<sup>16</sup> P. Gagliardi, in M.J. Hatch, *Teoria dell'organizzazione*, Il Mulino, Bologna 2009, pp.243-249.

Tipico è il caso di alcuni referenti che svolgono anche una funzione di supporto all'azione politica; per converso occorre evidenziare la lungimiranza di alcuni responsabili politici, che articolano il proprio ruolo anche sul fronte della tenuta organizzativa e in altri casi agiscono le funzioni di referente. Se da una parte tale flessibilità mostra chiaramente quanto l'organizzazione dell'Osservatorio sia flessibile, fortemente ancorata al contesto locale e caratterizzata da specifiche culture organizzative e sociali, dall'altra parte occorre riconoscere che tale complessità richiede forti investimenti in termini di *governance*.

Un focus particolare merita la figura del *referente regionale*, che svolge una funzione preziosa all'interno del reticolo organizzativo e in molti casi vive un sovraccarico funzionale per la multidimensionalità del ruolo. In prima battuta si potrebbe affermare che siamo di fronte a un tipico «ruolo cerniera», in quanto svolge un ruolo di interfaccia plurale in relazione a diversi soggetti interni ed esterni all'organizzazione. Senza dubbio il referente regionale è l'interlocutore tecnico delle figure politiche e quindi ha la necessità di connettere due universi di senso in molti casi distanti e contraddistinti da velocità diverse. In alcuni casi il lavoro finisce per assomigliare molto a quello di un «mediatore culturale» interno all'organizzazione, che è capace di rendere fluida la comunicazione tra la cultura tecnica e la cultura politica. Un secondo livello di interfaccia è giocato nella connessione tra il locale, il regionale e il nazionale, ovvero i diversi livelli organizzativi che in parte condividono obiettivi comuni e in parte presentano obiettivi specifici soprattutto in relazione ai livelli di responsabilità delle diverse politiche di welfare. Un ulteriore livello di connessione è con i supervisor nazionali, che garantiscono un'armonizzazione dell'analisi degli accordi e insieme ai referenti regionali costituiscono una preziosa rete professionale interna all'organizzazione, che può contribuire in maniera rilevante al potenziamento della qualità della contrattazione sociale di prossimità. I referenti regionali, nel tempo e in alcune Regioni, come ad esempio l'Emilia Romagna, la Campania e la Toscana, sono stati in grado di produrre report regionali con focus dedicati, che mettono in mostra il progressivo consolidamento di competenze professionali anche per quanto riguarda l'analisi e l'interpretazione dei dati in relazioni a specifici obiettivi locali.

In questo contesto assumono una valenza strategica tre funzioni organizzative: il *coordinamento*, l'*accompagnamento* e la *formazione*.

Sul fronte del coordinamento si possono individuare diversi dispositivi organizzativi che vengono attivati per garantire progressivi livelli di integrazione fra le diverse funzioni e responsabilità, fra i diversi livelli territoriali, fra la Confederazione, la categoria dei pensionati (Fnp) e le categorie dei lavoratori attivi, con particolare attenzione a quella dei lavoratori pubblici (Fp) e dei servizi privati (Fisascat). Per quanto riguarda l'accompagnamento delle diverse figure coinvolte nella dinamica dell'Osservatorio occorre sottolineare lo sforzo di reciproca connessione tra i referenti regionali e quelli nazionali per un lavoro di armonizzazione del processo di elaborazione degli accordi.

Infine sul fronte del coordinamento uno sforzo davvero importante viene svolto sul piano nazionale da tre figure in particolare: il responsabile del progetto Osservatorio, la responsabile dei supervisor nazionali che fanno riferimento alla Federazione nazionale dei pensionati e la responsabile della reportistica. L'integrazione con l'amministratore del sistema informatico completa la squadra di una «cabina di regia» nazionale, che funge da riferimento per tutta la «task force» di sostegno al funzionamento organizzativo dell'Osservatorio.

Un'importante leva organizzativa per sostenere l'integrazione delle funzioni e lo sviluppo delle competenze è senza dubbio quella formativa. La proposta formativa è rivolta a tutte le figure coinvolte, con particolare attenzione all'allestimento di *setting* in cui sia possibile far interagire i differenti punti di vista. In particolare la presentazione dell'Osservatorio e la diffusione dei risultati delle analisi degli accordi diventano temi ricorsivi nella formazione dei sindacalisti in differenti contesti formativi.

Una logica evolutiva dell'offerta formativa potrebbe far individuare due traiettorie di innovazione. Una prima traiettoria riguarda una formazione integrata con amministratori locali e regionali che possano riconoscere il valore della conoscenza prodotta dall'integrazione degli Osservatori Cisl e del portale Aida Cisl come valore aggiunto messo a disposizione dalla Cisl per i diversi territori. In questa prospettiva l'organizzazione rafforzerebbe una fonte di legittimazione basata sulla conoscenza situata delle dinamiche sociali. Una tale conoscenza formalizzata potrebbe essere arricchita da una conoscenza spesso «incapsulata» nelle persone che quotidianamente operano nei diversi *front office* dell'organizzazione, in un prezioso lavoro di faccia a faccia con le persone che scelgono la Cisl per quanto riguarda i servizi, gli enti e le associazioni.

Da tutto ciò emerge una conoscenza «eccedente» che, per passare da «conoscenza individuale» a «conoscenza organizzativa», richiede l'allestimento di *setting* in cui sia possibile far emergere, connettere e scambiare queste conoscenze, meno immediatamente evidenti ma particolarmente preziose per il senso del «lavoro sociale» del singolo operatore e anche per la «competenza sociale» di tutta l'organizzazione.

Infine porsi in una prospettiva di «processo organizzativo» consente di dare valore non solo al punto di arrivo (l'accordo), ma anche al «percorso». Allora la contrattazione sociale di prossimità può essere riletta in una logica di «costruzione sociale» e nei casi più evoluti di «co-costruzione sociale». La Cisl porta ai tavoli negoziali conoscenza sociale, in molti casi quale esito di un lavoro di rete con altri soggetti sociali; in altri porta elementi di conoscenza del territorio che attinge dalla propria attività dei servizi, del patronato, delle associazioni e degli enti con ampi tratti di distintività e di peculiarità. In altri casi ancora la conoscenza del territorio trae importanti elementi dalla presenza sindacale nei luoghi di lavoro. Questi molteplici piani di costruzione della conoscenza sociale sono un forte arricchimento della conoscenza formalizzata che deriva dall'elaborazione degli accordi e, nei casi in cui si è realizzata una integrazione positiva, il valore sociale dell'organizzazione emerge attraverso la quantità e la qualità dei dati.

In questa prospettiva una Cisl che riconosce il valore della conoscenza delle dinamiche sociali (micro, meso e macro) diventa un soggetto sociale che nel welfare plurale riesce ad integrare sguardi che, proprio a partire dalla differenza dei punti di vista, diventano occasioni particolari per una lettura più utile, da un lato, alla costruzione delle politiche e dei servizi sociali e, dall'altro, per irrobustire la capacità di prendere in carico e di accompagnare storie di vita di singoli e di famiglie fragili che riconoscono nella Cisl un soggetto sociale affidabile perché competente.

Ci piace pensare allora che l'Osservatorio sociale, che elabora il processo della contrattazione sociale di prossimità, possa essere riletto anche come un «monitor della fiducia» che il lavoro sociale della Cisl produce all'interno dell'organizzazione e contestualmente nei territori e nei luoghi di lavoro che abita.





## 6. UN PERCORSO APERTO\*

Come abbiamo potuto apprezzare in questo Rapporto, l'archivio dell'Osservatorio sociale della Cisl rappresenta una fonte informativa di grande valore sotto il profilo sia conoscitivo sia operativo. È uno strumento alimentato dal (e funzionale al) lavoro di tutte le persone dell'organizzazione che ai vari livelli politici e tecnici si occupano di contrattazione territoriale, che di fatto sono l'anima e la struttura portante dell'Osservatorio sociale.

Un'analisi approfondita di questo archivio, ovvero degli accordi raccolti e classificati nel suo *data base*, consente di rileggere in modo sistematico e aggregato l'azione negoziale sviluppata dalla Cisl nei territori, in ambito sociale, e di farne emergere le linee portanti, i punti di forza, le criticità. In altre parole, ciò significa avere tra le mani un'importante opportunità di riflessività e di supporto all'ulteriore sviluppo di tale azione negoziale, a vantaggio della sua incisività nei processi di *policy making*, oltre che della sua legittimazione politica e sociale.

Gli elementi conoscitivi messi a disposizione dal Rapporto sono utili a rendere più evidente sia all'interno sia all'esterno dell'organizzazione – agli operatori sindacali, ai lavoratori, ai cittadini, agli attori istituzionali e sociali coinvolti nella produzione del welfare – quanto tramite la contrattazione sociale viene realizzato per pro-

\* Il presente capitolo è curato dal dipartimento Politiche sociali, salute e riforma della pubblica amministrazione della Cisl, dal dipartimento Politiche socio-sanitarie e formazione della Fnp Cisl e dai ricercatori del Centro Wwell. Il testo rappresenta la sintesi di note e documenti condivisi sia in sede tecnica che politica in una serie di incontri che hanno visto protagonisti i referenti regionali dell'Osservatorio sociale e i segretari componenti dei coordinamenti delle Politiche sociali sia confederale che della Fnp.

muovere il benessere sociale della collettività, non solo contrattando in modo specifico e diretto servizi, prestazioni socio-sanitarie, livelli delle tariffe e dei tributi locali, che rappresentano storicamente il nocciolo duro di questa azione, ma sempre più anche andando a intervenire in altre aree di politica, quali il contrasto alla povertà, il sostegno all'occupazione e allo sviluppo, il territorio, la casa ecc.; nel complesso facendo crescere la cultura del dialogo sociale, del confronto e della contribuzione per un welfare e uno sviluppo locale condivisi.

Come è apparso chiaro attraverso l'analisi proposta nel capitolo 2 e il *focus* del capitolo 4, la modalità di classificazione dei dati che ad oggi viene adottata si pone l'obiettivo di leggere la contrattazione sociale territoriale in ordine alle caratteristiche strutturali degli accordi (territorio, ambito e periodo di validità, soggetti sottoscrittori), le aree di intervento, le azioni previste, le caratteristiche dei processi concertativi. Molte sono, dunque, le informazioni a disposizione. E tuttavia, molte sono anche quelle che servirebbero, in aggiunta, per cogliere in modo più approfondito la logica, le caratteristiche, gli esiti della contrattazione sociale territoriale e dunque favorire la partecipazione più consapevole e competente della Cisl nella programmazione, progettazione e realizzazione degli accordi in materia di protezione sociale. Più in particolare, nel tentativo di passare da un'analisi descrittiva, quella ora impiegata (che risponde alla domanda: cosa accade nei territori?), a una logica di tipo interpretativo (che prova a comprendere e spiegare perché avviene un certo tipo di contrattazione, che porta a determinati esiti, nei territori), è auspicabile procedere alla riorganizzazione delle attività di raccolta e classificazione dei dati in base ai seguenti criteri/obiettivi:

- scegliere le variabili rilevanti da monitorare, in accordo con le linee guida e gli obiettivi della Cisl;
- separare i piani di analisi, e dunque distinguere chiaramente i rischi/funzioni/aree di intervento dagli strumenti di politica adottati, le azioni previste negli accordi dai processi negoziali che sono alla base degli accordi stessi ecc.;
- validare i dati raccolti, grazie alla comparabilità e stabilità delle classificazioni adottate (specie con riguardo alle aree di intervento e agli strumenti di politica);
- mettere maggiormente a fuoco gli strumenti implementati, quanto a natura (trasferimenti in danaro o servizi) e logiche (universalismo o selettività);

- contestualizzare l'accordo, così da arrivare a chiarire come le condizioni di contesto (per esempio le caratteristiche sociali, demografiche, economiche e politiche del territorio) influiscano sui processi e gli esiti della concertazione sociale, come li influenzino; tutto ciò rafforzando la sistematizzazione dei dati statistici relativi a mercato del lavoro, profilo della popolazione residente, struttura politica e istituzionale dei territori, spesa sociale dei Comuni, così come in questo Rapporto si è cominciato a realizzare attingendo alle banche dati dell'Istat e del portale Aida Cisl - Bureau van Dijk,
- investigare gli intrecci e le sinergie che si realizzano tra la contrattazione sociale territoriale e la contrattazione di secondo livello valorizzando le possibili connessioni con l'Ocsel, nonché l'azione associativa orientata al sociale, realizzata tramite i tanti servizi della Cisl.

Tutto ciò, affinché il patrimonio informativo dell'Osservatorio sociale, che dice già molto, possa parlare ancora di più e meglio. L'obiettivo è quello di arrivare a offrire un quadro interpretativo più articolato, che getti una luce non solo su come e dove si sviluppa la contrattazione sociale, e su quali oggetti specifici si concentra, ma anche sul perché si sviluppa, sui fattori che, a livello micro e macro, favoriscono oppure ostacolano la stipula di accordi, influenzano la qualità dei processi, incidono sulla scelta delle priorità di intervento e le strategie sindacali, e via dicendo. Sapendo che la conoscenza di ciò che il sindacato contribuisce a realizzare è di grande interesse per i *policy-maker*, per tutti gli attori pubblici e privati (profit e non profit) che a vario titolo sono protagonisti del sistema di welfare, e non ultimo per gli studiosi della materia, per i quali i dati dell'Osservatorio costituiscono una fonte di ricerca alquanto preziosa.

Proseguire lungo il percorso intrapreso significa valorizzare l'Osservatorio sociale come luogo di costruzione di sapere riflessivo e di competenze effettivamente spendibili nei processi di lettura e progettazione della contrattazione sociale territoriale. Nella convinzione che attivare un circuito di riflessività organizzativa contribuisca a incrementare ulteriormente la qualità dei processi di negoziazione.





«Migliorare il welfare per migliorare il Paese»: è questa la prospettiva con cui la Cisl vive il proprio impegno per fronteggiare i nuovi e vecchi rischi sociali, per sostenere i lavoratori, i pensionati e le loro famiglie alle prese con le pesanti conseguenze della «lunga crisi».

La Cisl da tempo ha scelto di rispondere a questa sfida non soltanto in termini difensivi, ma avviando processi di innovazione e ripensamento del sistema welfare in una logica di corresponsabilità.

L'iniziativa sindacale si è caratterizzata per la valorizzazione della contrattazione, lo sviluppo della partecipazione, il rafforzamento della dimensione territoriale.

Il *Rapporto 2017* dell'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, sulla base della ricca banca dati (oltre 5.500 accordi), è un patrimonio di conoscenza ed esperienza utile non solo per il sindacato, ma anche per tutti i decisori politici e gli attori pubblici e privati che concorrono allo sviluppo del welfare locale.

Esaminare l'attività degli ultimi anni contribuisce al riposizionamento culturale e strategico del sindacato ed evidenzia come la Cisl, in stretta collaborazione con la Fnp, abbia prodotto un lavoro capillare di tutela e rappresentanza.

Il *Rapporto* fa emergere le potenzialità di un welfare sempre più plurale, sussidiario e territoriale che richiede un'azione sindacale capace di riconnettere le necessarie riforme di livello nazionale con una contrattazione sociale di prossimità non solo rivendicativa e redistributiva, ma generatrice di valore sociale ed economico per una società più dinamica ed inclusiva.

€ 8,00

9788873134169



9 788873 134169