

LA CONCERTAZIONE TERRITORIALE: L'EQUITÀ IN UN NUOVO WELFARE

Primo Report Nazionale della banca dati
dell'Osservatorio sociale Cisl



LA CONCERTAZIONE TERRITORIALE: L'EQUITÀ IN UN NUOVO WELFARE

Primo Report Nazionale della banca dati
dell'Osservatorio sociale Cisl

a cura di
Silvia Stefanovichj e Alessandro Geria

© copyright 2013
Edizioni Lavoro Roma
via Salaria 89
tel. 06 44251174
fax 06 8552478
e-mail: info@edizionilavoro.it

copertina di Michela Boccalini

editing e impaginazione Typo, Roma
finito di stampare nel maggio 2013
dalla tipolitografia Empograph
Villa Adriana (Roma)

SOMMARIO

La Cisl e la concertazione sociale: ampliare la rappresentanza per essere protagonisti nella riforma del welfare <i>di Pietro Cerrito</i>	7
Primo Rapporto dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale 2011-2012. L'azione concertativa tra rappresentanza e rappresentatività nel sito geo-sindacale <i>di Gianpietro Cavazza e Simona Melli</i>	11
La Fnp e la concertazione sociale <i>di Attilio Rimoldi</i>	65
La concertazione sociale: dalle linee guida agli strumenti operativi <i>di Alessandro Geria</i>	73
Dall'analisi delle esperienze: consigli e strumenti per una buona concertazione sociale <i>di Silvia Stefanovichj e Alessandro Geria</i>	83
Cronogramma illustrato dell'attività di organizzazione e gestione dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale <i>a cura della Task Force nazionale</i>	91
Il sistema informatico dell'Osservatorio sociale <i>di Luigi Nobilia</i>	95

Un navigatore per concertare politiche sociali <i>di Massimo Campedelli</i>	107
--	-----

Allegati

Gruppo di lavoro dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale	123
L'accesso all'Osservatorio sociale della concertazione territoriale	125
Linee guida sulla concertazione locale e sulla contrattazione decentrata	127

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

*di Pietro Cerrito**

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

Siamo posti drammaticamente di fronte a una logica universalistica che si scontra sempre di più, per un verso, con i vincoli di bilancio e di risorse e, per l'altro, con l'espansione della domanda. Ciò sta cambiando profondamente la stessa natura del nostro welfare, creato e sostenuto dai principi di solidarietà, eguaglianza e sussidiarietà che lo hanno pienamente inserito nel modello sociale europeo. Pensiamo ad esempio ai temi legati all'invecchiamento della popolazione, con l'aggravarsi di malattie croniche e invalidanti, che scaricano sul sistema sanitario italiano una domanda di assistenza senza precedenti, cui corrisponde una risposta sostanzialmente legata al contingentamento dell'offerta e all'incremento della spesa per tickets. Questo aggrava sempre più la condizione delle famiglie, soprattutto di quelle più fragili, e rende più difficile l'accesso alla prevenzione, alla cura, alla riabilitazione.

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

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

* Segretario confederale della Cisl.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIMO RAPPORTO DELL'OSSERVATORIO SOCIALE DELLA CONCERTAZIONE TERRITORIALE 2011-2012. L'AZIONE CONCERTATIVA TRA RAPPRESENTANZA E RAPPRESENTATIVITÀ NEL SITO GEO-SINDACALE

*di Gianpietro Cavazza e Simona Melli**

Premessa

È consolidato il fatto che un sindacato moderno opera sia per tutelare gli interessi particolari legati al lavoro (in prima istanza quello dipendente), sia per difendere gli interessi generali della comunità ai vari livelli territoriali. Se il lavoro cambia e le comunità cambiano, se tutto è in fase di trasformazione, anche il sindacato è sollecitato a cambiare per continuare a raccogliere efficacemente la linfa vitale dai propri mondi di riferimento.

Il cambiamento non è, però, il risultato finale di un processo operativo ma è invece un *driver* del processo stesso, una funzione che deve essere industrializzata all'interno di qualsiasi organizzazione, compreso il sindacato. Se il lavoro cambia, se le comunità cambiano, è necessario interrogarsi su come stia cambiando il sindacato, su come dovrebbe cambiare per rapportarsi efficacemente con i propri referenti, che sono in continua trasformazione.

Da questo punto di vista gli accordi sociali territoriali possono rappresentare uno specchio delle relazioni del sindacato con il proprio territorio di riferimento. In questo caso l'attenzione è posta sul fronte della comunità, ma non per questo diminuisce di importanza quello più specifico dell'impresa; anzi, si scoprirà che il benessere del lavoratore e della sua famiglia è direttamente proporzionale al benessere nel luogo di lavoro così come nel territorio. È evidente che esiste una qualche forma di interazione tra lavoro e comunità che, però, non è più lineare.

Può essere d'aiuto alla presente riflessione fare riferimento al concetto di sito geo-sindacale:

* Rispettivamente direttore scientifico e ricercatrice di Areté.



Se l'identità del sindacato dipende dalla sua matrice storica, dalle persone che lo vivono e dagli eventi che lo hanno condizionato, è indubbio che tale identità dipenda anche, profondamente, dalle caratteristiche del territorio nel quale esso si trova ad operare. Un sindacato che opera in un territorio ricco di servizi, con una economia fiorente e con elevati tassi occupazionali, indubbiamente avrà caratteristiche ben differenti da un sindacato che opera in un contesto territoriale più povero economicamente, socialmente e culturalmente.

(G. Bursi, G. Cavazza, S. Melli, a cura di, *Memorie, simmetrie, emozioni per il futuro del sindacato*, Edizioni Lavoro, Roma 2009)

In altri termini: mentre stanno cambiando i profili descrittivi della comunità, allo stesso modo sono in mutazione gli stessi confini relazionali del sindacato, ovvero dei lavoratori e delle loro famiglie.

Il sistema delle relazioni tra il sindacato e gli altri attori sociali e istituzionali, a livello locale, è caratterizzato da una molteplicità di fattori economici, sociali, culturali e politici intercorrelati in diversa misura. Nei singoli accordi, che sono una rappresentazione, e non l'unica, della istituzionalizzazione di tale sistema di relazioni, questi fattori si mescolano e assumono configurazioni differenziate in base agli interlocutori, agli ambiti di azione e a seconda del territorio in cui vengono realizzati.

Il processo di globalizzazione e delocalizzazione della produzione, la riorganizzazione del ruolo e delle funzioni delle istituzioni locali, le dinamiche di protagonismo di nuovi e vecchi attori sociali stanno ampliando gli ambiti del dialogo sociale e soprattutto richiedono una ulteriore qualificazione delle metodologie e degli strumenti, e in particolar modo un approccio nuovo che sappia coniugare maggiormente la dimensione sociale a quella economica. È noto che attualmente non esiste nel nostro Paese una qualche forma di regolamentazione quadro di tale dialogo; pertanto ben vengano le sperimentazioni e le analisi di quanto si sta facendo, al fine di rendere sempre più democratica e partecipata ogni forma di azione di sviluppo socioeconomico che coinvolga una molteplicità di soggetti.

Il presente Rapporto di analisi rappresenta la prima attività del neonato *Osservatorio sociale della concertazione territoriale*, che ha lo scopo di raccogliere e classificare gli accordi sociali a partire dal 2011. L'obiettivo è duplice: da una parte si intende favorire lo scambio di informazioni in maniera ordinata e facilitata all'interno dell'organizzazione; dall'altra si cerca di capire, prima, e orientare, poi, le strategie concertative ai diversi livelli territoriali. L'Osservatorio

rappresenta una novità assoluta, in quanto consente non solo la raccolta degli accordi e la loro messa in rete, ma soprattutto una loro classificazione quantitativa e qualitativa finalizzata a rilevare i beneficiari dell'accordo, i soggetti firmatari, la tipologia e la dimensione dei problemi su cui si intende intervenire, le azioni da realizzare e i corrispondenti soggetti responsabili e le caratteristiche essenziali del processo concertativo. Oltre a ciò l'Osservatorio consente di rilevare la qualità descrittiva del documento contrattuale, rappresentando in tal modo uno strumento di miglioramento incrementale dell'attività concertativa. Caratteristica essenziale del sistema informativo è poi quella di consentire un suo costante aggiornamento e di poter interfacciarsi con l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello. L'Osservatorio non si connota come uno strumento per valutare la quantità dell'attività di concertazione svolta dalle strutture sindacali, né tanto meno dell'attività sindacale in senso lato. Ciò per almeno due ordini di ragioni: uno legato alla funzionalità dello stesso, nel senso che la rilevazione, pur estesa e significativa in termini di numerosità, non risulta ancora omogenea sul territorio nazionale; l'altro, invece, legato alla stessa natura dell'Osservatorio, che si configura come strumento di raccolta e analisi della sola concertazione formalizzata in testi scritti e su alcune specifiche politiche. Si è detto che l'Osservatorio sociale della concertazione territoriale è lo strumento finalizzato a valorizzare al massimo una delle attività, forse la principale, del sindacato a livello di singoli territori. I dati dell'Osservatorio riflettono il modello concertativo applicato da diversi anni e che è stato codificato nel luglio 2010 con la definizione delle «Linee guida sulla concertazione locale».

In particolare il modello concertativo di riferimento prevede la chiara e puntuale identificazione dei seguenti elementi.

- *Un'analisi iniziale.* La ricostruzione della situazione iniziale è necessaria per quei territori che iniziano l'attività di concertazione o laddove questa sia stata svolta in modo frammentato sul territorio stesso. La conoscenza puntuale del territorio è il punto di partenza fondamentale per valutare le scelte economiche operate dalle istituzioni e per costruire una proposta.
- *L'individuazione dei referenti.* È indispensabile individuare compiti e responsabilità definiti tra i diversi attori del sindacato, per poter agire in maniera sinergica e convergente su obiettivi comuni verificabili. È importante, inoltre, riconoscere chi sono nel territorio gli interlocutori istituzionali e gli altri attori sociali da coinvolgere nel processo.

- *L'identificazione delle aree critiche e la definizione degli obiettivi.* È necessario capire dove focalizzare l'azione, dotandosi di indicatori.
- *La definizione delle disponibilità finanziarie necessarie.* Indagine delle risorse esistenti e dei canali di finanziamento accessibili; valorizzazione delle risorse espresse dal territorio.
- *La progettazione delle azioni.*
- *La verifica e il monitoraggio dei risultati.*
- *L'informazione.* È necessario che ci sia una «pubblicità» dei dati, degli strumenti, dei risultati disponibili in modo che diventino patrimonio comune dell'organizzazione.

Si comprende che a partire da tale modello l'Osservatorio è in grado di rispondere ad alcune domande di fondo: quanti accordi sono stati conclusi? Su quali problemi sono intervenuti e a beneficio di chi? Da chi sono stati firmati? Quali impegni sono stati presi e da chi? Quali risultati ci si attende dal rispetto degli accordi presi?

Per arrivare a una banca dati, ma ancor prima a uno schema di classificazione degli accordi metodologicamente corretto, le linee guida sono state ordinate in uno schema logico e sono state tradotte in un modello di classificazione/progettazione degli accordi territoriali (figura 1).

In sintesi, lo sfondo sul quale si sviluppa il modello concertativo afferisce a quella visione che attribuisce alla società locale, e a tutti i suoi attori, la responsabilità e la competenza, in termini di prossimità, in merito alla gestione delle dinamiche sociali. L'idea di fondo è che dovrebbe essere la società il soggetto responsabile della programmazione locale.

Nello strutturare il modello concertativo può essere utile distinguere il livello del «contenuto» da quello relativo alla «gestione».

Le fondamenta della *vision* della Cisl si confrontano innanzitutto con il modo con il quale si concretizzano, ma soprattutto con la cultura degli attori protagonisti nel territorio e le dinamiche sociali ed economiche sulle quali si intende intervenire. Si comprende, a livello di gestione, la necessità di possedere le informazioni necessarie che descrivano nella maniera più accurata possibile i destinatari, ossia i beneficiari e le problematiche sulle quali si intende intervenire. Ma anche quali soggetti si coinvolgono, per definire gli obiettivi e per programmare e implementare gli interventi, e soprattutto come e chi valuta i risultati dell'accordo.

A livello di contenuto sono riportati quegli elementi che caratterizzano nella sostanza un accordo e che di fatto rispondono alle se-

Figura 1. Modello di classificazione/progettazione degli accordi territoriali



guenti domande: quale missione obiettivo si intende realizzare? Quali strategie e azioni vengono attivate per perseguire coerentemente tale missione obiettivo? Quali sono i valori che qualificano la politica che si vuole realizzare? In sintesi, definiscono il metodo (contenuto e gestione) le seguenti dimensioni operative:

■ *C. Contenuto:*

1. mission;
2. strategie;
3. valori;
4. azioni.

■ *G. Gestione:*

1. sistema informativo;
2. programmazione;
3. implementazione;
4. valutazione.

Oltre a ciò, assume particolare importanza l'assetto organizzativo di programmazione e gestione degli interventi, perché contiene gli strumenti con i quali concretamente è possibile pervenire alla realizzazione delle attività.

Il livello C (il contenuto dell'accordo) è articolato in quattro elementi, che definiscono la dimensione contenutistica del metodo.

1. La *mission* rappresenta l'obiettivo che ci si prefigge di raggiungere con i servizi e le prestazioni concertate. La chiarezza negli attori coinvolti rispetto alla finalità da perseguire rappresenta un importante elemento di qualità, in quanto consente di far convergere l'impegno di ciascuno verso il medesimo obiettivo.
2. Le *strategie* sono gli orientamenti e i sentieri di carattere generale all'interno dei quali si collocano le attività; determinano il modo di procedere di tutti gli attori nella realizzazione degli interventi e rappresentano un primo livello di approfondimento e di traduzione della *mission*.
3. I *valori* sono i punti di riferimento dell'impianto strategico definito; identificano l'approccio culturale che ispira, nel nostro caso, gli enti firmatari, in primo luogo il sindacato.
4. Le *azioni* sono la concretizzazione delle strategie che riguardano la gestione delle relazioni richieste per questi specifici interventi. L'equilibrio e la coerenza tra le strategie implementate consente il perseguimento efficace degli obiettivi.

Ovviamente, il punto chiave di queste quattro variabili è la missione dalla quale tutto discende. È questa la dimensione che prima di tutto deve essere declinata in funzione dell'utente, delle diverse peculiarità che lo caratterizzano e del sistema di relazioni che lo qualificano.

Il livello G (la gestione) è definito anch'esso da quattro elementi che riflettono la dimensione gestionale del metodo.

1. L'*informazione strategica*: la conoscenza di base riguarda i beneficiari dell'accordo e la definizione dei problemi su cui si intende intervenire. È importante che i beneficiari siano descritti nella maniera più accurata possibile, al fine di consentire la calibrazione delle risorse ma soprattutto la valutazione delle azioni messe in campo.
2. La *programmazione partecipata*: riguarda le diverse fasi del processo concertativo, a partire ovviamente dal coinvolgimento dei beneficiari o delle loro organizzazioni di riferimento. È impor-

tante che siano descritte le modalità (metodologie, strumenti, tempi) attraverso cui pervenire a una reale programmazione.

3. L'*implementazione innovativa*: la qualità di un accordo si riflette anche nel suo grado di innovazione. Non si tratta di realizzare degli sforzi di creatività, ma, eventualmente, di applicare sul proprio territorio le prassi già sperimentate altrove.
4. Il *monitoraggio comparato*: consiste nell'attività di verifica e valutazione dell'attuazione dell'accordo stesso. Si tratta di monitoraggio comparato in quanto l'operazione di controllo richiede il confronto nel tempo dell'oggetto valutato. È importante che siano descritti i tempi, i criteri, i soggetti e le risorse necessarie alla valutazione.

Le potenzialità dell'Osservatorio sono superiori alle informazioni presentate in questo primo Rapporto relativo all'attività concertativa realizzata nel corso del biennio 2011-2012. Un secondo obiettivo dell'Osservatorio, oltre a quello di restituire una fotografia dell'esistente, è quello di favorire ulteriormente lo sviluppo dell'attività concertativa, in termini sia qualitativi che quantitativi, convergendo sempre di più verso il modello definito nelle linee guida, facendolo diventare patrimonio comune di tutta l'organizzazione.

La classificazione utilizzata dall'Osservatorio è strutturata su tre livelli: quello dei contenuti, quello della qualità e quello documentale. Per facilitare la diffusione dello strumento, la rilevazione relativa al 2011-2012 ha riguardato, oltre alla parte documentale, il solo livello dei contenuti. Ciò consente in ogni caso di costruire una rappresentazione sull'attività concertativa finalizzata a delineare nuove strategie o a confermare quelle esistenti. L'analisi qui presentata riguarda l'attività concertativa svolta nel corso del 2011 e del 2012 e in particolare tutti gli accordi classificati e inseriti entro il 18 marzo 2013. Cinque regioni non hanno inserito alcun accordo nel 2011 e sei nel 2012, rendendo palese come l'attività concertativa, che probabilmente è stata svolta anche in queste regioni, se non è classificata e inserita nel programma informatico dell'Osservatorio sociale non può essere resa evidente, o perlomeno non con questo strumento. Resta tuttavia il fatto che quattro regioni non hanno inserito alcun accordo in entrambe le annualità.

In sostanza l'obiettivo generale, rispetto al quale l'Osservatorio è uno strumento di lavoro, è quello di dare agli accordi sociali territoriali la stessa dignità e rilevanza della contrattazione di primo e secondo livello, nella consapevolezza che la qualità della vita del

lavoratore e della sua famiglia è l'esito, spesso non casuale, di più fattori tra loro correlati. Si comprende facilmente che la qualità del welfare, inteso in senso allargato, a livello locale e il suo potenziale inclusivo dipendono non solo dalle politiche degli enti locali, ma anche dall'apporto talvolta integrato del cosiddetto terzo settore e delle imprese, oltre che dalle diverse forme di auto-organizzazione delle famiglie. Essendo ancora nella fase sperimentale il primo Rapporto non illustrerà tutto il potenziale informativo che il sistema di classificazione prevede, ma si concentrerà sulle principali dimensioni descrittive.

Gli attori del sito geo-sindacale: i soggetti firmatari

Per accordi si intendono tutti quei documenti, anche diversamente denominati (verbale d'accordo, accordo, verbale d'incontro, accordo quadro), in cui è chiara la volontà del sindacato e di un altro soggetto di impegnarsi per intervenire in qualche modo a beneficio della cittadinanza o di parti di essa. L'ambito di intervento è quello socio-sanitario, sociofamiliare, territoriale, fiscale e del lavoro. Ogni accordo, quindi, descrive un'azione di concertazione che può prevedere più beneficiari, più aree critiche sulle quali intervenire e più azioni. Nel 2011 sono stati siglati 823 accordi di cui 75 hanno coinvolto solamente la Cisl. È certamente un dato interessante, perché ci fa capire come ci siano realtà in cui, più di altre, l'attività concertativa è portata avanti separatamente rispetto agli altri sindacati. Si osserva a questo proposito l'attività in Sicilia in cui, per l'81,82% degli accordi firmati, la Cisl ha concertato senza gli altri sindacati, a differenza dell'Emilia Romagna, delle Marche e della Toscana, dove invece avviene una concertazione quasi totalmente in accordo con le altre principali sigle sindacali (tavola 1).

Nel 2012 gli accordi siglati sono stati 844 e rispetto al 2011 si rileva che la Liguria ha iniziato a inserire i dati nel programma Osservatorio sociale; ad oggi permangono quattro regioni che non hanno inserito alcun accordo: Basilicata, Molise, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta.

Se si osserva la distribuzione degli accordi per regione si rileva che su quattro territori (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana) è siglato più dell'80% degli accordi. La Lombardia da sola rappresenta poco meno della metà dell'attività concertativa.

Tavola 1. Accordi per regione

	Numero accordi		Numero accordi solo Cisl		% accordi solo Cisl	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	0	0	0,00	0,00
Basilicata	0	0	0	0	0,00	0,00
Calabria	9	0	1	0	11,11	0,00
Campania	15	37	0	4	0,00	10,81
Emilia Romagna	134	79	1	1	0,75	1,27
Friuli Venezia Giulia	5	14	0	3	0,00	21,43
Lazio	5	7	1	0	20,00	0,00
Liguria	0	5	0	0	0,00	0,00
Lombardia	389	416	42	131	10,80	31,49
Marche	41	35	1	0	2,44	0,00
Molise	0	0	0	0	0,00	0,00
Piemonte	68	113	3	0	4,41	0,00
Puglia	7	0	1	0	14,29	0,00
Sardegna	1	1	0	0	0,00	0,00
Sicilia	11	5	9	2	81,82	40,00
Toscana	98	74	3	0	3,06	0,00
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0,00	0,00
Umbria	6	2	0	0	0,00	0,00
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0,00	0,00
Veneto	33	43	13	13	39,39	30,23
<i>Totale accordi</i>	823	844	75	154	9,11	18,25

Tavola 2. Accordi per regione ed ente firmatario

	Numero accordi		Associazioni imprenditoriali		Pubblica amministrazione		Terzo settore	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	1	4	1	11	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	2	0	6	0	0	0
Campania	15	37	3	1	14	25	4	4
Emilia Romagna	134	79	11	6	122	71	3	0
Friuli Venezia Giulia	5	14	0	2	3	10	0	0
Lazio	5	7	1	1	5	7	0	0
Liguria	0	5	0	0	0	3	0	0
Lombardia	389	416	0	0	387	413	1	2
Marche	41	35	0	0	38	35	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	0	3	66	107	0	0
Puglia	7	0	0	0	6	0	1	0
Sardegna	1	1	0	0	1	1	0	0
Sicilia	11	5	0	3	11	5	0	0
Toscana	98	74	1	0	93	73	1	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	2	1	5	2	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	0	0	28	32	2	1
<i>Totale accordi</i>	823	844	21	21	786	795	12	7
<i>Incidenza %</i>	-	-	2,6	2,5	95,5	94,2	1,5	0,8

La tavola 2 evidenzia come, in entrambe le annualità considerate, per oltre il 94% dei casi l'ente con cui si concerta è la pubblica amministrazione, quasi a indicare che essa è sul territorio l'unico soggetto attivo con cui è possibile fare intese. Si distingue in parte da tale situazione l'Emilia Romagna, che risulta maggiormente attiva verso le associazioni imprenditoriali. C'è da chiedersi, però, se questa è la fotografia della realtà o se invece non sia piuttosto il risultato di consuetudini e/o chiusure, talvolta anche culturali, che caratterizzano gli attori del territorio. In altri termini, rispetto ai problemi individuati, è possibile in alcuni casi che siano di stretta competenza dell'ente locale, ma è altresì evidente che spesso sono attivi, a vario titolo, anche altri soggetti che riflettono competenze e responsabilità rispetto ai quali appare necessario relazionarsi anche in termini concertativi. Da questo punto di vista la mappa dei soggetti collettivi presenti e attivi sul territorio è potenzialmente estremamente variegata: dal sistema scolastico a quello formativo, da quello sportivo a quello ambientale, da quello economico a quello sociale, soltanto per fare alcuni esempi.

Sul fronte interno il soggetto firmatario prevalente è la Fnp, mentre sul fronte esterno il soggetto con il quale si collabora maggiormente è la Cgil (tavola 3).

Riprendendo il tema dei soggetti firmatari, sono possibili alcune considerazioni di carattere generale. Se assumiamo come punto di vista la tutela del lavoratore e della sua famiglia, è evidente che questa non può essere garantita solo dalla pubblica amministrazione. In ogni sito geo-sindacale sono presenti una molteplicità di attori che, pur operando in termini specialistici, hanno o possono avere interessi convergenti. Non stupisce che l'immagine prevalente del sindacato sia quella di un'organizzazione politica, che ha il compito di tutelare il lavoratore, nell'impresa e nel sociale, nei confronti dei diversi enti che producono e offrono servizi pubblici. Questa rappresentazione però non tiene conto di diversi fattori che proviamo a descrivere sinteticamente. Innanzitutto gli enti pubblici non sono gli unici a fornire servizi, in quanto a questi si sommano soggetti privati profit e non profit, volontariato, imprese individuali, nonché professionisti e singoli lavoratori. Questi stessi soggetti poi concorrono in molti casi a gestire per conto del pubblico gli stessi servizi. Occorre poi tenere presente che una parte consistente della popolazione non si avvale o rimane esclusa dal sistema dei servizi pubblici e quando è in situazione di bisogno intraprende percorsi individuali per trovare qualche forma di soluzione. Non va poi di-

Tavola 3. Accordi per regione e sindacato firmatario

	Numero accordi		Cisl confederale		Cisl categorie		Cisl servizi*		Cgil		Uil		Ugl		Altri	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	1	13	1	8	1	0	1	13	1	13	1	3	1	6
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	5	0	5	0	1	0	6	0	6	0	1	0	0	0
Campania	15	37	8	21	5	13	0	0	12	22	8	22	3	2	1	0
Emilia Romagna	134	79	91	55	78	46	1	1	131	75	128	74	4	1	3	2
Friuli Venezia Giulia	5	14	4	13	2	7	0	0	4	10	4	10	0	1	0	0
Lazio	5	7	5	7	3	3	0	0	2	5	4	6	2	6	0	0
Liguria	0	5	0	3	0	3	0	0	0	3	0	3	0	0	0	0
Lombardia	389	416	105	62	385	407	0	1	386	409	320	274	0	0	2	1
Marche	41	35	40	35	25	10	1	1	41	35	36	29	1	2	1	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	59	111	38	78	0	0	66	112	62	102	0	0	0	3
Puglia	7	0	5	0	5	0	0	0	6	0	5	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0
Sicilia	11	5	11	2	10	2	0	0	2	1	2	1	1	1	0	1
Toscana	98	74	77	59	79	63	0	0	94	73	88	67	0	0	3	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	5	2	2	0	0	0	5	2	4	1	2	0	0	0
Valle d'aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	26	20	28	34	0	0	11	12	7	2	0	0	1	0
<i>Totale accordi</i>	<i>823</i>	<i>844</i>	<i>443</i>	<i>404</i>	<i>666</i>	<i>674</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>768</i>	<i>773</i>	<i>676</i>	<i>605</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>12</i>	<i>13</i>
<i>Incidenza %</i>	-	-	<i>53,8</i>	<i>47,9</i>	<i>80,9</i>	<i>79,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>	<i>93,3</i>	<i>91,6</i>	<i>82,1</i>	<i>71,7</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>

* Per servizi si intendono prevalentemente Caaf e Inas.

menticato l'affermarsi di esperienze del cosiddetto welfare aziendale. È indubbio che le migliori buone prassi possono diventare oggetto di accordi territoriali e viceversa, ovvero un buon accordo territoriale con le organizzazioni imprenditoriali può essere la premessa per la diffusione nelle imprese di servizi di welfare. Inoltre è ormai consolidata l'idea che il welfare non si limiti al solo ambito dell'assistenza e della sanità, ma riguardi in maniera estensiva la formazione, l'istruzione, l'ambiente, le reti, l'auto-mutuo aiuto, l'auto-imprenditorialità, ecc. Queste brevi note servono per evidenziare che i campi, quindi gli interlocutori, degli accordi sono potenzialmente un numero maggiore rispetto a quanti sono stati coinvolti fino ad ora e che è stato possibile registrare tramite l'Osservatorio.

Selezionare i target con equità: i beneficiari degli accordi

Il modello che è stato implementato a partire dalle linee guida pone enfasi sul soggetto beneficiario, al fine di sottolineare che un accordo è tanto più efficace quanto più riesce a definire il soggetto su cui ricadranno gli effetti delle azioni concertate.

Nella tavola 4 si prendono in considerazione i primi 7 beneficiari in ordine di frequenza e si rileva che nel 2011, su 823 accordi, 709 hanno come beneficiario la cittadinanza intesa come generalità della popolazione residente in un determinato territorio. Il secondo beneficiario sono le famiglie (516), seguito dagli anziani (479) e a grande distanza da disabili (167), affittuari di immobili (161), minori (136) e disoccupati (125). Nel corso del 2012 è cambiato il peso relativo di questi gruppi a favore delle platee meno numerose, rispetto a un aumento complessivo del numero degli accordi.

Se analizziamo le singole regioni, si rileva che la Lombardia appare orientata a concertare in misura maggiore della media nazionale le tematiche che riguardano gli anziani, mentre l'Emilia Romagna sembra specializzata in disabili, minori e disoccupati. Tra le altre regioni, si segnala il maggiore attivismo nelle Marche verso cittadinanza e minori, in Toscana appaiono più rilevanti cittadinanza e famiglia, mentre nel Veneto appaiono specializzati in anziani e minori.

La riflessione che occorre fare è sulla corrispondenza fra i bisogni reali del territorio e l'attività di concertazione che il sindacato sta facendo; in altre parole, occorre domandarsi se i soggetti che sono indicati come i maggiori beneficiari dell'attività concertativa siano

Tavola 4. Accordi per beneficiario (prime 7 voci) e per regione

	Numero accordi		Cittadinanza		Famiglie		Anziani		Disabili		Affittuari di immobili		Minori		Disoccupati	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	1	10	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	8	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	15	37	4	9	4	2	6	6	5	3	1	0	4	0	1	1
Emilia Romagna	134	79	116	63	114	61	76	40	36	31	68	24	31	12	58	27
Friuli Venezia Giulia	5	14	3	10	2	3	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
Lazio	5	7	3	4	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Liguria	0	5	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	389	416	340	326	254	240	299	266	87	97	85	76	23	33	33	50
Marche	41	35	38	34	26	10	11	21	7	8	1	8	13	17	5	9
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	60	100	10	40	12	42	11	23	5	5	30	42	21	22
Puglia	7	0	5	0	1	0	3	0	4	0	1	0	3	0	1	0
Sardegna	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	11	5	10	2	10	0	11	0	2	0	0	0	9	0	0	0
Toscana	98	74	93	72	73	42	35	23	1	1	0	0	2	0	3	2
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	25	34	20	29	24	24	14	2	0	0	21	25	1	3
<i>Totale accordi</i>	<i>823</i>	<i>844</i>	<i>709</i>	<i>670</i>	<i>516</i>	<i>430</i>	<i>479</i>	<i>426</i>	<i>167</i>	<i>166</i>	<i>161</i>	<i>113</i>	<i>136</i>	<i>129</i>	<i>125</i>	<i>116</i>
<i>Incidenza %</i>	-	-	86,1	79,4	62,7	50,9	58,2	50,5	20,3	19,7	19,6	13,4	16,5	15,3	15,2	13,7

quelli su cui premono i maggiori problemi, ovvero se siano quelli sui quali è possibile intervenire con un certo grado di efficacia e appropriatezza, oppure se esistano soggetti diversi da questi, portatori di bisogni emergenti, sui quali occorrerà estendere l'attività concertativa nel futuro.

L'Osservatorio da questo punto di vista è sicuramente uno strumento molto importante, perché oltre a permettere l'analisi di ciò che è stato fatto, facilita l'individuazione di piste future, soprattutto se utilizzato come fonte di ispirazione a partire dal confronto con gli altri territori. Per ipotesi, se su un territorio è considerato come bisogno emergente quello portato dai giovani o dagli stranieri su cui l'attività concertativa fino a quel momento non ha prodotto nulla, nulla vieta di verificare che cosa è stato fatto negli altri territori in cui invece il bisogno è stato rilevato e impostare la contrattazione sulla falsariga di quest'ultimi. Ma non solo. La descrizione accurata del beneficiario è un altro punto di forza dell'accordo. Si comprende facilmente la differenza tra un'indicazione generica, ad esempio, del target anziani rispetto a una più articolata, in cui se ne specifica il numero, le caratteristiche soggettive dal punto di vista della condizione sociale, sanitaria ed economica, ma anche la zona di residenza. È preferibile indicare in un accordo che esso impatterà su 1.500 anziani con più di 75 anni, prevalentemente donne, che vivono da soli nella periferia della città e che hanno una condizione economica inferiore a un certo valore di Isee. Il problema è analogo a quello evidenziato ogni qualvolta il sindacato ha rilevato una certa genericità nell'individuare i destinatari delle politiche pubbliche.

Quando si definiscono le caratteristiche dell'utenza ci troviamo di fronte alle cosiddette *politiche di targeting* o, se si preferisce, a strategie di selezione.

Tale scelta è giustificata dal fatto che tanto più un intervento è mirato, tanto minore sarà lo spreco e gli eventuali costi da sostenere per raggiungere l'obiettivo desiderato. Se ciò risulta condivisibile sul piano della razionalità economica, quindi dell'efficienza nonché dell'efficacia, è perché si prevede che soltanto un determinato gruppo omogeneo di destinatari e soltanto quello può beneficiare di quel determinato e specifico intervento; tuttavia già in prima battuta il problema appare più incerto, non solo per le evidenti difficoltà a individuare e selezionare il gruppo di destinatari di un servizio o per una certa rigidità dell'offerta, ma anche perché un tale approccio fa perdere la dinamicità della relazione tra offerta e domanda, nonché la stessa reattività, e non passività, dei destinatari.

Per evitare possibili fraintendimenti si conferma che, adottando strategie di targeting,



il risultato globale sarà certamente migliore, senza andare troppo per il sottile, di quello che si otterrebbe senza ricorrere ad alcun targeting.

(A.K. Sen, *L'economia politica del targeting*, in «L'assistenza sociale», n. 2, 1996).

Il problema che a questo punto si pone è il grado di equità raggiunto conseguentemente alla individuazione dei beneficiari dell'accordo. Da questo punto di vista risulta fondamentale il processo di selezione e soprattutto la corretta individuazione del problema su cui si intende intervenire. Se le risorse sono finite, è inevitabile trovarsi di fronte alla scelta di decidere chi sono i reali destinatari delle risorse disponibili e in quale misura. La struttura della spesa, in particolare quella pubblica, cioè la suddivisione delle uscite tra le diverse aree di intervento dipende inevitabilmente da una valutazione di tipo politico che considera attentamente i costi della spesa pubblica.



Questa definizione di costo, che non è altro che il valore della scarsità delle risorse di bilancio, andrebbe applicata a qualsiasi tipo di risorsa a disposizione della spesa pubblica, e questo concetto non deve necessariamente avere effetti maggiormente negativi sui più importanti impegni sociali di quanto avvenga per le altre politiche.

(A.K. Sen, *Obblighi sociali e conservatorismo finanziario*, il Mulino, Bologna 1996)

Le caratteristiche del sito geo-sindacale: le aree critiche di intervento

Coerentemente con i beneficiari individuati, la macroarea critica d'intervento principale è quella delle politiche sociofamiliari, seguita da quella delle politiche fiscali, tariffarie e prezzi, dalle politiche sanitarie e sociosanitarie, dalle politiche territoriali e per ultima dal mercato del lavoro. Considerando i due anni, si rileva un calo percentuale di tredici punti nell'area delle politiche sociofamiliari e di sette nell'area delle politiche territoriali, mentre sono aumentati gli accordi su fisco, tariffe e prezzi e quelli del mercato del lavoro (tavola 5).

Tavola 5. Accordi per area critica d'intervento e per regione

	Numero accordi		Politiche sociofamiliari		Politiche fiscali, tariffarie e prezzi		Politiche sanitarie e sociosanitarie		Politiche territoriali		Mercato del lavoro	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	0	3	1	8	0	1	1	2	0	4
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	1	0	8	0	0	0	0	0
Campania	15	37	4	8	2	5	3	8	2	4	2	6
Emilia Romagna	134	79	123	69	89	60	40	26	53	32	50	30
Friuli Venezia Giulia	5	14	2	3	1	9	0	0	1	3	2	3
Lazio	5	7	2	2	2	1	0	1	0	0	0	2
Liguria	0	5	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0
Lombardia	389	416	362	325	277	286	129	111	111	49	46	67
Marche	41	35	39	29	37	30	12	15	23	21	19	18
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	18	52	31	87	13	44	12	48	19	41
Puglia	7	0	3	0	4	0	2	0	0	0	2	0
Sardegna	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	11	5	10	2	9	2	10	2	8	0	9	5
Toscana	98	74	94	68	80	68	18	19	21	23	1	1
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	0	3	0	0	1	1	0	0	1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	31	34	28	35	8	5	11	10	3	4
Totale accordi	823	844	688	597	565	593	243	234	244	192	153	182
Incidenza %	-	-	83,6	70,7	68,7	70,3	29,5	27,7	29,6	22,7	18,6	21,6

Se si analizzano i dati regionali, si rileva la maggiore propensione della Lombardia, rispetto alla media nazionale, a concertare le politiche sociofamiliari; l'Emilia Romagna e le Marche appaiono più attive delle altre regioni in tutte e cinque le macroaree. Il Piemonte sembra essersi concentrato soprattutto sulle politiche del lavoro, mentre il Veneto appare specializzato nelle politiche sociofamiliari e nelle politiche fiscali.

Oltre all'analisi della macroarea critica d'intervento, è possibile individuare un livello inferiore: la microarea d'intervento, che descrive in modo più preciso il contesto su cui si intende intervenire. La tavola 6 mostra quali sono le principali microaree. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, nel 2011 si è contrattato prevalentemente per favorire l'occupabilità (91 su 153), la formazione (26 su 153), le azioni di sistema (17 su 153) e la tutela e contrattazione (16 su 153). Nel 2012 l'occupabilità è rimasta la microarea d'intervento prioritaria. Sono cresciute anche le azioni di sistema, così come l'ambito della sicurezza e del welfare contrattuale. L'emersione del sommerso, la regolarizzazione, la responsabilità sociale d'impresa appaiono presenti in misura minore nell'attività concertativa.

Per «mercato del lavoro» si intende l'insieme dei meccanismi che regolano la relazione fra i lavoratori e le imprese, ed in modo più specifico l'accordo può riguardare i seguenti temi:

- l'occupabilità, ossia tutte quelle attività che possono accrescere la capacità delle persone di essere occupate, e quindi di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo;
- la comunicazione delle informazioni;
- il coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali (modalità, tempi, strumenti);
- la responsabilità sociale d'impresa, ossia l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate e le aziende in questione;
- l'inquadramento professionale e la definizione dei livelli professionali;
- il livello salariale e la distribuzione degli utili, quindi la partecipazione economica ai risultati dell'impresa;
- la definizione degli orari di lavoro e dei turni;
- l'organizzazione del lavoro;
- la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e quindi l'organizzazione dei tempi, dei modi e dei luoghi di lavoro per facilitare la conciliazione fra il tempo del lavoro e quello del non lavoro;

Tavola 6. Area critica mercato del lavoro per regione

	Numero accordi			Occupabilità		Formazione		Tutela		Azioni di sistema	
	2011	2012	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	4	0	0	3	0	2	0	2	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	2	6	1	1	5	2	0	0	0	1	1
Emilia Romagna	50	30	17	10	10	20	2	13	1	10	17
Friuli Venezia Giulia	2	3	1	0	0	0	1	0	0	1	1
Lazio	0	2	0	1	1	0	0	0	1	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	46	67	39	56	1	1	1	0	0	1	0
Marche	19	18	9	5	3	0	0	1	5	4	10
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	19	41	13	26	0	3	1	0	0	0	1
Puglia	2	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	9	5	5	1	0	2	0	1	0	0	1
Toscana	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	3	4	3	1	0	0	0	0	2	0	1
Totale accordi	153	182	91	109	26	11	16	13	17	33	
Incidenza %	-	-	59,5	59,9	17,0	6,0	10,5	7,1	11,1	18,1	

(segue)

(segue tavola 6)

	Contrattazione		Salario e partecipazione economica ai risultati		Comunicazione delle informazioni		Conciliazione tempi di vita e tempi di lavoro		Regolarizzazione	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	3	0	0	0	1	0	2	0	4	5
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	4	4	1	0	0	0
Marche	2	0	10	0	0	2	0	1	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Totale accordi</i>	<i>16</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>6</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>10,5</i>	<i>0,5</i>	<i>6,5</i>	<i>0,5</i>	<i>3,9</i>	<i>4,4</i>	<i>2,6</i>	<i>1,1</i>	<i>2,6</i>	<i>3,3</i>

(segue tavola 6)

	Emersione sommerso		Responsabilità sociale d'impresa		Organizzazione del lavoro		Sicurezza		Welfare contrattuale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Emilia Romagna	4	5	2	1	3	1	2	2	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	1	0	0	0	0	0	8	0	0
Marche	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	1	1	1	0	0	0	0	7	16
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale accordi	5	8	3	3	3	5	3	10	7	16
Incidenza %	3,3	4,4	2,0	1,6	2,0	2,7	2,0	5,5	4,6	8,8

- la salute e il benessere psicofisico del lavoratore;
- le procedure, gli strumenti e gli ausili relativi alla sicurezza nel posto di lavoro;
- il welfare contrattuale e quindi l'assistenza sanitaria integrativa, gli enti bilaterali e la previdenza complementare;
- la contrattazione che coinvolge più imprese che condividono la proprietà;
- la contrattazione che coinvolge anche una sola impresa;
- la tutela intesa come difesa dei diritti dei lavoratori, con particolare riguardo alle discriminazioni sul posto di lavoro e alla tutela della retribuzione, come per esempio la cassa integrazione in deroga;
- la formazione e il potenziamento delle conoscenze e delle abilità e capacità;
- le attività che mirano a far emergere il lavoro sommerso;
- la regolarizzazione dei lavoratori non regolari;
- quelle che abbiamo definito azioni di sistema, ossia le attività di supporto alle capacità organizzative per il conseguimento dei risultati; per esempio, coordinamento, osservazione, formazione, consulenza e raccolta fondi.

La tavola 7, invece, mette in evidenza che l'area sulla quale si concentra maggiormente l'attività di concertazione, per quello che riguarda le politiche fiscali, tariffarie e prezzi, è quella della fiscalità locale, seguita da prezzi, tariffe e credito, dalle azioni di sistema e in ultima posizione dalla fiscalità regionale, sia per l'anno 2011 che per il 2012, anche se la fiscalità locale è presente nella quasi totalità degli accordi.

La microarea d'intervento della fiscalità locale passa dal 79,5 al 94,8%, quella dei prezzi tariffe e credito cala di quasi 20 punti percentuali, passando dal 51 al 33,2%, sale la percentuale delle azioni di sistema, passando dal 9,7 al 14%, mentre rimane costante la fiscalità regionale, pari allo 0,7%.

Si precisa che per «politiche fiscali, tariffarie e prezzi» si intende l'insieme di meccanismi che regolano la relazione fra i soggetti che erogano servizi e gli utenti dei servizi stessi, con particolare riguardo al loro prezzo, e il prelievo fiscale da parte dei diversi livelli territoriali. In questa sezione sono state inserite anche le convenzioni con gli enti privati (sconti su beni o servizi, convenzioni con esercizi commerciali, cliniche private) e in particolare:

- la fiscalità locale, ossia le imposte e tasse di carattere locale (ad esempio: Ici/Imu, addizionale comunale Irpef/Ires, addizionale

Tavola 7. Area critica politiche fiscali, tariffarie e prezzi per regione

	Numero accordi		Fiscalità locale		Prezzi, tariffe e credito		Azioni di sistema		Fiscalità regionale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	8	0	6	1	1	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Campania	2	5	2	5	0	1	1	3	0	0
Emilia Romagna	89	60	65	59	60	38	9	15	2	1
Friuli Venezia Giulia	1	9	1	8	1	2	0	1	0	0
Lazio	2	1	1	1	1	0	1	1	0	0
Liguria	0	2	0	1	0	0	0	1	0	0
Lombardia	277	286	201	262	193	129	17	3	1	0
Marche	37	30	23	29	25	19	12	10	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	31	87	31	87	5	1	1	9	0	1
Puglia	4	0	4	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	9	2	9	2	0	2	5	2	0	0
Toscana	80	68	80	68	0	2	2	30	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	3	0	3	0	0	0	0	0	1	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	28	35	28	34	0	2	7	8	0	1
<i>Totale accordi</i>	<i>565</i>	<i>593</i>	<i>449</i>	<i>562</i>	<i>288</i>	<i>197</i>	<i>55</i>	<i>83</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>79,5</i>	<i>94,8</i>	<i>51,0</i>	<i>33,2</i>	<i>9,7</i>	<i>14,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>

comunale sull'accisa dell'energia elettrica, Irap, imposte di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, la Tarsu);

- la fiscalità regionale, ossia le imposte e le tasse di carattere regionale (ad esempio l'addizionale regionale Irpef);
- i prezzi, le tariffe e il credito, quindi il costo dei servizi pubblici e la compartecipazione della spesa, l'accesso al credito e il costo di beni e servizi privati;
- le azioni di sistema, ossia il supporto alle capacità delle organizzazioni nel conseguimento dei risultati, come ad esempio tutte le attività di coordinamento, osservazione, formazione, consulenza e raccolta fondi.

Nella tavola 8 sono presentati i dati relativi all'area delle politiche sanitarie e sociosanitarie e si nota che gran parte della concertazione riguarda il telesoccorso, seguito dall'assistenza territoriale, ambulatoriale e domiciliare, oltre all'offerta dei servizi in genere. Nonostante la necessità di facilitare l'accesso ai servizi degli utenti e l'urgenza di definire punti unici d'accesso, sembra che questi non siano oggetto di contrattazione.

Per «politiche sanitarie e sociosanitarie» si intende quell'insieme di meccanismi che regolano la relazione fra i soggetti che erogano servizi sanitari e sociosanitari e i cittadini:

- i criteri che definiscono la soglia di accesso, come per esempio l'Isee;
- i criteri che definiscono la compartecipazione al costo del servizio;
- l'offerta di servizi come i servizi di prevenzione, di sensibilizzazione e di promozione della qualità della vita;
- i servizi per l'accesso, come per esempio i servizi di informazione, di consulenza e orientamento, di aiuto telefonico e di primo ascolto specifico per l'ambito sanitario, il punto unico d'accesso;
- il punto unico/unitario sociosanitario, il servizio di informazione rivolto a tutti i cittadini che fornisce notizie sulle risorse locali e sulle prassi per accedere ai servizi sociosanitari (si differenzia dalla voce precedente in quanto il servizio è rivolto in forma integrata sia al sociale che al sanitario);
- l'assistenza sanitaria collettiva e le azioni di promozione della salute della popolazione nel suo complesso, come per esempio tutte le attività di screening e prevenzione di patologie, la profilassi delle malattie infettive e la tutela igienico-sanitaria degli alimenti;
- l'assistenza distrettuale, ossia l'assistenza protesica, l'attività di psicologia clinica, l'assistenza termale, l'assistenza farmaceutica;

Tavola 8. Area critica politiche sanitarie e sociosanitarie per regione

	Numero accordi		Telesoccorso		Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare		Offerta dei servizi		Compartecipazione	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	8	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Campania	3	8	1	0	3	0	0	1	0	4
Emilia Romagna	40	26	10	15	14	7	6	2	6	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	129	111	97	86	24	22	1	15	25	37
Marche	12	15	0	0	0	1	9	5	1	1
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	13	44	1	3	2	2	9	29	3	16
Puglia	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Sardegna	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Sicilia	10	2	0	0	8	0	9	2	6	0
Toscana	18	19	0	0	1	0	9	11	6	4
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	8	5	0	0	0	1	7	2	1	3
Totale accordi	243	234	109	104	52	33	53	69	48	65
Incidenza %	-	-	44,9	44,4	21,4	14,1	21,8	29,5	19,8	27,8

(segue)

(segue tavola 8)

	Assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale		Assistenza sanitaria collettiva		Criteri di accesso		Assistenza ospedaliera	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	6	0	7	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	2	0	5	0	1	0	4	1
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	14	1	4	1	1	1	4	1
Marche	0	1	0	0	0	2	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	4	1	1	0	0	0	0
Puglia	2	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	1	0	0
Sicilia	4	0	5	0	7	0	5	0
Toscana	1	0	0	0	1	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	1	0	0	0	0
Valle d' Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	1	0	0	0	0	0	0
<i>Totale accordi</i>	23	7	21	3	17	4	13	2
<i>Incidenza %</i>	9,5	3,0	8,6	1,3	7,0	1,7	5,3	0,9

(segue tavola 8)

	Azioni di sistema		Assistenza distrettuale		Servizio per l'accesso		Punto unico/unitario socio-sanitario	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	1	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	1	0	0	0
Campania	0	4	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	3	4	2	3	4	11	2	1
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	4	1	2	0	0	0	1	0
Marche	1	7	0	0	1	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	5	1	0	0	0	0	1
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	1	0	1	0	0
Sicilia	3	0	6	0	1	0	0	0
Toscana	2	4	0	0	0	0	0	1
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d' Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	0	1	0	1	0
<i>Totale accordi</i>	<i>14</i>	<i>26</i>	<i>11</i>	<i>4</i>	<i>8</i>	<i>12</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>5,8</i>	<i>11,1</i>	<i>4,5</i>	<i>1,7</i>	<i>3,3</i>	<i>5,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>

- l'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare, gli interventi con prevalenza sanitaria volti a favorire la residenzialità, come ad esempio l'Adi, il Sadi, gli ambulatori medici;
- l'assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale e gli interventi con prevalenza sanitaria volti a favorire la residenzialità, i servizi residenziali per terapia riabilitativa, l'Rsa-casa per anziani non autosufficienti, le residenze assistite, le residenze sanitarie per disabili, le comunità terapeutiche residenziali protette, le comunità alloggio per malati di Aids e le comunità alloggio per malati psichici;
- l'assistenza ospedaliera e l'assistenza presso le strutture ospedaliere pubbliche e private;
- le azioni di sistema, ossia il supporto delle capacità delle organizzazioni nel conseguimento dei risultati, come ad esempio tutte le attività di coordinamento, osservazione, formazione, consulenza e raccolta fondi.

L'attività di concertazione nell'area delle politiche sociofamiliari nel 2011 si è indirizzata prevalentemente sulla compartecipazione (57,1%), l'assistenza domiciliare (52,6%), il contrasto alla povertà delle famiglie (51%) e l'offerta dei servizi (47,7%). Nel 2012 la microarea prevalente si è confermata quella della compartecipazione (49,4%), seppure in diminuzione rispetto all'anno precedente. Da segnalare il forte calo delle politiche di contrasto alla povertà (34%), mentre sono aumentati gli interventi monetari (44,9%) e le azioni di sistema (37%) (tavola 9). Quest'area, oltre ad essere la più numerosa in termini di accordi conclusi, è anche quella dove in un singolo accordo è presente un maggior numero di aree tematiche. Se da una parte ciò riflette l'assetto organizzativo degli enti pubblici con i quali si è concertato, dall'altra rimanda alla necessità di una maggiore integrazione in termini di filiera delle politiche sociali. Per «politiche sociofamiliari» si intende l'insieme di meccanismi che regolano la relazione fra i soggetti che erogano servizi sociali e le famiglie del territorio, e in particolare:

- i criteri di accesso, ossia i criteri che definiscono la soglia di accesso ai servizi rivolti alle famiglie, come per esempio l'Isee;
- la compartecipazione e la definizione dei criteri che definiscono la compartecipazione delle famiglie al costo del servizio, ad esempio l'Isee;
- l'offerta di servizi come quelli di prevenzione, la sensibilizzazione e la promozione della qualità della vita offerti alle famiglie, come ad esempio il servizio sociale professionale, il servi-

zio di affidamento per minori, il servizio di mediazione, il servizio di adozione internazionale, le ludoteche, i laboratori, i centri di aggregazione e i centri per le famiglie;

- i servizi per l'accesso e la presa in carico, come i servizi di informazione, la consulenza e l'orientamento, l'aiuto telefonico e di primo ascolto (ad esempio: il segretariato sociale, gli sportelli sociali tematici, la telefonia sociale, i centri di ascolto tematici, il punto unico di accesso);
- l'assistenza domiciliare e quindi i servizi rivolti a persone con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione che richiedono servizi a domicilio, e in particolare il servizio di assistenza domiciliare socioassistenziale, il telesoccorso, i pasti e la lavanderia a domicilio;
- l'assistenza residenziale e semiresidenziale, quali interventi volti a favorire la residenzialità con prevalenza sociale, come per esempio le comunità alloggio per disabili, le case di riposo, i centri diurni, i centri diurni estivi, le comunità socioeducative, le comunità di accoglienza, le comunità di accoglienza in emergenza;
- buoni, voucher, assegni per servizi e tutti i trasferimenti in denaro per il pagamento di rette e l'attivazione di servizi, o i trasferimenti in denaro di integrazione al reddito, come la retta per gli asili, per gli accessi ai centri diurni, per l'accesso ai servizi semiresidenziali, i contributi per i servizi alla persona, i contributi per l'inserimento lavorativo, i buoni spesa/buoni pasto, il contributo per l'alloggio, gli assegni per il supporto della domiciliarità e l'assegno di cura;
- il contrasto alla povertà e quindi i servizi di supporto all'azione di contenimento e/o lotta alle situazioni di povertà, come il servizio di mensa sociale, il trasporto sociale, la distribuzione di beni di prima necessità, i servizi per l'igiene personale;
- l'inclusione sociale e i servizi che prevengano fenomeni di esclusione sociale, come gli interventi di integrazione sociale per soggetti a rischio, le attività di socializzazione, i servizi di mediazione culturale, il servizio di mediazione sociale, il supporto all'inserimento lavorativo;
- le politiche della non autosufficienza e la ripartizione del fondo per la non autosufficienza;
- i servizi socioeducativi per la prima infanzia, come gli asili nido, i servizi integrativi per la prima infanzia, il sostegno socioeducativo scolastico e il sostegno socioeducativo territoriale o domiciliare, la mensa scolastica e i trasporti scolastici;

Tavola 9. Area critica politiche sociofamiliari per regione

	Numero accordi		Compartecipazione		Assistenza domiciliare		Contrasto alla povertà		Offerta dei servizi	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	4	8	0	1	3	0	2	1	3	2
Emilia Romagna	123	69	74	44	73	36	74	31	58	34
Friuli Venezia Giulia	2	3	0	0	0	0	0	1	0	0
Lazio	2	2	0	2	0	0	1	0	1	1
Liguria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	362	325	230	189	252	205	240	146	142	107
Marche	39	29	23	2	4	9	21	9	28	20
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	18	52	1	13	1	1	0	4	8	41
Puglia	3	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Sardegna	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	10	2	0	0	6	0	7	2	4	2
Toscana	94	68	61	37	7	5	6	5	55	44
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	31	34	4	6	16	18	0	4	28	30
Totale accordi	688	597	393	295	362	275	351	203	328	281
Incidenza %	-	-	57,1	49,4	52,6	46,1	51	34	47,7	47,1

(segue tavola 9)

	Casa		Servizi socioeducativi e prima infanzia		Buoni, voucher, assegni servizi		Opportunità del tempo libero		Assistenza residenziale e semiresidenziale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	2	0	3	1	2	0	1	0
Emilia Romagna	85	33	52	35	54	42	50	17	56	27
Friuli Venezia Giulia	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	106	100	156	131	63	143	104	81	99	96
Marche	13	6	7	4	4	5	0	0	2	2
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	9	20	3	4	3	10	0	4	0	2
Puglia	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	7	0	0	0	8	0	5	0	0	0
Toscana	26	14	23	12	65	48	14	9	4	3
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	7	2	3	5	14	19	3	1	7	13
Totale accordi	257	176	247	191	214	268	178	112	169	143
Incidenza %	37,4	29,5	35,9	32	31,1	44,9	25,9	18,8	24,6	24

(segue)

(segue tavola 9)

	Azioni di sistema		Servizi per l'accesso e la presa in carico		Istruzione		Inclusione sociale		Criteri di accesso	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	5	2	0	1	0	3	2	0	0
Emilia Romagna	24	13	49	25	39	26	18	12	4	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Liguria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	85	161	43	61	7	1	29	44	3	1
Marche	2	8	0	0	3	2	3	1	3	4
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	1	3	0	1	0	2	0	8	2	0
Puglia	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	8	0	6	0	0	0
Toscana	6	13	0	0	21	8	7	2	13	2
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	12	15	0	0	3	0	9	1	13	2
<i>Totale accordi</i>	<i>132</i>	<i>221</i>	<i>94</i>	<i>87</i>	<i>83</i>	<i>39</i>	<i>76</i>	<i>70</i>	<i>39</i>	<i>11</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>19,2</i>	<i>37</i>	<i>13,7</i>	<i>14,6</i>	<i>12,1</i>	<i>6,5</i>	<i>11</i>	<i>11,7</i>	<i>5,7</i>	<i>1,8</i>

(segue tavola 9)

	Adattamento domestico/ ausili/barriere		Politiche della non autosufficienza		Tempi di vita e di lavoro		Pari opportunità	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0	1	0	1
Emilia Romagna	1	1	13	6	7	3	9	4
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	1	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	18	11	7	39	5	2	0	1
Marche	0	0	0	2	0	1	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	0	1	0	0	0	0	1	0
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	5	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	1	3	0	2	0	2	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	1	0	1	0	1	0
<i>Totale accordi</i>	<i>24</i>	<i>14</i>	<i>24</i>	<i>48</i>	<i>15</i>	<i>7</i>	<i>13</i>	<i>6</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>3,5</i>	<i>2,3</i>	<i>3,5</i>	<i>8</i>	<i>2,2</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>	<i>1</i>

- i tempi di vita e di lavoro;
- le opportunità del tempo libero;
- la casa e gli interventi che hanno per oggetto l'abitazione come luogo di vita e di relazioni, come per esempio gli interventi di supporto per il reperimento di alloggi, i piani regolatori e la definizione di canoni di affitto;
- le pari opportunità;
- l'adattamento domestico/ausili/barriere;
- l'istruzione come opera svolta per istruire attraverso l'insegnamento;
- le azioni di sistema e il supporto delle capacità delle organizzazioni nel conseguimento dei risultati, come ad esempio il coordinamento, l'osservazione, la formazione, la consulenza, la raccolta fondi.

Per ultimo, se si analizza l'area delle politiche territoriali, si rileva che la prevalenza della contrattazione nel 2011 è stata relativa ai temi dei trasporti (38,5%), della qualità ambientale (27%), delle azioni di sistema (25,4%) e del controllo del territorio (23,4%). Nel 2012, invece, occorre registrare un maggiore interesse per le infrastrutture e le azioni di sistema (tavola 10).

Per «politiche territoriali» si intende l'insieme dei meccanismi che regolano la relazione fra i soggetti del territorio ed in particolare:

- i trasporti e le politiche/azioni strategiche rivolte ai trasporti pubblici locali, come incentivare il trasporto pubblico per ridurre il trasporto privato, favorire l'accessibilità a tutte le modalità di trasporto nelle aree ad elevato sviluppo, favorire l'interscambio fra i diversi tipi di trasporto, sviluppare l'integrazione di servizio e tariffaria sull'intera rete dei trasporti;
- la qualità ambientale, ossia le politiche di programmazione e pianificazione che agiscono con particolare riferimento agli obiettivi di qualità ambientale volti a garantire il risparmio e l'uso delle risorse, il controllo e la minimizzazione dei rischi e le azioni di tutela della salute dei cittadini;
- le infrastrutture e le politiche rivolte al potenziamento, al miglioramento e a una nuova ridefinizione della rete infrastrutturale (nei trasporti è l'insieme di strade, autostrade, ferrovie, oppure le opere a rete per il trasporto dei materiali energetici come oleodotti e gasdotti, opere di comunicazione come la rete telefonica, ecc. e quelle di scarico come l'impianto fognario);
- la qualità della vita e tutte le politiche inerenti il benessere della cittadinanza che può essere misurato per mezzo di indicatori

Tavola 10. Area critica politiche territoriali per regione

	Numero accordi		Trasporti		Qualità ambientale		Azioni di sistema		Controllo del territorio		Infrastrutture		Qualità della vita	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	2	4	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3
Emilia Romagna	53	32	28	13	22	3	16	16	4	3	19	11	5	3
Friuli Venezia Giulia	1	3	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Lazio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	111	49	34	10	28	14	11	3	35	15	10	10	7	0
Marche	23	21	2	0	7	10	17	14	0	4	2	3	0	1
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	12	48	11	33	3	8	0	6	1	0	1	10	5	14
Puglia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia	8	0	6	0	0	0	6	0	7	0	0	0	0	0
Toscana	21	23	9	9	6	5	3	10	1	2	2	7	3	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	11	10	1	1	0	2	7	6	9	3	0	0	0	0
Totale accordi	244	192	94	68	66	43	62	58	57	27	34	41	20	23
Incidenza %	-	-	38,5	35,4	27,0	22,4	25,4	30,2	23,4	14,1	13,9	21,4	8,2	12,0

economici (tasso di povertà, tasso di disoccupazione, ecc.) e sociali (sperequazione sociale, libertà politica, salute fisica, accesso all'istruzione, ecc.).

- il controllo del territorio, quindi le politiche volte a garantire la sicurezza della cittadinanza intesa ad esempio come vivibilità e contrasto al degrado nelle periferie, ripensamento dello spazio urbano, controllo del territorio dalla microcriminalità, sicurezza nelle strade e sulla strada;
- le azioni di sistema, ossia tutti gli strumenti attraverso i quali è possibile sostenere e promuovere la concreta integrazione tra i differenti interventi nell'ambito delle politiche territoriali e tra i differenti attori che a vario titolo sono deputati a dare risposte alla comunità locale (scambio di informazioni e integrazione professionale tra i diversi attori della rete, modalità efficienti ed efficaci di gestione operativa degli interventi, ecc.).

Nella tavola 11 sono elencate le prime dieci microaree d'intervento che evidenziano quali sono i temi sui quali il sindacato è maggiormente attivo in termini di concertazione.

Considerando il 2011, il 54,6% degli accordi ha avuto per oggetto la fiscalità locale, seguita dalla compartecipazione alla spesa nei servizi sociali. Al di sopra della soglia del 40% troviamo anche l'assistenza domiciliare, sempre nell'area delle politiche sociofamiliari, seguita dal contrasto alla povertà. Se si esclude prezzi e tariffe, le rimanenti politiche sono tutte nell'area sociofamiliare.

Nel 2012 l'area della fiscalità locale è rimasta quella maggiormente rappresentata, salendo al 66,6%, mentre le altre voci sono al di sotto della soglia del 40%. Occorre registrare l'uscita dalle top ten delle opportunità del tempo libero e l'entrata delle azioni di sistema nell'area delle politiche sociofamiliari.

Prendendo in considerazione le prime tre informazioni analizzate (soggetti firmatari, beneficiari e area d'intervento), il quadro generale riporta un profilo della concertazione in base al quale risulterebbe che il sindacato è stato prevalentemente impegnato a concertare con gli enti locali a beneficio della cittadinanza in genere, per ottenere migliori condizioni rispetto alla fiscalità locale e ai servizi di welfare, e in seconda battuta a favore delle famiglie e degli anziani nell'ambito delle politiche sociofamiliari. La riflessione che si potrebbe aprire, come si è cercato di argomentare fino ad ora, è se sul proprio territorio esistano anche problemi che coinvolgono altre fasce della popolazione e sui quali sia possibile coinvolgere soggetti diversi dall'ente pubblico.

Tavola 11. Prime 10 voci delle microaree critiche d'intervento (percentuale calcolata sul totale degli accordi per anno di riferimento)

2011		2012	
	%		%
Fiscaltà locale	PFTP 449 54,6	Fiscaltà locale	PFTP 562 66,6
Compartecipazione	PSF 393 47,8	Compartecipazione	PSF 295 35,0
Assistenza domiciliare	PSF 362 44,0	Offerta dei servizi	PSF 281 33,3
Contrasto alla povertà	PSF 351 42,6	Assistenza domiciliare	PSF 275 32,6
Offerta dei servizi	PSF 328 39,9	Buoni, voucher, assegni servizi	PSF 268 31,8
Prezzi tariffe e credito	PFTP 288 35,0	Azioni di sistema	PSF 221 26,2
Casa	PSF 257 31,2	Contrasto alla povertà	PSF 203 24,1
Servizi socioeducativi e prima infanzia	PSF 247 30,0	Prezzi tariffe e credito	PFTP 197 23,3
Buoni, voucher, assegni servizi	PSF 214 26,0	Servizi socioeducativi e prima infanzia	PSF 191 22,6
Opportunità del tempo libero	PSF 178 21,6	Casa	PSF 176 20,9

PSF = Politiche sociofamiliari; PFTP = Politiche fiscali, tariffarie e prezzi; PSSS = Politiche sanitarie e socio-sanitarie; ML = Mercato del lavoro; PT = Politiche territoriali.

Le tavole precedenti mettono in evidenza sia i temi prioritari, sia i temi «trascurati» dalla concertazione. Per fare un esempio, si può affermare che la concertazione ha riguardato in misura minore i temi della qualità della vita, delle pari opportunità, del punto unitario d'accesso sociosanitario, della fiscalità regionale e del risparmio energetico. Se questo dato dovesse essere confermato, se ne può dedurre che questi problemi sono di minore importanza o scarsamente presenti, oppure che risulta più difficile per il sindacato trovare gli interlocutori con i quali stipulare accordi.

A questo punto si ripropone il tema della conoscenza puntuale del territorio posto dalla linee guida come elemento costitutivo dell'equità. Infatti per progettare interventi sociali efficaci occorre



una sufficiente disponibilità di informazione e risorse strumentali, un quadro istituzionale coeso e soprattutto pieno accordo sugli obiettivi e sulle procedure da adottare. In assenza di uno o più di questi requisiti, sembrano destinate ad inevitabile fallimento quelle procedure di programmazione sinottica, con meccanismi di discesa a cascata da un livello istituzionale superiore ad uno inferiore, su cui avevano riposto tante speranze i progetti di riforma sanitaria e dei servizi affermatasi negli anni sessanta e sessanta. Si scopre allora che, più che mai all'interno dei servizi, la decisione tende a seguire percorsi incrementali, sconnessi, secondo logiche non di rado casuali o, più spesso, del tutto opportunistiche. Si scopre che in presenza di nuovi problemi, per i quali non si conoscono soluzioni soddisfacenti, non resta che avviare processi di sperimentazione, in una logica di programmazione di scopo. Ma se, pur in presenza di buone soluzioni, è l'accordo sui fini che viene a mancare, ogni chance di risposta è affidata alla possibilità di negoziare un accordo tra i più diretti partecipanti al gioco decisionale.

(A. Balducci, *Disegnare il futuro*, il Mulino, Bologna 1991)

In altri termini, può succedere che chi urla più forte riesca a soddisfare i propri bisogni a scapito di quelli più urgenti o diffusi. Il rischio è quello di fare scelte in assenza completa o parziale di informazioni e di non sapere come combinare tali informazioni e quale peso attribuire loro. Una informazione accurata e appropriata aiuta a combattere almeno altri due rischi oltre a quello dell'inefficacia e dello spreco: l'autoreferenzialità e il cosiddetto azzardo morale.

Rispetto al primo, occorre essere consapevoli del rischio di un uso ideologico del principio di sussidiarietà, nel quale si scambia la difesa di interessi particolari campanilistici con l'interesse pubbli-

Tavola 12. Numero accordi macroaree critiche per beneficiario

	Cittadinanza		Famiglie		Anziani		Disabili		Affittuari		Minori		Disoccupati	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Mercato del lavoro	19	32	10	7	0	1	12	9	0	0	1	0	59	70
Politiche fiscali, tariffarie e prezzi	492	552	114	86	74	86	10	27	1	10	5	17	17	12
Politiche sanitarie e sociosanitarie	87	103	22	11	168	170	12	23	0	0	6	2	2	0
Politiche sociofamiliari	493	443	479	390	675	664	139	127	154	102	99	109	66	42
Politiche territoriali	156	133	20	11	50	34	12	7	1	0	13	18	0	0
<i>Totale accordi</i>	<i>709</i>	<i>670</i>	<i>516</i>	<i>430</i>	<i>479</i>	<i>426</i>	<i>167</i>	<i>166</i>	<i>161</i>	<i>113</i>	<i>136</i>	<i>129</i>	<i>125</i>	<i>116</i>

co. L'autoreferenzialità di certe organizzazioni assume le caratteristiche di difesa di privilegi e di mantenimento delle proprie strutture ed è presente in misura minore nelle organizzazioni dinamiche, flessibili, innovative e inserite in una rete.

Per quanto riguarda il secondo rischio, si ricorda che l'intervento sociale si caratterizza per una duplice valenza: agire sul bisogno e agire sulla prevenzione. Si può decidere di assegnare, ad esempio, l'alloggio popolare a chi ha oggettivamente un maggiore bisogno di abitazione, ma anche di assegnare un prestito a chi ne farà il miglior uso. Se non si considerano entrambe le valenze il rischio maggiore è quello di sostenere comportamenti opportunistici che rendono irreversibile la dipendenza dal bisogno e specularmente dall'intervento sociale. Il cosiddetto rischio insorge quando il fatto di sapere che si riceverà una cura in caso di incidente o di altro evento inatteso influenza il comportamento rendendo quell'evento più probabile.

Si tratta, quindi, di sperimentare un nuovo modo di lavorare, che contempli l'intervento sociale non come una variabile indipendente esclusiva di un singolo attore sociale, di cui considerare solo il risultato finale, ma come un flusso di azioni e decisioni di cui cogliere l'aspetto dinamico e processuale. Infatti, i principali rischi di fallimento che si corrono nel realizzare i processi di riforma, in questo caso di quella sociale, sono da ricercarsi all'interno degli stessi processi e nelle dinamiche attivate per la produzione di politiche. Il quadro conoscitivo della domanda, i processi partecipativi, la valutazione dell'impatto delle politiche sono tra gli ingredienti necessari per qualificare le nuove politiche.

Il grado di innovazione sociale: le azioni

Oltre all'area di intervento un aspetto che deve essere considerato attentamente sono le azioni concrete indicate nell'accordo, se si intende comprendere in che direzione sta andando l'attività di concertazione. Il programma di classificazione permette di definire sia la tipologia di azione concertata (se si tratta, per esempio, di un'attività di regolazione, oppure di formazione, ecc.) ma anche se la concertazione ha puntato al mantenimento di ciò che già c'è o alla sua implementazione e diminuzione, o se, invece, si è trattato di qualcosa di completamente nuovo.

La tavola 13 mostra come il risultato della concertazione sia stato nel 2011 prevalentemente quello di mantenere e stabilizzare l'esi-

Tavola 13. Azione dal punto di vista della dimensione per regione

	Numero accordi		Stabilizzazione		Realizzazione		Progettazione		Diminuzione	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	13	1	5	1	6	0	7	0	6
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	3	0	6	0	0	0
Campania	15	37	0	2	6	6	2	1	1	4
Emilia Romagna	134	79	108	59	85	52	85	36	26	13
Friuli Venezia Giulia	5	14	0	4	1	5	1	5	2	3
Lazio	5	7	1	2	2	3	1	1	0	0
Liguria	0	5	0	0	0	1	0	0	0	0
Lombardia	389	416	315	270	314	327	39	43	11	39
Marche	41	35	37	25	32	29	22	24	1	1
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	29	63	13	79	8	64	4	17
Puglia	7	0	3	0	4	0	4	0	2	0
Sardegna	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Sicilia	11	5	5	3	10	1	8	2	1	0
Toscana	98	74	86	63	89	71	7	4	1	1
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	4	0	1	1	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	28	35	25	25	12	11	15	7
<i>Totale accordi</i>	<i>823</i>	<i>844</i>	<i>617</i>	<i>531</i>	<i>586</i>	<i>607</i>	<i>195</i>	<i>199</i>	<i>64</i>	<i>91</i>
<i>Incidenza %</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>75,0</i>	<i>62,9</i>	<i>71,2</i>	<i>71,9</i>	<i>23,7</i>	<i>23,6</i>	<i>7,8</i>	<i>10,8</i>

stente (75%), che, considerando il contesto economico, in alcuni casi può essere considerato un obiettivo appropriato. Rispetto all'innovazione (23,7%), in questo caso definita progettazione, si può ragionevolmente affermare che è un ambito poco sviluppato, mentre la voce «diminuzione» (7,8%) richiede un ulteriore approfondimento, se si vuole comprendere il fenomeno fino in fondo.

In primo luogo, ridurre l'offerta di un servizio può essere inteso come un tentativo di razionalizzare la spesa e quindi di ridurre o eliminare qualcosa che non serve più, oppure può rappresentare la negazione di un diritto che prima era maggiormente garantito. Allo stesso tempo ridurre, ad esempio, la pressione fiscale può essere letto come un risultato positivo e non come la negazione di un diritto. In ogni caso si è concordato che un calo del carico fiscale va classificato come realizzazione. Per comprendere la direzione specifica delle strategie si dovrebbe incrociare il dato della dimensione quantitativa dell'azione con la microarea d'intervento e leggere la parte specifica del documento che tratta la materia.

Nel 2012 la prima voce non è «stabilizzazione» ma «realizzazione», che significa aumentare/implementare un'attività o un servizio già esistente, seguita da «stabilizzazione», «progettazione» e infine «diminuzione».

A livello delle singole regioni, si rileva la maggiore propensione dell'Emilia Romagna a concertare stabilizzazione, progettazione e diminuzione; la Lombardia si è concentrata maggiormente su stabilizzazione e realizzazione; le Marche si sono indirizzate in misura maggiore rispetto alla media nazionale su stabilizzazione, realizzazione e diminuzione; il Piemonte ha privilegiato strategie di progettazione e diminuzione; il Veneto ha fatto leva su tutte e quattro le strategie. La tavola 14 illustra come sia possibile interrogare il sistema per sapere, ad esempio, che nel 2011 le politiche territoriali è stata l'area di intervento in cui si è innovato maggiormente, mentre nell'area delle politiche fiscali, tariffarie e prezzi o in quella delle politiche sociofamiliari l'azione prevalente è stata quella di stabilizzazione. Nel 2012 l'area in cui si è innovato maggiormente è stata quella delle politiche sanitarie e sociosanitarie, seguita dall'area del mercato del lavoro.

Gli accordi intervengono prevalentemente nell'ambito della regolamentazione, che evidentemente ha a che fare con i servizi esistenti; come si osserva dalla tavola 15 si interviene maggiormente sul consolidato per regolamentarlo nuovamente, visto che spesso i regolamenti comunali sono vecchi di venti o trent'anni.

Tavola 14. Azione dal punto di vista della dimensione per area d'intervento (percentuale calcolata sul totale degli accordi per area critica)

	Mercato del lavoro		Politiche fiscali, tariffarie e prezzi		Politiche sanitarie e sociosanitarie		Politiche sociofamiliari		Politiche territoriali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Stabilizzazione	34,6	24,2	82,3	63,9	82,1	79,1	59,8	65,1	61,3	59,0
Realizzazione	55,6	62,6	62,8	85,0	77,6	85,9	59,8	78,6	58,4	70,9
Progettazione	27,5	24,7	19,1	21,6	24,0	21,8	31,1	38,5	20,2	22,2
Diminuzione	5,2	1,6	6,2	14,0	7,1	10,6	3,3	8,3	2,9	3,0

La somma delle percentuali non dà 100 perché si tratta dell'incidenza della singola voce sul totale degli accordi per l'area critica considerata.

Tavola 15. Azione dal punto di vista della tipologia per regione

	Numero accordi		Regolamentazione		Osservazione		Integrazione		Informazione		Consulenza/ accompagnamento	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	1	8	1	2	0	1	0	2	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	15	37	0	6	2	3	0	2	0	4	1	0
Emilia Romagna	134	79	55	40	49	19	74	43	28	2	17	15
Friuli Venezia Giulia	5	14	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
Lazio	5	7	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	389	416	227	197	48	70	8	0	34	5	32	5
Marche	41	35	9	14	6	1	2	4	4	1	1	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	1	14	1	3	1	0	2	6	3	5
Puglia	7	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
Sardegna	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0
Sicilia	11	5	8	4	8	4	7	0	0	0	0	0
Toscana	98	74	46	19	30	35	1	2	4	7	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	20	19	10	5	12	7	13	4	6	0
<i>Totale accordi</i>	823	844	374	322	156	144	106	60	87	33	61	25
<i>Incidenza %</i>	-	-	45,4	38,2	19,0	17,1	12,9	7,1	10,6	3,9	7,4	3,0

(segue tavola 15)

	Coordinamento		Raccolta fondi		Formazione		Appalti		Governance	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	0	1	0	0	0	2	0	1	0	1
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	1	0	0	0	0	7
Emilia Romagna	24	11	17	11	2	0	1	9	2	36
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Liguria	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	2	9	1	0	0	1	0	1	1	3
Marche	3	1	1	6	3	0	5	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	1	3	0	1	0	5	1	7	0	4
Puglia	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	0	3	0	0	0	1	0	0	0	1
Toscana	0	1	2	0	0	0	0	0	0	17
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	2	1	1	0	5	2	0	3	2	2
Totale accordi	33	31	22	18	13	13	7	21	5	71
Incidenza %	4,0	3,7	2,7	2,1	1,6	1,5	0,9	2,5	0,6	8,4

I dati rilevati pongono l'attenzione sul tema dell'innovazione sociale. Se si concentra con informazioni parziali, la prima forma di innovazione che può essere realizzata è quella di concertare strumenti e metodologie che incrementino la base informativa all'interno del processo decisionale.

Tutti sottolineano l'importanza di innovare, ma pochi organizzano l'innovazione come un compito specifico e importante separato dall'attività corrente.

La domanda giusta da porsi non è tanto quali nuovi prodotti/servizi o quali nuovi processi siano necessari, quanto quali cose servano per migliorare la vita nella comunità ovvero che cosa abbia valore per la comunità. La strategia di innovazione si apre sistematicamente al nuovo, consapevole che la difesa o l'aggiornamento dell'esistente comporta dei costi economici e sociali superiori all'introduzione e all'adozione dell'innovazione.

La strategia innovativa mira a creare una nuova attività, un nuovo modo di funzionare, un nuovo sistema gestionale, un nuovo modello relazionale. Per rendere efficiente l'attività innovativa occorre essere aperti alla sperimentazione sostenendola, tanto più se questa avviene a livello comunitario. Per sostenere l'innovazione e con essa la sperimentazione non si possono applicare gli stessi criteri, gli stessi standard, gli stessi controlli e gli stessi finanziamenti adottati per le attività in corso. L'innovazione deve essere organizzata come una vera e propria attività imprenditoriale. Si comprende che l'innovazione nel campo degli accordi sociali territoriali può essere rappresentata da un certo grado di coerenza tra la corretta individuazione dei beneficiari e dei loro problemi, in relazione al territorio in cui vivono, e le azioni da realizzare quali risposte agli stessi problemi, assumendo nella decisione finale il punto di vista del destinatario.

Le relazioni nel sito geo-sindacale: il percorso concertativo

Difficilmente gli accordi prevedono al loro interno la descrizione del processo concertativo, ossia le modalità con cui si è giunti all'accordo, quelle di diffusione ed eventualmente le sanzioni previste per la mancata applicazione dell'accordo stesso. Si tratta di voci numericamente molto basse che evidenziano anche come alcuni accordi in realtà non siano veri e propri accordi che contengono un'intesa su contenuti politici, ma un'attività di regolazione delle relazioni.

Tavola 16. Fase del processo concertativo per regione

	Numero accordi		Regolazione del processo concertativo		Coinvolgimento dei beneficiari		Valutazione dell'impatto		Diffusione dell'accordo		Diffusione dei risultati		Sanzioni per mancato rispetto dell'accordo	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	0	10	0	2	1	5	0	1	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	15	37	10	25	2	5	2	12	1	5	1	2	0	0
Emilia Romagna	134	79	11	64	2	0	25	15	2	0	0	0	1	1
Friuli Venezia Giulia	5	14	0	1	0	1	0	0	0	3	0	1	0	0
Lazio	5	7	2	5	2	0	3	5	1	5	1	0	0	1
Liguria	0	5	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
Lombardia	389	416	20	104	21	64	18	33	35	57	3	0	0	0
Marche	41	35	3	6	5	13	22	21	0	1	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	4	52	1	3	1	7	1	12	0	0	0	0
Puglia	7	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Sicilia	11	5	2	4	6	2	0	3	5	0	0	0	0	0
Toscana	98	74	1	1	2	0	6	2	18	11	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	0	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Totale accordi</i>	823	844	56	276	42	93	79	104	64	97	5	3	1	2
<i>Incidenza %</i>	-	-	6,8	32,7	5,1	11,0	9,6	12,3	7,8	11,5	0,6	0,4	0,1	0,2

Tavola 17. Ambito territoriale per regione

	Numero accordi		Comunale		Intercomunale		Regionale		Provinciale		Interprovinciale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Abruzzo	1	13	0	6	0	0	1	7	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	0	1	0	0	0	1	0	7	0	0	0
Campania	15	37	3	10	9	25	2	1	1	1	0	0
Emilia Romagna	134	79	99	63	17	6	11	3	7	4	0	3
Friuli Venezia Giulia	5	14	3	9	0	0	1	4	1	1	0	0
Lazio	5	7	4	1	0	0	0	5	1	1	0	0
Liguria	0	5	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0
Lombardia	389	416	376	413	7	1	1	0	5	2	0	0
Marche	41	35	36	29	0	2	4	0	1	4	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Piemonte	68	113	67	97	0	0	0	5	1	11	0	0
Puglia	7	0	6	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sardegna	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
Sicilia	11	5	11	2	0	0	0	3	0	0	0	0
Toscana	98	74	90	66	1	8	2	0	5	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	6	2	4	0	0	0	2	2	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	33	43	32	43	0	0	0	0	1	0	0	0
<i>Totale accordi</i>	823	844	732	743	34	42	26	32	31	24	0	3
<i>Incidenza %</i>	-	-	88,9	88,0	4,1	5,0	3,2	3,8	3,8	2,8	0,0	0,4

Poco, poi, viene fatto nell'ambito della valutazione dell'impatto dell'accordo, la diffusione dell'accordo stesso e dei suoi risultati. Solo in un caso sono previste delle sanzioni nell'eventualità del mancato rispetto degli impegni presi. Non deve spaventare l'uso della parola sanzione, in quanto essa sottende la possibilità di particolari azioni nel caso in cui i termini dell'accordo non dovessero essere rispettati da uno dei firmatari.

La Lombardia appare maggiormente orientata alla diffusione dei risultati della concertazione, l'Emilia Romagna utilizza in misura maggiore la regolazione del processo concertativo e la valutazione, coinvolgimento e valutazione sembrano invece i punti di forza rispetto alla media nazionale della concertazione nelle Marche.

L'ambito territoriale interessato dall'attività di concertazione è quello comunale e intercomunale, mentre è numericamente molto inferiore l'attività concertativa in ambito regionale, provinciale o interprovinciale.

Da questi dati si comprende che il processo concertativo, pur essendo parte integrante dell'accordo stesso, non viene sufficientemente valorizzato in sede di stesura del documento finale, come pure, verosimilmente, anche le azioni che esso descrive. L'accordo dovrebbe riportare non solo la descrizione del beneficiario su un determinato territorio, ma anche la modalità di coinvolgimento, nonché gli impegni reciproci nella realizzazione delle azioni, compresa la diffusione dei contenuti e la valutazione dell'accordo stesso.

Da questo punto di vista si comprende la necessità di ridefinire, a partire dal livello locale, la missione degli attori sociali del sito geosindacale, cioè dei potenziali firmatari dell'accordo, in quanto l'obiettivo condiviso del bene della comunità può essere raggiunto tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti «competenti» presenti sul territorio. È competente il cittadino nel rappresentare i propri bisogni e desideri, è in ugual modo competente la famiglia intesa sia come utente che come risorsa da coinvolgere, sono competenti le organizzazioni economiche for profit e no profit nel fornire le necessarie capacità tecniche, è competente il sindacato come lo sono i propri servizi, che come si è visto solo in parte sono cointeressati agli accordi, pur possedendo informazioni specifiche nonché competenze specialistiche.

Il sistema di intervento sociale, nella prospettiva sia riparativa che preventiva, proprio perché sistema, rappresenta il campo proprio delle relazioni comunitarie. L'accordo è pertanto rappresentazione di una rete, intesa come insieme coerente e coordinato di diverse

unità operative, servizi e prestazioni, che permette di garantire all'utenza il più alto livello possibile di servizi e assistenza e soprattutto di sviluppo, evitando contemporaneamente le sovrapposizioni, le diseconomie, gli *over-investment* e i limiti delle singole unità di offerta. Inoltre permette di disporre di un sistema diffuso sul territorio collegato e coordinato, per la realizzazione delle politiche e degli investimenti.

Le tre sfide del sindacato tra rappresentanza e rappresentatività

Il futuro fa paura. Questo è il ritornello ricorrente che – soprattutto a seguito della crisi economica mondiale in atto – si sente ripetere. Si ha paura della cassa integrazione, di rimanere senza lavoro, di doversi mettere in ricerca di nuove opportunità. L'incertezza del futuro riguarda la difficoltà di valutare le potenzialità di tenuta della propria azienda così come la capacità personale di rimettersi alla ricerca di un nuovo lavoro. Di fronte a una crisi economica reale, si registra un'asimmetria informativa o, ancora meglio, una scarsità di informazioni in circolazione, senza le quali risulta impossibile articolare e programmare le proprie strategie proiettive. La fiducia, intesa come propria capacità previsionale sul comportamento altrui, viene significativamente intaccata e ci si trova a fare i conti con l'esperienza della dipendenza, del dover dipendere sempre più da fattori esterni al nostro controllo diretto.

Sempre più si afferma, però, la paura del presente, che paradossalmente diventa il campo proprio di azione dell'attività concertativa del sindacato, ma anche delle aspettative degli altri attori sociali. Se si osservano i temi oggetto di concertazione si conferma l'idea che oltre ai «soliti» problemi di tipo materiale, come il livello delle tariffe, diventati ancor più pressanti per il perdurare della crisi economico finanziaria, o l'accesso ai servizi, se ne sono aggiunti altri che potremmo definire di nuova generazione e che riguardano il sistema di relazione tra i diversi soggetti competenti su un determinato territorio e su uno specifico ambito. La cura della dimensione relazionale appare cruciale nel raggiungimento dei risultati sperati, in quanto consente di riguadagnare la fiducia verso il sindacato, verso le istituzioni, verso le imprese, nonché gli uni verso gli altri.

In una società sempre più caratterizzata da una forte suddivisione, per non dire atomizzazione, degli interessi e da una frantumazione, per

non dire individualizzazione, della rappresentanza, le organizzazioni tradizionali, ma anche quelle di nuova formazione, denunciano situazioni di debolezza rispetto al mancato riconoscimento da parte dell'opinione pubblica di «competenza» su alcuni temi. In questa situazione sono coinvolti, seppure in diversa misura, sia i partiti, sia le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, sia quelle di terzo settore. Se per rappresentanza si intende l'adesione formale a un'organizzazione e per rappresentatività la capacità della stessa di risolvere i problemi posti dal contesto, è indubbio che l'ambito degli accordi sociali territoriali rappresenta il campo di verifica del sindacato. Tenere insieme rappresentanza e rappresentatività significa porsi seriamente sulla via del cambiamento. Ciò che in questo momento si dovrebbe avere a cuore come cittadini è il sostegno a un cambiamento efficiente, efficace ed equo, quale garanzia massima che esso sia realizzato in forma permanente.



Il sindacato in Italia e più in generale nelle economie occidentali ha «viaggiato» con alterne vicende fra Scilla e Cariddi, fra la vocazione per le relazioni industriali da una parte o per l'azione politica dall'altra. Anche le riflessioni più recenti sul futuro del sindacato si chiedono quale sponda scegliere, evidenziando per entrambe vincoli e opportunità. Forse non sarà necessario fare una scelta netta tra le due opzioni: ci si concentrerà su un polo piuttosto che sull'altro in base al momento storico specifico. Se il futuro del sindacato si dovrà giocare o sul posto di lavoro o sugli altri contesti di vita del lavoratore e della sua famiglia, sarà in ogni caso l'esito di una relazione o con le imprese o con la politica, nella quale il sindacato potrà sempre avere un ruolo ma non sarà mai l'attore principale e come tale garantirsi un proprio futuro.

(G. Bursi, G. Cavazza, S. Melli, a cura di, *Memorie, simmetrie, emozioni per il futuro del sindacato*, Edizioni Lavoro, Roma 2009)

Accordi sulla governance locale

Se si conferma la vocazione generalista del sindacato, in quanto portatore non solo degli interessi dei lavoratori e dei pensionati in senso stretto ma anche di quelli dei cittadini e delle loro famiglie, e se si ritiene che una parte importante delle relazioni che il sindacato può realizzare sono quelle a livello locale, è possibile aprire una nuova stagione di accordi che abbiano per oggetto il territorio e per soggetti gli stessi che partecipano alla contrattazione, sia di primo che di secondo livello.

Ciò significa che imprenditori da una parte e lavoratori dall'altra, nonché le rispettive organizzazioni, si riconoscono a pieno titolo attori sociali e decidono di voler governare i processi economici, sociali e professionali dotandosi di forme stabili e codificate di relazioni a livello di sistema territoriale, per la governance di medio-lungo periodo del territorio. La teoria e l'esperienza dimostrano che la responsabilità sociale non ha solo un aspetto etico, ma rappresenta un fattore imprescindibile di sviluppo del benessere del singolo e della collettività. La stessa esperienza ci dice che per raggiungere tali risultati occorre segnare il passaggio da un sistema di relazioni a un altro, da un sistema basato sul confronto fra forze e sulla mediazione a quello del riconoscimento del punto di vista e dell'identità dell'altro e della costruzione di qualcosa di nuovo fatto insieme. L'accordo territoriale va inteso come strumento di innovazione del sistema locale, frutto di un sistema di relazioni costanti basato su un approccio metodologico più di tipo progettuale, che si fa carico dell'insieme dei problemi del territorio.

Accordi per lo sviluppo dell'economia civile

Si è già detto della nuova e costante attenzione del sindacato verso il sociale, come rilevato dal variegato campo di azioni degli accordi sociali territoriali: dalle politiche tariffarie all'integrazione degli stranieri, dalle politiche intergenerazionali o di genere ai tempi di attesa, per fare solo alcuni esempi.

È su questi fronti che si è spostata l'offerta di nuovi servizi da parte del sindacato, non solo rispetto alla domanda individuale del singolo lavoratore, ma anche contestualmente in termini di concertazione con coloro che presiedono e governano tali interventi.

Si sono affermati e consolidati, sia direttamente che indirettamente, anche servizi di informazione, formazione e collocamento che intervengono nella gestione diretta del mercato del lavoro a integrazione di quanto fanno i servizi privati e pubblici operanti nello stesso campo, e già da oggi si stanno aprendo nuovi spazi per servizi di self-help che escano dalla logica pendolare funzionale alle imprese o allo Stato.

In pratica si sta pensando a uno spazio nel quale il sindacato, mettendo a disposizione i servizi offerti dai diversi soggetti che compongono la propria galassia, concerta con gli altri attori sociali e istituzionali lo sviluppo di forme organizzate di economia civile in una logica di self-help. Questi tipi di organizzazione nascono perché alla base c'è un gruppo di persone che primariamente ricono-

scono di avere in comune un certo tipo di legame/relazione e che si organizzano in funzione proprio di questo legame. Il potere e il denaro sono chiaramente subordinati ai fini relazionali che sono stati condivisi tra i promotori della nuova impresa.

La norma principale è data dalla reciprocità che orienta l'organizzazione delle risorse e il raggiungimento di risultati concreti. Il tratto distintivo di queste forme di impresa è che utilizzano e producono primariamente capitale sociale e che il modello organizzativo è l'esito di una costante e vitale interattività.

Osmosi tra contratti di secondo livello e accordi territoriali

Nelle pagine precedenti è già stato fatto rilevare che un buon accordo aziendale può prevedere delle buone prassi che possono essere estese a tutto il territorio tramite un accordo sociale territoriale. Allo stesso modo un accordo territoriale può rappresentare il terreno di cultura per l'introduzione negli accordi aziendali di azioni innovative dal punto di vista del lavoratore e della sua famiglia. Ciò significa che l'interlocutore del sindacato non è rappresentato principalmente dalla pubblica amministrazione ma che sono possibili altri campi di azione in cui il sindacato, certamente non da solo, può dare ragione della sua presenza e attività. Un ambito nel quale questa reciproca contaminazione può avere possibili, per non dire necessari, sviluppi è rappresentato dai servizi di welfare, specificando che il welfare non si limita ormai al solo campo dell'assistenza e della sanità, ma riguarda in maniera estensiva la formazione, l'istruzione, l'ambiente, le reti, l'auto-mutuo aiuto, l'auto-imprenditorialità, ecc. Se si intende perseguire con determinazione questo percorso è evidente che si ampliano i possibili interlocutori, così come necessitano nuove professionalità e competenze da parte degli operatori della concertazione, accanto a nuovi strumenti di supporto alla concertazione stessa, come appunto i dati dell'Osservatorio che sono stati presentati nel presente Rapporto.

LA FNP E LA CONCERTAZIONE SOCIALE

*di Attilio Rimoldi**

Contrattare e concertare è il fondamento per l'azione sindacale di un cislino, ed è partendo da questa considerazione e in conseguenza dei cambiamenti istituzionali che la Fnp, con grande intuizione e lungimiranza, con il XII Congresso nazionale del 12-15 giugno 1993 a Pesaro, lanciò l'impegno di tutta la Federazione per la concertazione locale.

In quell'assise, l'allora Segretario generale Melino Pillitteri indicò, per un rafforzamento del ruolo sindacale dei pensionati Cisl nei territori, lo sviluppo della contrattazione locale.

Queste le parole usate da Pillitteri per indicare il cammino da intraprendere:



Il sindacalismo dei pensionati deve sempre più cercare di rappresentare le domande specifiche dei pensionati a livello locale, oltre che a livello nazionale.

Questa affermazione, sorprendente per la storia della Fnp sul territorio, diede vita a molteplici iniziative specifiche e ad esperienze di vertenzialità fino ad allora non praticate, che però erano motivate dalle condizioni che in quegli anni si stavano affermando.

Il Congresso della Fnp del 1993 si svolse in una fase in cui gli anziani erano stati messi allo scoperto dalle decisioni dei governi e del Parlamento negli anni Ottanta, con la separazione dell'assistenza sociosanitaria (segnatamente degli anziani non autosufficienti) da quella sanitaria, realizzata formalmente con il decreto 8 agosto 1985, che accoglieva a sua volta le proposte di un documento del Consiglio sanitario nazionale e ufficializzava il trasferimento al comparto socioassistenziale di ciò che competeva, per sua natura e in forza delle

* Segretario nazionale della Fnp Cisl.

leggi in vigore, al comparto sanitario. Tale trasferimento, per le scar-
se disponibilità dei bilanci pubblici in materia sociale, aveva scarica-
to un ingiusto e insopportabile peso economico e operativo (per
mancanza di strutture e organizzazioni) sugli anziani pensionati non
autosufficienti e le loro famiglie. Poiché il nuovo assetto generava
impoverimenti e disagi, negli ultimi anni il Governo, anche su pres-
sione sindacale, aveva cercato di rimediare con l'elaborazione di un
progetto-obiettivo anziani (Poa). Non si trattava di un vero e proprio
piano e tantomeno di una legge, ma indicava obiettivi, che furono
approvati dal Parlamento nel 1992, da perseguire al livello locale,
regionale e nazionale. Il documento elencava gli elementi di base su
cui si sarebbe dovuto fondare un «compiuto programma di assisten-
za geriatrica» per i non autosufficienti e assimilati con:

- il potenziamento e la specializzazione di divisioni ospedaliere
apposite; l'impiego dei servizi di base e in particolare dell'assi-
stenza domiciliare; l'individuazione degli anziani a rischio di
non autosufficienza; la continuità dei trattamenti riabilitativi
dopo eventuale dimissione dall'ospedale; la selezione preferen-
ziale degli interventi in base ai risultati via via riscontrati;
- la promozione e il coinvolgimento del volontariato e iniziative
di «stimolazione della collettività atte a far crescere la cultura
dei valori umani insiti nell'aiuto agli anziani sofferenti»; la pie-
na integrazione tra servizi assistenziali e cure sanitarie, in parti-
colare le residenze sanitarie assistenziali (Rsa).

I passi da compiere progressivamente, nel quinquennio 1991-95,
avrebbero dovuto consistere nel: fornire assistenza economica o
forme di aiuto domestico alle famiglie che avrebbero accettato di
mantenere in casa persone anziane; attivare o potenziare i servizi
di trasporto per consentire agli anziani non deambulanti di usufrui-
re dei centri sociosanitari; promuovere adeguamenti domestici in
modo che l'anziano potesse trovare l'assistenza adeguata ai suoi
bisogni; attivare o potenziare servizi di telesorveglianza e di soste-
gno psicologico per anziani che vivono soli; aiutare le famiglie che
hanno anziani non autosufficienti, per evitare che siano istituzio-
nalizzati; inserire l'anziano in programmi domiciliari di assistenza
geriatrica, ecc.

Se la Fnp voleva che tali obiettivi e miglioramenti della condizione
degli anziani non autosufficienti diventassero realtà, era necessario
che ci fosse un impegno del sindacato per sviluppare una forte
concertazione territoriale nei confronti delle istituzioni locali, Re-
gioni e Comuni.

Dopo il Congresso del 1993, pertanto, fu intensificato lo sforzo di formazione dei quadri, dei dirigenti delle leghe e dei territori, per sviluppare la concertazione sugli obiettivi sostenuti dal Poa. Ma vi era un altro fronte da difendere: quello delle condizioni di vita dei pensionati e delle famiglie numerose che la grave crisi economica e le politiche concertate di adeguamento all'accordo di Maastricht mettevano di fronte a forti rischi di povertà. Erano gli anni del blocco salariale, del prelievo forzoso sui conti correnti e della liberalizzazione delle tariffe dei servizi pubblici. Anni nei quali fu decisa una erosione annuale dei redditi da pensione con la famosa legge Amato.

La linea strategica, necessaria, ma anche di grande intuizione che guardava al futuro, fu quella di dare un grande impulso alla concertazione sociale locale. Bisognava infatti essere sul territorio per difendere i redditi dei pensionati più poveri impoveriti dagli aumenti tariffari, dalle tasse locali e dall'aumento del costo della vita, e per promuovere servizi sociali e socioassistenziali che riducessero le spese per le famiglie e gli anziani bisognosi. Per la Fnp significò sviluppare una organizzazione centrata sulla presenza capillare nel territorio e sul contatto con la gente attraverso i servizi e i rapporti associativi. In quegli anni si diede origine anche a una politica intensa di sviluppo delle sedi locali, alla quale la Fnp nazionale dette un sostanzioso contributo, tanto che oggi le sedi locali della Fnp sul territorio sono migliaia e rappresentano una rete molto estesa al servizio di tutta la Cisl. Questo grande processo di evoluzione della Fnp, ancora in corso, incontrò inizialmente grandi difficoltà, determinate principalmente da impreparazione, insufficiente conoscenza delle dinamiche di bilancio degli enti locali e dalla necessità di proiettare l'azione della Fnp in questa dimensione completamente nuova, che ha anticipato e definito una linea strategica successivamente adottata da tutta l'organizzazione. Già nei primi anni dell'impegno della Fnp sul territorio, infatti, emergeva chiaramente che gran parte dei problemi inizialmente ascritti ai pensionati in realtà appartenevano all'insieme della collettività locale. Ne è derivata, quindi, una emancipazione concertativa verso la rappresentazione di bisogni collettivi, includenti quelli più squisitamente categoriali. Infatti è difficile che si manifestino bisogni dei soli anziani senza che questi implicino, direttamente o indirettamente, connessioni e ripercussioni sulle loro famiglie, sui lavoratori, sulla comunità cui appartengono o sul territorio in cui vivono.

Ripercorrendo la storia della concertazione sociale territoriale, che purtroppo ha avuto e ha ancora uno sviluppo a macchia di leopardo,

è possibile notare che anno dopo anno le Unioni territoriali sono intervenute, anche se non tutte e ancora in modo insufficiente, nell'attività concertativa, svolgendo il ruolo di armonizzazione degli interessi sociali intercategoriale e generali, attraverso anche intese di cooperazione operativa con la Fnp, che offriva la propria rete di dirigenti di base e le proprie strutture diffuse capillarmente. In molti casi la dirigenza locale della Fnp, soprattutto nei Comuni periferici, è stata delegata a svolgere le funzioni di rappresentanza dell'intera organizzazione Cisl per la gestione e la stipula di accordi concertativi. Un grosso passo avanti è stato fatto in occasione del Congresso della Cisl del 2009, quando è stata assunta come strategia fondamentale del sindacato confederale il decentramento dell'azione sindacale con la contrattazione di secondo livello e la concertazione territoriale locale. Agli indirizzi congressuali poi fece seguito il basilare Consiglio generale di Levico, nel quale furono prese decisioni organizzative e politiche che hanno segnato una svolta nella strategia sindacale della Cisl e che sono all'origine della riforma organizzativa che i congressi in corso sono chiamati a definire anche normativamente.

I documenti approvati a Levico nel 2010 e le successive linee guida per la concertazione locale segnano una svolta importante anche se, ad oggi, gli obiettivi in essi enunciati sembrano ancora parzialmente disattesi. Novità strategiche così importanti hanno bisogno di una organizzazione adeguata, capace di dare ad esse il massimo delle potenzialità e dei risultati. L'analisi dei dati disponibili, derivanti dall'Osservatorio, evidenzia innanzitutto l'esigenza ineludibile di confederalità, cioè un maggior dialogo tra i vari livelli dell'organizzazione, sia orizzontali che verticali, e una condivisione dei dati, anche di qualità, provenienti dai nostri servizi.

Vi sono inoltre ancora da completare obiettivi organizzativi come, ad esempio, una maggiore capacità di trasferimento delle competenze ai livelli territoriali, un maggiore coinvolgimento dei quadri nelle fasi progettuali e operative, una maggiore collaborazione tra le Federazioni coinvolte nei processi concertativi, una più strutturale stabilizzazione del personale nei ruoli e nelle competenze, una migliore distinzione tra ruoli politici e ruoli esecutivi.

L'Osservatorio rende, inoltre, evidente la necessità di una più puntuale e strutturata attività divulgativa, sia interna che esterna, dell'attività concertativa della Fnp e della Cisl, di un maggiore coinvolgimento della cittadinanza nei progetti concertativi, di una più puntuale identificazione e descrizione dei soggetti beneficiari

per i quali si intende attuare protezione sociale e di un maggiore coinvolgimento di altri attori con i quali realizzare un sistema di welfare di territorio.

A sostegno di queste attività diventa ineludibile un progetto organico e lungimirante di formazione sia per i ruoli politici che operativi dell'intera organizzazione e in particolare per quelle figure chiamate allo sviluppo della concertazione locale.

Con il prossimo Congresso confederale sarà completato il riposizionamento della nostra organizzazione, dimostrando come la Cisl, attraverso nuove strategie, abbia tempestivamente capito, anticipato e interpretato i cambiamenti economici, sociali e culturali del Paese, affrontando da protagonista le problematiche gravi che la crisi globale sta provocando. Dalle linee guida di Levico a oggi, come si rileva dai dati dell'Osservatorio, i cambiamenti più rilevanti sono quelli relativi ai contenuti e ai beneficiari degli accordi, che hanno sempre più riguardato l'insieme dei cittadini e delle famiglie, a dimostrazione che la concertazione locale sta assumendo sempre più il carattere di «confederalità». Carattere che dovrà essere sempre più definito anche attraverso una più puntuale definizione dei ruoli e della partecipazione futura sia di Fnp che delle altre categorie produttive.

Ciò è particolarmente importante per evitare di scivolare gradualmente verso una posizione che privilegi e si appoggi eccessivamente sulla «rappresentatività» (e quindi sulla dimensione politica) del sindacato, mettendo in secondo piano il valore della «rappresentanza» e dell'associazione. Inoltre è indispensabile, per affermare e conservare la complementarità, il legame strettissimo della contrattazione di secondo livello nelle imprese con la concertazione sociale sul territorio.

La crisi globale che sta cambiando le nostre vite sta anche allargando la forbice della disuguaglianza sociale. Ciò implica una più puntuale attività di approfondimento e di analisi delle differenze sociali. Non sono pochi i sociologi che osservano il verificarsi di una spaccatura sociale sempre più profonda, cui cercano strategie possibili di risposta. Mi riferisco ad esempio alla proposta del sociologo Mauro Magatti, che suggerisce di considerare come «accomunati» da condizioni simili i «nuovi ceti popolari», intesi come quelli che «hanno preso il posto della classe operaia», distinti dai gruppi e corpi sociali privilegiati e dominanti. Nei «ceti popolari» indicati da Magatti, tuttavia, non ci sono solo i lavoratori dipendenti di livello inferiore, ci sono anche lavoratori e lavoratrici indipendenti e autonomi/e, pensionati/e,

oltre che lavoratori precari e disoccupati con le loro famiglie. Se vogliamo mantenere la priorità della rappresentanza sulla rappresentatività sarà necessario un approfondimento di questa nuova realtà. Un'altra sollecitazione rilevante ci viene dall'enciclica *Caritas in veritate*, ormai passata alla storia come una delle grandi encicliche della Chiesa, in un passo che si rivolge direttamente ai sindacati:

« Superando le limitazioni proprie dei sindacati di categoria, le organizzazioni sindacali sono chiamate a farsi carico dei nuovi problemi delle nostre società: mi riferisco, ad esempio, a quell'insieme di questioni che gli studiosi di scienze sociali identificano nel conflitto tra persona-lavoratrice e persona-consumatrice. Senza dover necessariamente sposare la tesi di un avvenuto passaggio dalla centralità del lavoratore alla centralità del consumatore, sembra comunque che anche questo sia un terreno per innovative esperienze sindacali.

(CV, 64)

La novità è racchiusa nelle parole «nuovi problemi delle nostre società» e «persona consumatrice». I nuovi problemi a livello locale, quelli che muovono passioni e paure, disagi e sofferenze, non sono quelli affrontati finora, ma riguardano questioni come quelle della politica della salute, dell'ambiente, dei beni comuni, ed esprimono forme nuove di partecipazione che richiedono una rappresentanza partecipata e risultati concreti, mentre la «persona consumatrice» non è solo la persona che acquista merci sul mercato, ma è anche quella che chiamiamo comunemente «utente» dei servizi sociali e pubblici, che non accetta più di essere un oggetto passivo di prescrizioni, cure e tutele, ma chiede di essere responsabile della propria vita e quindi capace di cooperare alla determinazione del proprio benessere.

Non sono questioni di poco conto, anche perché il territorio diventerà il luogo privilegiato di una possibile ripresa del benessere dopo la crisi. Un avvertimento, più che una minaccia, ci viene da Giuseppe de Rita, della cui saggezza non dubitiamo, il quale dice:

« Se si tiene conto che l'Italia è tendenzialmente fatta di dinamiche periferiche, allora è evidente che i rapporti di concertazione vanno orientati verso la dimensione territoriale e locale [...]. E [va riservata] più attenzione alle tante variabili che contrastano le imprese e la loro crescita, con le conseguenti esigenze di semplificazione, liberalizzazione, sburocratizzazione, ecc. Ed è pensabile che in connessione a ciò cambierà

il peso dei vari protagonisti del rapporto di concertazione: in prima linea ci saranno verosimilmente le rappresentanze dei mondi più minuti e periferizzati (quelle per intendersi di Rete Imprese Italia e di Alleanza Cooperativa), e ci saranno anche, cosa ancora più nuova, gli apparati amministrativi periferici, finora grandi assenti dai tavoli della concertazione. Una duplice domanda ancora agli inizi, che comporterà qualche progressiva maturazione, ma che è verosimilmente non reversibile.

(«Corriere della sera», 12 settembre 2012)

De Rita ripropone il problema della rappresentanza, nel senso che il protagonismo del sindacato potrebbe essere ridotto dalle nuove dinamiche di concertazione territoriale. Alcuni sintomi di un tale fenomeno peraltro si avvertono qua e là. La sfida che abbiamo davanti è dunque il posizionamento della Cisl per essere il riferimento saldo «dei nuovi problemi della nostra società» in rappresentanza dei lavoratori, dei pensionati, delle famiglie delle classi popolari che hanno fiducia nella Cisl e aderiscono al nostro progetto di sindacato. Fatte queste considerazioni, ritenendo che tutta l'organizzazione e, per quanto ci riguarda in particolare la Fnp, debba avere a cuore il proprio ruolo di rappresentanza, è evidente che la concertazione sociale dovrà essere la vera e primaria attività sindacale sul territorio. Tutta la Fnp è perciò motivata a proseguire, con rinnovato impegno, in un progetto che, coinvolgendo le Cisl sul territorio, accresca qualitativamente e quantitativamente l'attività concertativa.

LA CONCERTAZIONE SOCIALE: DALLE LINEE GUIDA AGLI STRUMENTI OPERATIVI

di Alessandro Geria*

Nella Conferenza nazionale sulla contrattazione del luglio 2010, la Cisl ha definito una strategia innovativa, declinata nelle «Linee guida della contrattazione di secondo livello e della concertazione sociale», che diventano così entrambe priorità politiche in quanto «nuovo baricentro dell'azione sindacale» rispetto alla tradizionale centralità delle politiche nazionali.

La necessità e l'urgenza di questo *rovesciamento del baricentro* è dettata da *ragioni economico-produttive, sociali, istituzionali e politiche*. Infatti, sempre in quell'occasione, si affermava:



Con la *concertazione territoriale* è nei territori, tra Regioni e autonomie locali, che si giuocano le partite della tutela del reddito, dal fisco alle tariffe, della qualità del welfare territoriale, della liberalizzazione dei servizi pubblici e anche dello sviluppo e delle politiche del lavoro.

L'intuizione della dimensione politica della concertazione ha solidi ancoraggi nella cultura della Cisl: la centralità della persona; la sussidiarietà e la solidarietà; l'autonomia dei corpi intermedi come leve essenziali per lo sviluppo del Paese basato su un'equilibrata dialettica che riconosca e valorizzi l'autonomia dei corpi intermedi nelle politiche pubbliche.

Questa sfida delle nuove relazioni industriali e dei rapporti tra organismi sociali ed istituzioni locali – in una logica di sussidiarietà orizzontale – delinea una pari dignità tra questi ambiti di iniziativa

* Il presente contributo è l'esito di un impegnativo lavoro di squadra, che ha visto coinvolta nella sua realizzazione operativa e tecnica la Task Force nazionale, composta da Alessandro Geria (coordinatore), Luisa Maninchedda, Luigi Nobilia, Maria Iacovitti, Silvia Stefanovichj, insieme ai referenti regionali.

e anzi rilancia la necessità di una reciproca valorizzazione, armonizzando così tutela e promozione dei lavoratori e dei pensionati e delle loro famiglie.



L'impegno sinergico nella contrattazione aziendale e nella concertazione locale, a partire dall'analisi dei bisogni rilevati nei luoghi di lavoro e nei luoghi di costruzione della cittadinanza, può offrire in questa direzione spazi di intervento realmente nuovi all'azione sindacale.

Entrambe rispondono poi a una politica dello sviluppo e della coesione che ha come cardini la scelta partecipativa, propria della cultura della Cisl, e la legittimazione della confederalità, come visione condivisa di un progetto sociale ed economico, antidoto ai corporativismi e alle derive populiste.

L'Osservatorio sociale: obiettivi, contenuti e funzione

Le Linee guida, oltre ad offrire orientamenti per qualificare e caratterizzare una concertazione sociale «tipica» della Cisl, hanno individuato anche gli strumenti per favorire il raggiungimento dell'obiettivo ambizioso di farla diventare «sistema» per la Cisl, visto che si evidenziano ancora carenze nella consapevolezza delle sue potenzialità e persistenti atteggiamenti di sottovalutazione, in special modo della concertazione per una «dimensione sociale» dello sviluppo.

L'Osservatorio, già nei soggetti che lo hanno promosso, realizzato e che lo gestiscono, attesta una modalità condivisa, che vede coinvolti il Dipartimento delle politiche sociali e della salute della Confederazione, l'analogo Dipartimento della Federazione nazionale dei pensionati, la Federazione nazionale della Funzione pubblica, con il supporto scientifico della società Aretés di Modena.

L'Osservatorio sociale quindi, insieme all'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello, rappresenta uno degli strumenti di cui la Cisl si è voluta dotare, per la prima volta a livello nazionale, per rilanciare una strategia di protagonismo del sindacato nella società e nel lavoro, raccogliendo, sistematizzando, classificando e monitorando tutta la negoziazione formalizzata da parte delle strutture territoriali. Offre quindi la possibilità di consultare gli accordi sottoscritti dalla Cisl e dagli altri sindacati con associazioni imprenditoriali, pubbli-

ca amministrazione, terzo settore, relativi alle politiche sociofamiliari, sanitarie e sociosanitarie, del mercato del lavoro, fiscali e tariffarie, territoriali (trasporti, infrastrutture, ambiente, ecc.) e di effettuare ricerche ed elaborazione di *report* che possano offrire, oltre che elementi specifici di conoscenza, anche analisi qualitative sugli orientamenti e le tendenze della concertazione sociale.

Quindi è evidente l'intendimento che ha animato il progetto fin dall'inizio: non limitarsi a impostare un archivio di documenti consultabili dal livello nazionale, ma fornire gradualmente un vero e proprio sistema informativo sulla concertazione territoriale accessibile a tutti i livelli dell'organizzazione e orientato a un suo consolidamento e miglioramento.

Volendo sintetizzare, gli obiettivi sono:

- **analizzare** e **valorizzare** l'ampia attività di concertazione territoriale svolta dalla Cisl (Unioni e Categorie) e i risultati ottenuti;
- **verificare** e **orientare** la concertazione al fine di renderla il più efficace possibile, attraverso un sistema informativo che vada oltre la semplice archiviazione di accordi.

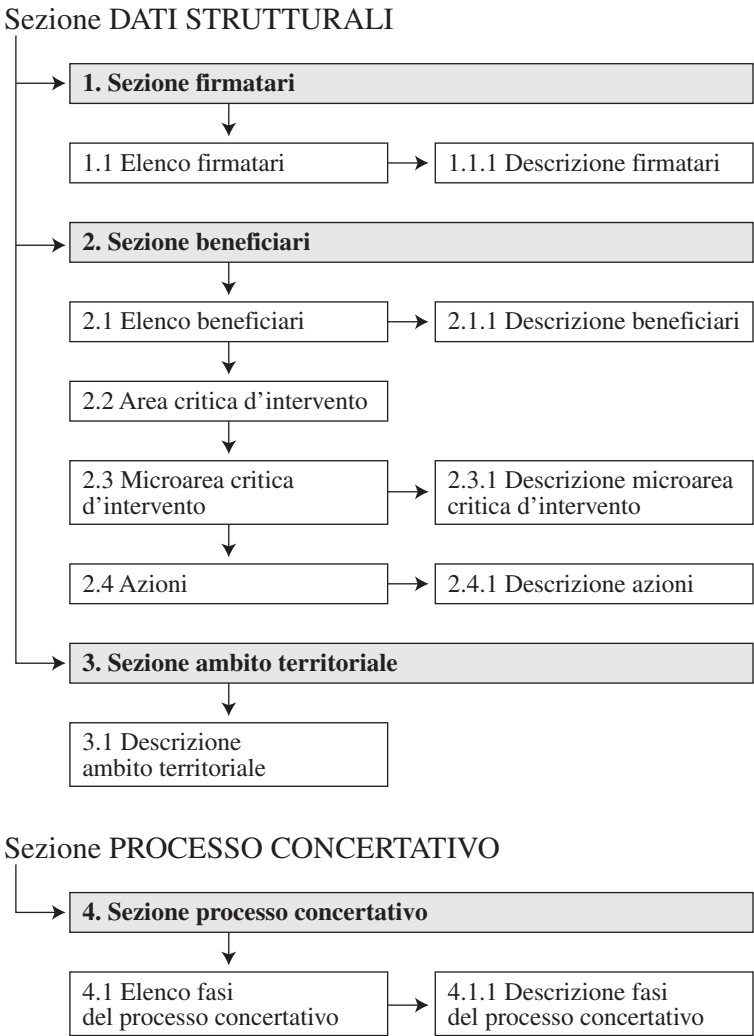
L'intenso lavoro che si è sviluppato in questi anni ha permesso di realizzare uno strumento, a disposizione di tutti gli utenti della rete intranet Cisl (First Class), che offre informazioni (classificate) sugli accordi di concertazione territoriale, a partire dal 2011, relativamente a quattro dimensioni: gli attori, i contenuti, i processi concertativi, gli esiti (valutazione).

La struttura logica dell'intelaiatura su cui è costruita la classificazione ha richiesto un lungo studio e un dialogo con le strutture territoriali per cogliere non solo l'ampiezza, ma anche il dettaglio della complessa attività di concertazione (le voci classificate sono decine di migliaia), senza però appesantire l'attività di consultazione da parte degli utenti.

Inoltre la classificazione adottata non è «neutra», ma basata sulle priorità delle linee guida e quindi rappresenta di per sé una «bussola» che dettaglia gli orientamenti politici della Cisl, offrendo di per sé un metodo e una griglia di contenuti per la concertazione.

È evidente che, considerando soltanto i documenti redatti, l'attività dell'Osservatorio coglie tutta l'attività formalizzata e non quanto invece viene concordato con gli altri attori istituzionali e sociali, senza che questo si sostanzi in impegni sottoscritti, così come si tratta di una banca dati non delle politiche, soprattutto pubbliche, ma solo di quelle che hanno visto l'assunzione di impegni da parte degli altri soggetti con il sindacato.

Figura 1. Schema dell'architettura della classificazione dell'Osservatorio



Per questo ci si è dotati di una potente piattaforma informatica con un software (ne sono state realizzate quasi 40 versioni) ideato e realizzato dall'Ufficio informatico confederale, che ha permesso l'elaborazione di un «sistema aperto», quindi suscettibile di correzioni/integrazioni in ragione dell'evoluzione della concertazione stessa e delle esigenze dei concertatori.

Il sistema è interconnesso con l'Osservatorio della contrattazione di secondo livello (Ocsel), per cui la consultazione permette di visualizzare per ogni territorio anche gli accordi aziendali sottoscritti su materie analoghe a quelle di interesse.

Si tratta quindi di uno strumento funzionale ad ottenere più livelli di conoscenza e realizzato principalmente per i concertatori, oltre che per l'attività di studio.

Il sistema offre una **funzione di ricerca** di un accordo specifico, oppure di tutti gli accordi, su un argomento previsto dalle voci di classificazione, permettendo di ottenere informazioni specifiche su dati strutturali e specifici contenuti degli accordi, che sostanziano così la conoscenza di tipo operativo.

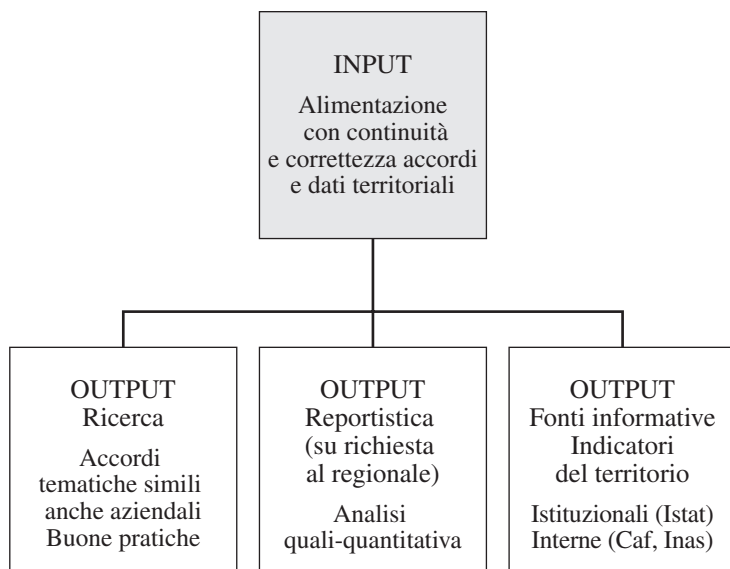
Ma è presente anche una **funzione di analisi dei dati**, che dà informazioni di tipo strategico sulla diffusione e qualità della concertazione, con la possibilità di ottenere report aggiornati sull'attività concertativa.

L'Osservatorio e la funzione del «navigatore sociale»

La concertazione deve basarsi sulla puntuale conoscenza del contesto nel quale si opera, tenendo conto di dinamiche sempre più complesse e di fonti informative sempre più numerose, ma non per questo di più facile comprensione.

È emersa quindi la necessità di affiancare all'analisi degli accordi anche un'area statistica dell'Osservatorio, chiamata «navigatore sociale». Questo svolge la **funzione informativo/formativa** sull'uso dei dati essenziali per la lettura sociodemografica, economica del territorio, della spesa pubblica, ma anche di specifiche *policy sociali*, a partire da quelle per gli anziani. In esso sono contenuti una serie di dati, selezionati e organizzati da vari archivi istituzionali (Istat, Inps, ministero della Salute, ecc.), privati convenzionati (Bilanci degli enti locali, Aida Van Dijk, Povertà, Caritas nazionale, ecc.), ma anche – e questa è un'altra novità – dal sistema

Figura 2. Schema del sistema informativo dell'Osservatorio



servizi della Cisl (Caf, patronato, ecc.), più altre informazioni utili segnalate/proposte dai territori stessi (interattività).

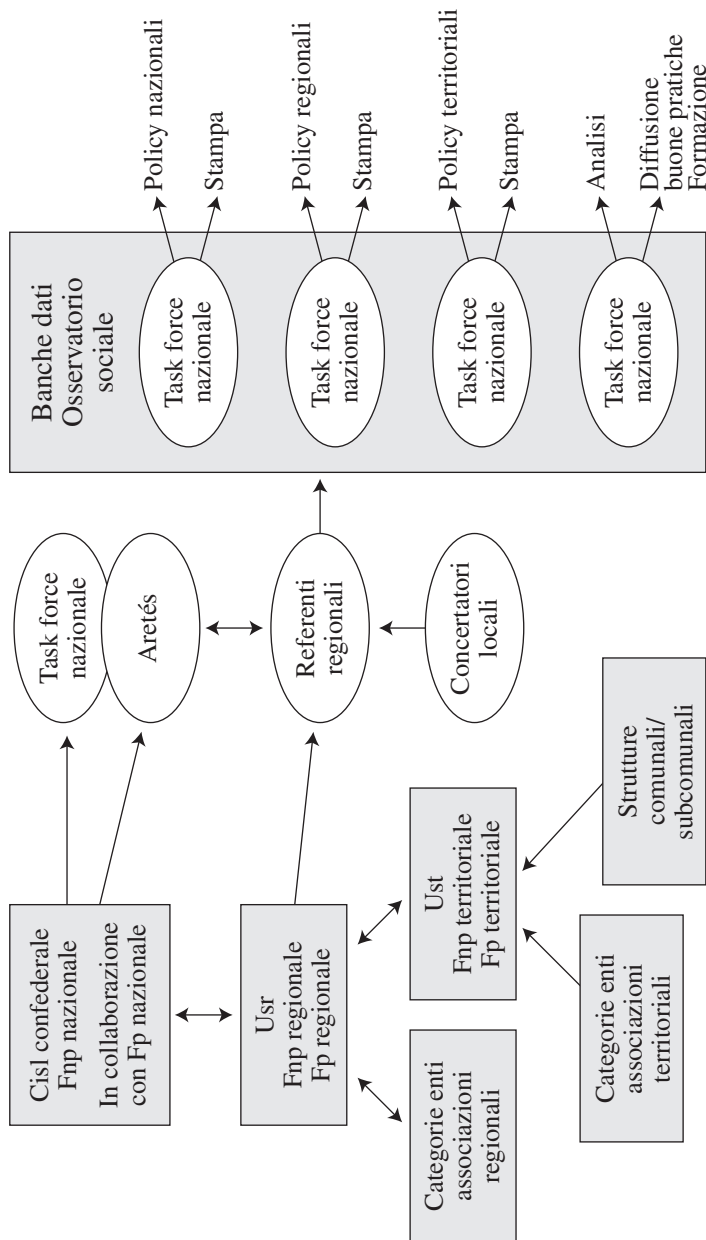
L'ambizione è quella di fornire ai concertatori un set di indicatori essenziali, possibilmente al livello più prossimo a quello comunale, che offrano una ricostruzione della realtà territoriale tramite una lettura che faccia emergere tutti gli elementi rilevanti per gli orientamenti assunti dalla Cisl.

Struttura politica e tecnico/operativa dell'Osservatorio

Può essere interessante un rapido cenno alla struttura organizzativa dell'Osservatorio, perché anch'essa rappresenta una modalità di lavoro utile a sperimentare, in maniera sistematica, un virtuoso lavoro di squadra tra profili politici e tecnici e a valorizzare e favorire una struttura «a rete», che potenzia conoscenze e protagonismo di ogni livello della Cisl orizzontale e verticale.

La figura 3 può, meglio di ogni descrizione, far comprendere come è strutturato l'Osservatorio. Nei riquadri a sinistra c'è la struttura politica, mentre negli ovali c'è quella tecnica/operativa, che orienta

Figura 3. Struttura dell'Osservatorio



e gestisce la banca dati, orientata a una differenziata serie di funzioni utili alla concertazione.

Ai responsabili politici si affianca una struttura operativa costituita dalla *task force nazionale* e da un gruppo di *referenti regionali*.

La task force nazionale è costituita da operatori sia confederali che della Federazione dei pensionati, promotori del progetto, come della Federazione della Funzione pubblica. Ad essi, in accordo con Aretés e su indicazione della struttura politica, dopo la progettazione e realizzazione della banca dati (contenuti e sistema informatico), compete la gestione operativa e l'attivazione degli strumenti di informazione, formazione e assistenza dei referenti regionali.

Questi ultimi sono chiamati a un delicato compito di acquisizione, analisi, classificazione e caricamento degli accordi, nonché di supporto al livello politico, elaborando le informazioni attraverso la reportistica regionale, e di promozione della consultazione da parte di tutte le strutture sindacali del territorio regionale.

Spunti per l'analisi e lo sviluppo del sistema informativo della concertazione territoriale

Il progetto di Osservatorio è ancora «giovane», ma sta già offrendo alcuni primi elementi di riflessione sia relativamente ai prodotti attesi sia riguardo alle risultanze positive dello stesso schema organizzativo e gestionale.

Indubbiamente vi è un ampliamento delle capacità cognitive della Cisl sulla concertazione territoriale, che finora invece è stato un patrimonio conosciuto e valorizzato in maniera disorganica – se si eccettuano alcune esperienze regionali come quella della Lombardia – e non sistematica.

Da ciò un impulso e un contributo concreto a rilanciare e migliorare, soprattutto in una fase difficile come l'attuale, la concertazione attraverso una «luogo» stabile che permette di offrire un quadro aggiornato, oggettivo, non solo quantitativo ma anche qualitativo, di quanto concordato con istituzioni e parti sociali. Ciò consente ai responsabili politici di effettuare approfondimenti e scelte strategiche specifiche, ma anche di affinare una definizione condivisa di temi e metodi concertativi, come fluidificare e rinforzare la comunicazione e le relazioni cooperative tra livelli dell'organizzazione.

L'Osservatorio, quindi, come strumento servente, ma anche promotore, di una strategia di innovazione che potrà sviluppare le sue funzioni se verrà conosciuto e frequentato, perché solo così si potranno cogliere le esigenze reali dei concertatori e realizzare miglioramenti continui nella sua impostazione e gestione.

Infatti, come ben espresso dal documento finale approvato nel Comitato esecutivo del 18 luglio 2012, la sfida è molto impegnativa e serve attrezzarsi:



Per essere riconosciuti soggetti [...] della concertazione nei territori e al livello nazionale non basta “pretenderlo”, semplicemente rivendicarlo, ma occorre costruirne le condizioni, innanzitutto, di competenza, autorevolezza, responsabilità, rappresentatività, e, solo su questa base, di mobilitazione sociale ben finalizzata negli obiettivi concreti da perseguire.

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

*di Silvia Stefanovichj e Alessandro Geria**

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

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

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

* Dipartimento politiche sociali e della salute, Cisl nazionale.

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

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

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

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

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

La programmazione

■ Ripartire dagli esiti degli accordi concertativi

(vedi *Valutazione dei risultati*)

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

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

Strumenti di supporto

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

■ Costruire una mappa-Cisl dei bisogni sociali

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

Strumenti di supporto

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

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

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

■ Costruire una mappa degli attori

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

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

Strumenti di supporto

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

■ **Riprogrammare la concertazione**

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

Definire linee strategiche per il raggiungimento di ogni obiettivo definito.

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

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

Strumenti di supporto

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

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

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

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

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

Concertare le politiche: per una definizione di contenuti e forma

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

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

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

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

Strumenti di supporto

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

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

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

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

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

Strumenti di supporto

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

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

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

Strumenti di supporto

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

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

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

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

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

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

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

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

(ad esempio servizi di welfare aziendale)

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

Strumenti di supporto

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

Comunicazione dei risultati

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

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

Strumenti di supporto

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

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

Verifica dei risultati

■ **Identificare i risultati ottenuti**

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

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

Strumenti di supporto

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

CRONOGRAMMA ILLUSTRATO DELL'ATTIVITÀ DI ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELL'OSSERVATORIO SOCIALE DELLA CONCERTAZIONE TERRITORIALE

*a cura della Task Force nazionale**

Premessa

Le note che seguono presentano le attività svolte dalla Task Force nazionale per l'organizzazione e lo sviluppo degli aspetti tecnico operativi dell'Osservatorio sociale e il processo di accompagnamento dei referenti territoriali.

Nel luglio del 2010, nell'ambito della «Conferenza nazionale sulla concertazione», vengono approvate le «Linee guida sulla concertazione locale e sulla concertazione decentrata», le quali prevedono una serie di attività di supporto tra cui la realizzazione di programmi formativi e la predisposizione di un Osservatorio sociale della concertazione territoriale.

Fase preparatoria (2010-11)

Nell'autunno del 2010, la Confederazione e la Federazione nazionale dei pensionati, in collaborazione con la società Aretés di Modena, procedono a delineare il progetto di banca dati e uno studio di fattibilità. L'attività preparatoria è risultata particolarmente impegnativa, sia da un punto di vista dello studio dei contenuti che dell'organizzazione della struttura, come anche dello sviluppo del sistema informatico, perché funzionale all'obiettivo politico di valorizzare e sostenere l'attività dei concertatori sociali territoriali.

Si è progettato e implementato operativamente uno strumento, da sviluppare per gradi, con tre funzioni fondamentali: ricerca accordi, reportistica dell'attività di concertazione, offerta di dati statistici territoriali, con destinatari di livello nazionale e soprattutto regionale/territoriale. Sono state pertanto previste potenzialità non sol-

* La Task Force nazionale è coordinata da Alessandro Geria e composta da Luisa Maninchedda, Luigi Nobilia, Maria Iacovitti, Silvia Stefanovichj.

tanto informative e di socializzazione, ma anche di verifica e di ri-orientamento della concertazione sociale territoriale.

Anche per tale ragione si è optato per una gestione *in house* del sistema informatico, ideato e gestito dal Servizio informatico confederale, in grado di interfacciarsi con l'Osservatorio della contrattazione di secondo livello (Ocsel).

Nel mese di maggio del 2011 viene presentata alle strutture regionali una prima ipotesi sia della banca dati che dell'impianto organizzativo, che viene validata e presentata ufficialmente a tutte le strutture sindacali il successivo 1° giugno, con l'avvio del contributo della Federazione del pubblico impiego.

Fase sperimentale (2011)

Sempre a giugno del 2011 viene costituita la task force nazionale (individuando le rispettive funzioni) e designati i referenti regionali, per i quali si prevedono percorsi e sistemi dedicati di informazione/formazione/accompagnamento. Viene aperta una conference in First Class per favorire lo scambio delle comunicazioni e sono definite le modalità di relazione dirette tra referenti nazionali e quelli regionali. Viene redatta la prima versione del manuale operativo.

Il 20 giugno 2011 è organizzata – presso la sala informatica dell'Inas nazionale – la prima sessione formativa, che dopo un periodo di test sul sistema per l'inserimento dati e la verifica della funzionalità, è ripetuta nel mese di ottobre. Ciò per avere un feedback dai referenti, dopo che questi hanno sperimentato l'utilizzo dell'Osservatorio, e operare così una messa a punto condivisa dell'intero sistema.

Vengono elaborati, in accordo con il gruppo nazionale dell'Ocsel, regole coerenti per la definizione degli ambiti e l'archiviazione degli accordi (funzionali alle finalità dei due osservatori), nonché le modalità operative di interfaccia e passaggio di informazioni tra le due banche dati, in modo da garantire la completezza delle informazioni su entrambi i versanti di azione sindacale.

Nel febbraio 2011 viene avviata la predisposizione dell'area statistica per la lettura delle dinamiche socioeconomiche del territorio, per cui il software dell'Osservatorio offre ai referenti le prime informazioni provenienti anche da altre fonti; in particolare sono stati attivati i link per la consultazione delle informazioni sulla finanza locale, i dati demografici e del Caf (Isee) a livello comunale.

A ottobre e fino a dicembre del 2011 si è avviata la fase di caricamento definitivo degli accordi con una intensa attività di sostegno della task force nazionale per garantire la coerenza della classificazione.

Fase di «start up» (2012)

Dopo aver concluso la fase di strutturazione dell'Osservatorio con l'avvio e il consolidamento dell'impianto organizzativo, della configurazione logica della banca dati e della strumentazione tecnico/operativa, nel febbraio 2012 inizia la fase di start-up. Si prevedono attività di monitoraggio e controllo della banca dati e la predisposizione del nuovo manuale per i referenti, nonché l'aggiornamento del programma. Ciò per permettere l'apertura dell'Osservatorio alla consultazione degli accordi a tutte le strutture della Cisl collegate alla rete intranet, che avviene il 19 marzo. Nel mese di settembre viene realizzato dalla Fnp nazionale un percorso formativo, in accordo con la task force, rivolto ai referenti regionali e ai Segretari della Federazione per favorire la conoscenza dello strumento e l'interazione tra il livello tecnico dell'Osservatorio e quello politico.

Nei primi mesi del 2012 si inizia l'implementazione della funzione di reportistica, congiuntamente ad Aretés, concordando criteri e procedure per l'analisi dei dati, sia di quella automatica prodotta dal livello nazionale che di quella da mettere a disposizione delle singole strutture regionali.

Un primo report sperimentale relativo agli accordi 2011 viene presentato in ottobre alle strutture regionali, cui seguono una serie di incontri (tra novembre e dicembre) nelle singole realtà regionali (Campania, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte) cui partecipano le Segreterie nazionali. Le iniziative sono finalizzate a far conoscere i risultati della concertazione realizzate nelle singole realtà regionali e le potenzialità dell'Osservatorio e a rilanciare e qualificare questa attività sindacale sui territori. Per l'occasione sono state effettuate elaborazioni «ad hoc» relative agli accordi, ma anche messi a disposizione dati statistici relativi alle condizioni economiche delle famiglie (estratti dalla banca dati Isee del Caf Cisl) e ai bilanci comunali, nonché prodotti materiali informativi e di divulgazione.

Una seconda elaborazione dell'attività di concertazione svolta dalla Cisl è presentata nel numero 4/2012 della rivista della Fnp «Oggi Domani Anziani», con un report relativo ai dati 2011 e al primo semestre 2012. Viene previsto l'ampliamento e la strutturazione dell'area statistica. Il lavoro – già avviato durante la fase di sperimentazione del sistema con il professor Massimo Campedelli – ha previsto l'individuazione delle fonti rilevanti sia esterne che interne alla Cisl, criteri di selezione di dati e informazioni, la definizione di un set di indicatori che permettano la lettura del territorio.

La presentazione di questa area dell'Osservatorio è stata effettuata nell'ottobre 2012 e fino a dicembre si è realizzata l'attività di contatto con i responsabili delle banche dati (Istat, Inps, Agenas, Università di Tor Vergata, Caritas, Van Dijk, Inas, Caf) per concordare il collegamento e l'afflusso sul sistema dell'Osservatorio Cisl.

Fase a regime (2013)

Nel gennaio 2013 è stato messo a punto un sistema di monitoraggio del data entry automatizzato che agevola la sinergia tra referenti regionali e nazionali e favorisce la coerenza della classificazione.

A febbraio è stata realizzata una sessione formativa dedicata alle attività di messa a regime dell'Osservatorio, sia relativamente alle nuove procedure di caricamento accordi che di utilizzo della reportistica, da parte dei referenti.

Nel mese di aprile sono stati predisposti report specifici per ogni realtà regionale che analizzano l'attività concertativa delle annualità 2011 e 2012 e l'apertura di specifici account ai Segretari regionali.

Sintesi realizzazioni della Task Force

- Software: rilascio di oltre 100 versioni del programma: ogni versione prodotta conteneva aggiornamenti importanti al software.
- Banca dati: rilascio di 40 versioni per consentire la gestione di nuove informazioni.
- Manualistica: redazione di 4 manuali e diverse note tecniche per la fruizione del programma.
- Assistenza per i supervisori, gli utenti e i lettori. Questa attività è stata svolta con incontri diretti, via mail, con contatti telefonici e con assistenza da remoto.
- Informazione/formazione: sono state realizzate 4 sessioni formative per i referenti regionali e prodotti materiali informativi.
- Reportistica: sono stati realizzati report nazionali sull'attività concertativa relativi agli anni 2011, ai primi sei mesi 2012, al 2012. Sono stati realizzati report regionali relativi agli anni 2011 e 2012, a disposizione dei Segretari Usl, in collaborazione con i referenti.

IL SISTEMA INFORMATICO DELL'OSSERVATORIO SOCIALE

*di Luigi Nobilia**

Il sistema informatico alla base dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale è composto dagli apparati informatici e dai programmi. In grandi linee la struttura comprende i server confederali, Nas per database e Backup, connessioni a internet, programmi di gestione e software progettato per lo scopo.

Il software è la punta dell'iceberg dell'intero sistema informatico, che nel suo insieme è molto articolato e in continua evoluzione. In questo articolo si desidera esporre l'architettura e le infrastrutture tecnologiche al servizio della concertazione sociale. In questa architettura è difficile stabilire quale sia il cuore del sistema: ogni componente assolve a un compito ben specifico e irrinunciabile. Solo la cura e la manutenzione costante, di ognuno di essi, consente un utilizzo quotidiano e funzionale dell'intero sistema.

L'insieme dell'hardware e del software utilizzato per la progettazione e la realizzazione dell'intero progetto, oltre che rispondere a standard mondiali di comunicazione, è stato sviluppato utilizzando tecnologie all'avanguardia.

Architettura server

I server mettono in comunicazione (attraverso i web service), le banche dati con il programma «Osservatorio sociale», utilizzando come mezzo di comunicazione la rete globale (internet).

I principali componenti del progetto sono:

- interfaccia DAO (Data Access Object);
- web service (componente front-end e back-end);
- protocollo FTP.

* Ufficio informatica Cisl; responsabile software dell'Osservatorio sociale.

L'accesso al database avviene tramite il pattern DAO, che separa il web service dal sistema di accesso ai dati. Ciò consente di *nascondere* la banca dati alla rete (internet) garantendo gli standard di sicurezza e, allo stesso tempo, di fornire le informazioni agli utenti del programma attraverso i web service.

I web service utilizzati, nei quali sono implementati i servizi, sono basati sulla piattaforma IIS (Internet Information Services) per sistemi operativi Microsoft Windows. IIS è un complesso di servizi server internet che include, tra l'altro, i protocolli FTP, SMTP, NNTP e HTTP/HTTPS.

Il web service è un software progettato per supportare l'interoperabilità tra diversi elaboratori su di una stessa rete. Fornisce un'interfaccia software mediante la quale altri sistemi possono interagire con il web service stesso, attivando le operazioni descritte nell'interfaccia, tramite messaggi SOAP trasportati con il protocollo HTTP e formattati secondo lo standard XML.

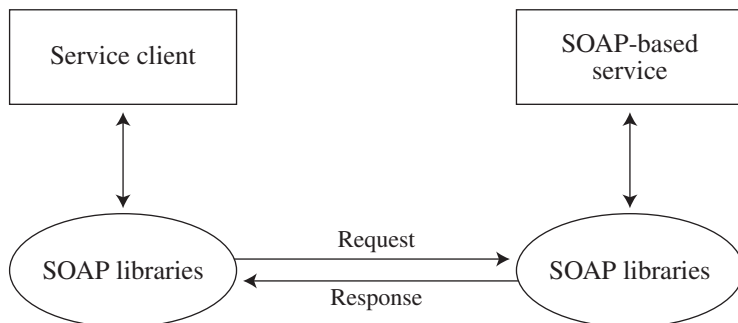
Lo standard basato su XML, tramite un'architettura SOA (Service Oriented Architecture) consente di sviluppare software scritti in diversi linguaggi di programmazione implementati anche su piattaforme hardware diverse. L'utilizzo di standard aperti ha il vantaggio di fornire la stessa interoperabilità fra linguaggi di programmazione diversi, come ad esempio Java e Python, e diversi sistemi operativi, come Windows e Linux.

La progettazione e lo sviluppo dei web service dell'Osservatorio sociale sono conformi agli standard mondiali codificati dalla OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards) e W3C.

Lo scambio di messaggi SOAP, tramite il linguaggio XML (eXtensible Markup Language) può essere schematizzato attraverso uno scenario tipico chiamato MEP (Message Exchange Pattern). Il client invia un messaggio SOAP a richiesta di un servizio e il web service invia un altro messaggio SOAP come risposta (figura 1). Peculiarità del web service dell'Osservatorio sociale è di implementare un sistema di crittografia dei messaggi SOAP; ciò consente la sicurezza delle informazioni scambiate sulla rete tra client e server.

Il web service utilizza il WSDL (Web Services Description Language) come linguaggio formale in formato XML per la creazione di documenti e per la descrizione stessa del web service. Quindi l'interfaccia pubblica di un web service è descritta dal WSDL in formato XML, ed è questa interfaccia che consente di interagire con un determinato servizio.

Figura 1.



Il WSDL contiene informazioni su:

- cosa può essere utilizzato (le operazioni messe a disposizione dal servizio);
- come utilizzarlo (il protocollo di comunicazione da utilizzare per accedere al servizio, il formato dei messaggi accettati in input e restituiti in output dal servizio e i dati correlati) e i vincoli (*bindings*) del servizio;
- dove utilizzare il servizio (cosiddetto *endpoint* del servizio che solitamente corrisponde all'indirizzo – in formato URI – che rende disponibile il web service).

Le operazioni supportate dal web service e i messaggi che è possibile scambiare con lo stesso sono descritti in maniera astratta e quindi non collegati a uno specifico protocollo di rete e a uno specifico formato.

Il WSDL è utilizzato in combinazione con SOAP e XML, schema per rendere disponibili i web service su internet. Il programma Osservatorio sociale può leggere il documento WSDL relativo a uno o più web service per determinare quali siano le funzioni messe a disposizione sul server e quindi utilizzare il protocollo SOAP per usufruire di una o più funzioni elencate dai WSDL.

La versione 1.1 di WSDL non è stata adottata come standard dal W3C (World Wide Web Consortium) e il 26 giugno 2007 la versione 2.0 è stata promossa a standard ufficiale (in forma di raccomandazione) sempre dal W3C.

Il protocollo FTP (di IIS) è utilizzato nel programma per la memorizzazione dei documenti inerenti la concertazione di ogni singolo accordo.

Il protocollo di trasferimento dei file FTP (File Transfer Protocol) è anch'esso uno standard che consente il trasferimento reciproco di file tra server e client. Il protocollo FTP è utilizzato (in modo trasparente per l'utente) ogni volta che viene archiviato un file o ne viene recuperato uno per la lettura.

Tutto il meccanismo alle spalle del trasferimento di file è anch'esso governato da processi non banali e con sistemi di protezione basati anche su nome utente e password.

Software

Il programma utilizzato dai referenti dell'Osservatorio è il risultato di uno studio lungo e accurato e costituisce una parte importante dell'intero progetto informatico. Le funzionalità del software sono descritte nel manuale disponibile per i referenti e presente in First Class nella conference dedicata all'Osservatorio sociale.

Il programma Osservatorio sociale è nato e si evolve seguendo le regole del *ciclo di vita del software*. Nel campo dell'ingegneria informatica per ciclo di vita del software si intende il modo nel quale una metodologia di sviluppo o di un processo scompongono l'attività di realizzazione del software in sottoattività fra loro coordinate. Il risultato finale è il prodotto stesso e tutta la documentazione ad esso associata.

I passaggi, alla base della realizzazione del programma Osservatorio sociale, possono essere riassunti nei seguenti punti:

1. analisi;
2. progettazione;
3. implementazione;
4. collaudo;
5. rilascio;
6. manutenzione.

1. L'analisi è lo studio preliminare dell'ambito nel quale il programma deve inserirsi e delle caratteristiche che deve esporre. Sono stati utilizzati i documenti prodotti da Aretés come prima linea guida e successivamente l'indagine è stata scomposta in singole attività, come ad esempio l'analisi di fattibilità, analisi e modellazione del dominio applicativo, analisi dei requisiti e così via. Lo scopo dell'analisi è stato quello di definire, nel modo più preciso possibile, il problema da risolvere.

2. Nella progettazione è stata definita la struttura del programma e del database in funzione dei requisiti derivanti dall'analisi. Anche la progettazione è stata scomposta in più parti, come ad esempio il progetto architettuale e di dettaglio del programma e della banca dati. In altri termini, con la progettazione è stata trovata la soluzione del problema. Al termine di questo processo sono stati definiti la struttura di massima e le caratteristiche di ogni singolo componente.

3. L'implementazione (o sviluppo software) ha consentito la realizzazione del programma utilizzando il linguaggio VB.NET disponibile nell'ambiente di sviluppo Visual studio 2010. L'implementazione è stata la concreta realizzazione della soluzione oggi disponibile per gli utenti dell'Osservatorio sociale. Il sistema complessivo è costituito dall'integrazione dei singoli moduli ricorrendo a un forte utilizzo di LINQ (Language-Integrated Query; Visual studio include assembly del provider LINQ che consentono l'utilizzo di LINQ con raccolte di .NET Framework, database SQL server, dataset ADO.NET e documenti XML) e di classi progettate ad hoc rendendo la procedura modulare e di agevole manutenzione. In questa fase sono state predisposte le basi necessarie agli sviluppi futuri del software.

4. Il collaudo è stato svolto al termine della realizzazione di ogni porzione di software implementato, verificandone la validità e la corrispondenza dei requisiti individuati dall'analisi. Sono stati collaudati i singoli moduli e l'intero sistema integrato. Tra le attività svolte in questa fase rientrano: collaudo funzionale, collaudo di performance, collaudo di errori, collaudo di regressione, collaudo di sicurezza, collaudo di accessibilità, collaudo di accettazione, ecc.

5. Il rilascio del programma è stato progettato con lo scopo di fornire a tutta la platea degli utilizzatori (supervisori, referenti, lettori, ecc.) sempre l'ultima versione automatizzando la fase di installazione. Per realizzare quest'ultimo processo si è adottata la tecnologia ClickOnce che consente di scaricare il programma direttamente dal server e, se necessario, installare i programmi del sistema operativo non presenti nel PC richiedente, tutto ciò senza l'intervento dell'utente finale. ClickOnce permette all'utente di installare ed eseguire un'applicazione Windows semplicemente cliccando su link in una pagina web. Il principio alla base di ClickOnce è quello di mettere a disposizione dell'utente Windows la facilità di installazione tipica di un'applicazione web. In più, ClickOnce si propone

di risolvere altri tre problemi tipici del modello di distribuzione tradizionale: la difficoltà di mantenere aggiornata l'applicazione che è stata installata, l'impatto che l'installazione può avere sul sistema in uso e infine il possesso dei privilegi di amministratore, talvolta necessari per portare a termine l'installazione. Le applicazioni distribuite attraverso ClickOnce sono considerate a *basso impatto*, per il fatto che sono installate per il singolo utente e non per l'intero sistema. Per l'installazione non sono richiesti privilegi amministrativi. Ogni applicazione ClickOnce è indipendente dall'altra: questo significa che nessuna applicazione ClickOnce è in grado di interferire con quelle esistenti.

6. La manutenzione è l'attività di modifica del software successiva al rilascio. Per manutenzione si intende la correzione degli errori, ma soprattutto, per l'Osservatorio sociale, la realizzazione di nuove procedure. Ogni modifica al codice esistente e ogni nuova funzionalità realizzata coinvolgono tutte le attività descritte in precedenza. In particolare la fase di collaudo verifica che le modifiche apportate non abbiano compromesso le funzionalità preesistenti (collaudo di regressione). A oggi sono state rilasciate oltre 100 versioni del software; attualmente la versione distribuita è la 3.3.0.

Banca Dati

La banca dati, o database, è l'archivio dell'Osservatorio dove sono memorizzati i dati in forma strutturata e collegati tra loro secondo un particolare modello logico. Ciò consente la gestione e l'organizzazione efficiente dei dati stessi in un'architettura client server. È possibile interfacciarsi con i dati attraverso le query (interrogazioni) che possono essere inviate solo dal web service a seguito di una richiesta SOAP da parte del client (programma) che invia sulla rete un messaggio di richiesta crittografato.

Allo stato attuale l'archivio DBMS (DataBase Management System) è l'applicazione che consente la creazione, la manipolazione (gestione) e l'interrogazione efficiente dei dati.

Nel linguaggio informatico il termine query è utilizzato per indicare l'interrogazione di un database per eseguire delle operazioni sui dati (la selezione, l'inserimento, la cancellazione, ecc.). Ogni query utilizzata per l'Osservatorio viene interpretata dal linguaggio SQL (Structured Query Language) per renderla comprensibile al DBMS.

L'analisi del risultato della query rientra nel campo dell'algebra relazionale e del calcolo relazionale.

L'algebra relazionale è un linguaggio procedurale, mentre il calcolo relazionale è un linguaggio dichiarativo che consente di descrivere le proprietà del risultato invece che il modo per ottenerlo. Il risultato ottenuto può essere calcolato sia sulle tuple (i singoli record che compongono la tabella) che sui domini (campo di applicazione della tabella).

L'algebra relazionale è un ramo della logica del primo ordine e degli insiemi, si occupa di relazioni chiuse e operatori. Gli operatori operano su una o più relazioni e danno sempre come risultato un'altra relazione. L'algebra relazionale è parte dell'informatica; in matematica è una struttura algebrica, pertinente alla logica e alla teoria degli insiemi.

La banca dati utilizzata per l'Osservatorio sociale adotta il modello relazionale che consente la suddivisione dei dati in tabelle; tale suddivisione e funzionalità rende il database notevolmente efficiente anche se in presenza di dati complessi. La gestione e lo sviluppo dei database è diventata, nel tempo, una branca a tutti gli effetti dell'informatica moderna.

Il database dell'Osservatorio contiene le informazioni e la rappresentazione delle relazioni che legano i dati all'interno della banca dati stessa. In generale le informazioni contenute sono:

- la struttura dei dati che velocizza le operazioni frequenti, come ad esempio la visualizzazione delle informazioni di un accordo;
- collegamenti con dati esterni, ad esempio i riferimenti a file remoti (documentazione degli accordi);
- informazioni di sicurezza, che autorizzano solo alcuni profili utente a eseguire alcune operazioni su alcuni tipi di dati;
- programmi che vengono eseguiti, automaticamente o su richiesta degli utenti dell'Osservatorio, per effettuare particolari elaborazioni sui dati.

Il sistema software per la gestione delle complessità della banca dati dell'Osservatorio si poggia, come detto, sul DBMS, che tra i diversi vantaggi ha la possibilità di non agire direttamente sui dati, ma di vederne una rappresentazione concettuale.

Il database è un complesso sistema software concepito in un linguaggio binario, oltre che per memorizzare i dati dell'Osservatorio, anche per fornire un accesso rapido ed efficace a più utenti del programma contemporaneamente, garantendo gli accessi in sicurezza e la protezione dai guasti.

Backup

Il backup, o copia di sicurezza, è una delle attività automatizzate all'interno dell'architettura dell'Osservatorio.

Ogni giorno viene effettuata una copia fisica dei dati presenti sui server in modo da avere una ridondanza logico fisica delle informazioni per sopperire ai possibili danni sia del database che del server. La procedura di backup e la relativa periodicità sono costantemente monitorate per assicurarsi che nessuna informazione venga persa.

I dati di backup sono memorizzati su una NAS apposita con RAID 5. Il RAID (Redundant Array of Independent Disks) è un sistema informatico che usa un gruppo di dischi rigidi per condividere o replicare le informazioni. I benefici sono soprattutto di aumentare l'integrità dei dati, la tolleranza ai guasti e le prestazioni, rispetto all'uso di un disco singolo. Il sistema RAID permette di combinare un insieme di dischi in una sola unità logica. In questo modo il sistema operativo gestisce i differenti dischi come un unico volume. Il sistema di backup riveste, quindi, un aspetto fondamentale per tutto il progetto: è una sorta di *assicurazione* dell'intera architettura dell'Osservatorio.

Prossimi sviluppi

Nei prossimi mesi verranno realizzati nuovi scenari per soddisfare le richieste in diversi campi applicativi.

Sul sistema dei web service (che possono adattarsi a diversi interlocutori) è in fase di studio la realizzazione di software per sistemi mobile e tablet per i due sistemi operativi più diffusi: Android e iOS. Ciò consentirà la libera interrogazione dei dati sempre e solo da parte degli utenti registrati, per non venir meno alla sicurezza intrinseca dell'intero sistema.

L'altro aspetto riguarderà lo sviluppo di un server T-SQL progettato per accogliere le informazioni provenienti da più data warehouse. Questi sono dati provenienti da diverse organizzazioni e saranno progettati per consentire le relazioni e l'analisi sui dati abbinati agli accordi presenti nel database dell'Osservatorio.

In generale, i dati estratti dagli archivi transazionali vengono memorizzati internamente al data warehouse. Tali dati hanno una dimensione storica e sono riferiti a soggetti di business. Verranno memorizzati in un archivio centrale e non è escluso che si farà ricorso a

data mart. Un data mart è una sorta di raccoglitore di dati specializzato in un particolare ambito, contiene un'immagine dei dati e consente di formulare strategie sulla base degli andamenti passati. Verrà collocato a valle del data warehouse e sarà alimentato a partire da esso, di cui costituisce, in pratica, un estratto. In altri termini il data mart è un sottoinsieme logico o fisico del data warehouse di maggiori dimensioni. La differenza fondamentale risiede nel fatto che la creazione del data warehouse avverrà in maniera generalizzata per poi venire incontro alle specifiche esigenze, mentre il data mart verrà creato per venire incontro a un'esigenza specifica e già determinata (navigatore dell'Osservatorio sociale).

La necessità di creare un sistema separato per il data mart rispetto al data warehouse può riassumersi nelle seguenti motivazioni:

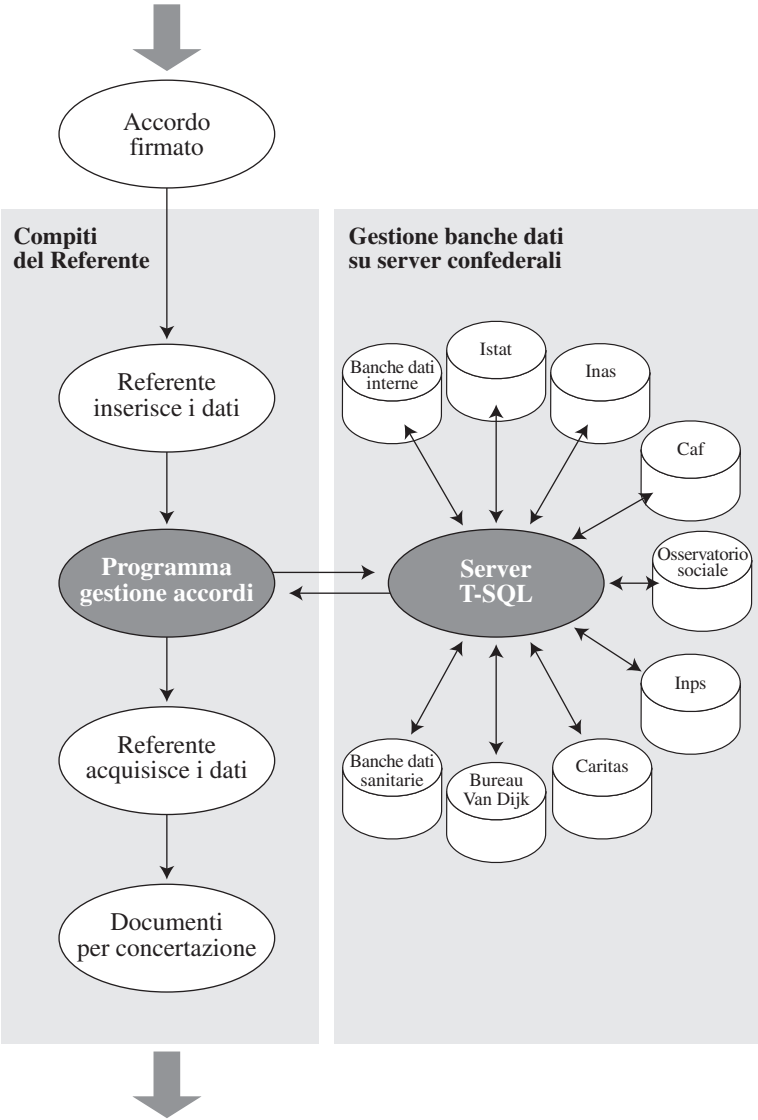
- la necessità di utilizzare un diverso schema;
- migliorare le performance separando l'hardware dedicato;
- garantire una maggiore sicurezza dovendo autorizzare l'accesso a un insieme minore di dati.

I dati che verranno acquisiti, lavorati e resi disponibili agli utenti dell'Osservatorio provverranno da diverse fonti: Istat, Inas, Caf, Inps, Caritas, Bureau Van Dijk. Questo consentirà, in combinazione al data mart, la realizzazione di un navigatore che fornirà indicazioni indispensabili all'attività concertativa.

L'architettura della banca dati verrà stravolta e si passerà a uno schema dove il referente sarà sempre più al centro dell'intero sistema organizzativo dell'Osservatorio. Da un lato sarà colui che alimenterà l'Osservatorio con le informazioni presenti negli accordi e, dall'altra, avrà a disposizione tutti gli elementi per fornire le indicazioni e i dati ai concertatori territoriali (figura 2).

Contemporaneamente alla realizzazione della nuova banca dati verrà predisposto un server di report che elabora le richieste e fornirà la reportistica su richiesta o per la distribuzione pianificata (report standard predisposto da Aretés, reportistica preconfezionata, ecc.). Funzionalmente, un server di report abilita la creazione di report, il rendering di report e il recapito di report per una varietà di origini dati come quelli che saranno presenti nel data warehouse e nei data mart. Inoltre, sul server di report saranno contenuti i relativi database, in cui verranno archiviati i report pubblicati, le origini dati condivise, i set di dati condivisi, le parti del report, le sottoscrizioni e le pianificazioni condivise, i file di origine della definizione di report, le definizioni dei modelli, i report compilati, gli snapshot, i parametri e altre risorse.

Figura 2.



Conclusioni

Il sistema informatico descritto è, sotto ogni punto di vista, all'avanguardia e funzionale, è stato progettato per essere sempre ampliato in ogni momento e adattato alle molteplici richieste. Si consideri che tutto il progetto informatico è stato realizzato solo con risorse interne alla Confederazione.

Il progetto in tutte i suoi aspetti, anche non informatici, ha tra gli obiettivi la qualificazione, l'arricchimento e la normalizzare della concertazione territoriale, monitorando e condividendo le buone pratiche. Il sistema informatico descritto ha il merito di aver tradotto razionalmente le linee guida sulla concertazione territoriale e ha, tra le sue ambizioni, quella di portare il maggior numero di cittadini a conoscenza del grado di protezione sociale raggiunto attraverso l'attività concertativa svolta dalla nostra organizzazione.

Un'attenta e puntuale divulgazione dei risultati raggiunti potrà fornire una maggiore adesione al sindacato, rendendo la Cisl sempre più rappresentativa.

UN NAVIGATORE PER CONCERTARE POLITICHE SOCIALI

di Massimo Campedelli*

Certe cose non si intravedono neanche se,
grosso modo, non ci si dà la pena di contarle.
(Lorenzo Milani, *Esperienze pastorali*, 1957)

Le politiche sociali, come parte delle politiche pubbliche, e al contempo forse più di altre, sono sotto pressione per tagli, ridimensionamenti, ridefinizioni di scopi e obiettivi, riarticolazione delle competenze dei diversi decisori e attori coinvolti, ecc. Pure i bisogni cambiano. Questi però, invece di diminuire sia in termini di quantità e varietà (le diverse popolazioni che li esprimono), sono in costante crescita. E così la coperta delle politiche pubbliche diventa doppiamente corta. Perché le risorse disponibili calano e perché ci sono più persone che presentano più e diversificati bisogni.

Riducendosi la copertura aumenta il peso sulle famiglie, soprattutto delle donne (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 3, 2009): perché *caregiver* (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 4, 2010), perché compatrici di servizi privati (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 4, 2011), perché impegnate a gestire una complessità di ruoli propri e altrui indispensabile per la cura dignitosa dei propri congiunti (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 3, 2012).

Anche le famiglie però sono sempre più in affanno, per problemi propri (invecchiano, si assottigliano, impoveriscono) ma anche perché sono lasciate spesso sole nell'affrontare questi compiti (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 1, 2012). La condizione anziana, certo non da sola, è paradigmatica.

La concertazione, a volte rifiutata o quanto meno ridimensionata, ovviamente ne è pesantemente coinvolta. Per gli attori portatori di interessi specifici e generali, come il sindacato, in questo quadro dover decidere cosa, a chi, e come garantire, è particolarmente dif-

* Insieme a chi scrive, alla realizzazione del navigatore sociale partecipano anche Gianpietro Cavazza, Alessandro Geria, Luisa Maninchedda, Luigi Nobilia, Silvia Stefanovichj.

ficile. Serve cioè più analisi e più investimento nella lettura della realtà per non ottenere risultati opposti a quelli perseguiti.

Essendo però molto faticoso avere informazioni attendibili su cui costruire proposte appropriate rispetto ai problemi da affrontare, essa corre il rischio di un ulteriore indebolimento. Si tratta, in realtà, di una situazione paradossale in quanto le informazioni di certo non mancano. Il loro *eccesso*, e al contempo la loro *parzialità*, le rendono in genere poco fruibili.

E se questo vale a livello nazionale e regionale, ancora di più la questione si presenta a livello territoriale. Quando diciamo che le informazioni non mancano ci riferiamo certamente a quelle istituzionali (dall'Istat al ministero della Salute, dalla Ragioneria generale dello Stato all'Organizzazione mondiale della Sanità, dalla Banca d'Italia all'Inps, solo per fare qualche esempio) o a quelle prodotte dagli innumerevoli enti di ricerca accreditati, ma ci riferiamo pure a quelle potenzialmente disponibili, producibili dalle strutture sindacali e dagli enti ad esse collegati. E non è che queste ultime abbiano meno valore conoscitivo delle prime, anzi.

È un po' come quando si ha bisogno di un arredo e lo si va a cercare in quei grandi magazzini o centri commerciali sempre più diffusi: si entra con qualche idea in testa, si rimane storditi dalla quantità di offerta/offerte disponibili, forse si trova quello che si cerca e comunque si è indotti a comprare anche altro, poi una volta a casa si scopre che nel garage, dietro a vecchi cartoni, erano nascoste cose altrettanto utili e magari sostitutive di quanto si era appena comprato.

Di questo la Fnp e la Cisl confederale, da tempo, sono consapevoli. La strategia della *concertazione territoriale* come punto nodale per un'adeguata presenza sindacale, lì dove le persone vivono e dove possono trovare importanti risposte ai propri bisogni e riconoscimento dei propri diritti (pensiamo ai servizi domiciliari, per fare un esempio), porta in sé questa consapevolezza (vedi «Oggi Domani Anziani», n. 4, 2012).

Da qui l'idea del *navigatore sociale*, la cui funzione è informativo/formativa sull'uso dei dati essenziali per la lettura sociodemografica, economica del territorio, della spesa pubblica, così come di specifiche policy sociali, a partire da quelle per gli anziani. Nasce cioè come strumento a sostegno della strategia definita con la Conferenza nazionale sulla contrattazione del 2010, per rafforzare il percorso dell'Osservatorio della concertazione territoriale, ed è finalizzato a fornire ai concertatori un set di indicatori essenziali, possibilmente al livello più prossimo a quello comunale, che offra-

no una ricostruzione della realtà territoriale tramite una lettura che faccia emergere tutti gli elementi rilevanti per il sindacato.

È chiaro, infatti, che la mancanza di informazioni adeguate rischia di penalizzare proprio la concertazione come metodo per partecipare alle decisioni collettive, di conseguenza alla promozione dei diritti delle persone che il sindacato rappresenta, e quindi il sindacato stesso per la sua legittimazione a rappresentare interessi generali e particolari.

La concertazione, in altri termini, è chiamata sempre più a fondarsi sulla conoscenza del contesto per il quale si opera, le cui dinamiche sempre più complesse e le fonti informative sempre più numerose e di non facile comprensione impongono l'acquisizione di strumenti e competenze in parte nuove per chi fa sindacato.

Un navigatore sociale per...

Giocando sulle metafore, così come i navigatori gps che utilizziamo per muoverci in auto servono a portarci dove intendiamo andare, il navigatore sociale è stato pensato per portare la contrattazione territoriale a focalizzare le questioni che un territorio vive (*dove siamo?*), a permettere di stabilire delle priorità rispetto alla condizione sociale di chi ci vive (*dove vogliamo andare?*), a sapere cosa si sta facendo come insieme di attori pubblici e privati per migliorare la condizione di chi ci vive (*ci siamo arrivati?*) e a ridefinire il tragitto qualora si siano incontrati imprevisti o difficoltà (*quali alternative progettuali?*).

Il suo scopo, detto invece fuor di metafora, è quello di offrire, in modo comprensibile e facilmente fruibile, informazioni/dati/indicatori che aiutino:

- a migliorare la concertazione con le controparti, sia pubbliche che private;
- la comunicazione con gli iscritti, o le realtà sociali organizzate, o l'opinione pubblica, o con il resto del sindacato;
- e nel caso in cui questa avvenga, la committenza verso istituti di ricerca che supportano il sindacato a livello territoriale.

In questo senso esso è, prioritariamente, rivolto ai segretari delle Usl e delle Federazioni pensionati regionali, ai referenti operativi dell'Osservatorio sociale, ai concertatori territoriali (segretari Usl e Federazioni pensionati territoriali).

Tre sono i principali obiettivi che si vogliono raggiungere nell'ambito dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale:

- costruire uno strumento informativo/formativo per l'uso dei dati essenziali (che tenga conto delle esperienze in corso come il «Cruscotto» della Cisl dell'Emilia Romagna o altre simili) per la lettura del territorio, della spesa pubblica e di specifiche politiche sociali, a partire da quelle per gli anziani; da questo punto di vista esso dovrà necessariamente svilupparsi in modo incrementale, aggiungendo via via nuovi pacchetti di dati relativi a bisogni e gruppi sociali specifici (ad esempio famiglie e minori, immigrazione, ecc.);
- realizzare una banca dati inserita nell'Osservatorio sociale – con una sezione apposita di facile utilizzo, ovvero accessibile e fruibile dai concertatori – per usufruire delle informazioni specificatamente organizzate e di altre utili anche segnalate/proposte dai territori stessi; questo significa che la banca dati verrà progressivamente alimentata in modo interattivo dalle informazioni che provengono dai territori stessi;
- valorizzare le risorse informative interne al sindacato, ovvero i dati disponibili dalle banche dati delle categorie, del Caf, del patronato, ecc., patrimonializzando in questo modo un insostituibile giacimento di conoscenze fondamentali per la concertazione sociale.

Il disegno di questo strumento è rappresentato nella figura 1. La sua struttura, con il relativo funzionamento, è di natura circolare.

In pratica, grazie al rapporto istituito a livello centrale con alcune importanti banche dati che gestiscono informazioni nazionali e regionali, vengono immagazzinate e trattate quelle utili alla costruzione di *profili locali* (comunali e provinciali) relativi alle principali problematiche di interesse sindacale (in gergo *i domini*, cioè le dimensioni più importanti dei fenomeni che si vogliono osservare e mettere a disposizione) e, insieme, delle singole popolazioni/condizioni di bisogno, a partire da quella degli anziani, entrambe riguardanti uno specifico territorio.

I profili saranno realizzati in modo da essere facilmente utilizzabili (grafici e tabelle essenziali), ma soprattutto da permettere la confrontabilità tra territori omogenei (ad esempio comuni con lo stesso numero di abitanti, oppure comuni capoluogo di una stessa regione, ecc.). La predisposizione di un set omogeneo è poi la base per promuovere una formazione mirata, finalizzata a garantire per ogni territorio – si parte dal livello provinciale – una figura competente che sia in grado di predisporre dossier o rapporti utili alle trattative in corso.

Dal momento che alcuni dati territoriali sono di fatto disponibili solo a tale livello, i referenti avranno il compito di inviare alla struttura centrale di gestione del navigatore sociale le informazioni che si concorderà di raccogliere (ad esempio la spesa sociale imputabile alle fondazioni bancarie). I territori quindi non solo utilizzeranno quanto realizzato in sede nazionale ma, al pari delle banche dati nazionali, saranno fonte di alimentazione dell'archivio generale del navigatore.

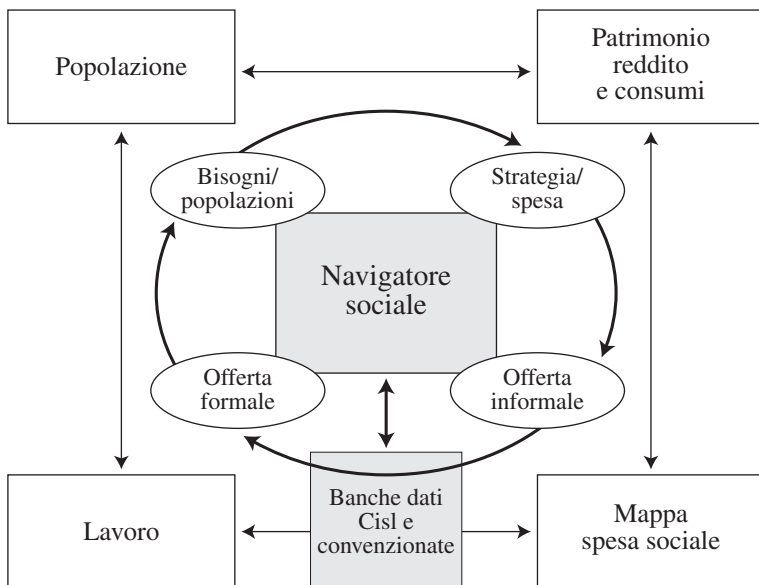
Tra le varie informazioni e materiali che questi invieranno sono previste le ricerche e i documenti di analisi che il sindacato in diverse occasioni commissiona a fornitori esterni o anche interni. Ciò permetterà di mettere in comune un archivio da cui tutti potranno attingere senza perdersi in ricerche complicate su internet o casuali perché frutto di contatti più o meno estemporanei con colleghi di altre sedi.

La figura permette di inquadrare i contenuti principali e le loro interrelazioni. I rettangoli e gli ovali rappresentano i diversi domini scelti. Per quanto riguarda i primi essi sono: la struttura della popolazione e delle famiglie; le condizioni economiche in termini di reddito, consumi, ricchezza; il mercato del lavoro; la spesa sociale complessiva, comprensiva sia di quella in capo ai Comuni e alle Asl, sia di quella delle famiglie e delle istituzioni private, nonché di quella erogata dall'Inps.

Insieme al profilo locale generale – e qui ci riferiamo agli ovali – vi è poi un profilo della condizione anziana di quel territorio, a cui come già accennato seguiranno i profili di altre popolazioni/condizioni. La logica con cui è stato pensato vuole essere meno descrittiva e più finalizzata a evidenziare le decisioni di politica sociale. In questo secondo caso, infatti, i domini riguardano la particolare popolazione interessata e i bisogni di cui è portatrice, le linee strategiche delle politiche sociali che la interessano, l'offerta di servizi e prestazioni sia formale (pubblica o privata) che informale (in particolare familiare) disponibili per essa.

Come emerge dalle varie frecce e collegamenti, le valutazioni realizzabili alla luce dei dati raccolti e organizzati nei diversi domini devono essere il più possibile interconnesse le une con le altre, sia per quanto riguarda il rapporto tra i dati descrittivi del territorio (i rettangoli) e quelli indicativi delle politiche riguardanti una particolare popolazione (gli ovali), dove i primi sono da sfondo ai secondi; sia per quanto riguarda i dati dei rettangoli tra essi (il profilo territoriale come sintesi) e i dati degli ovali (il profilo particolare,

Figurta 1.



pure esso come sintesi). Insomma, le interconnessioni sono sia di natura verticale (tra i due profili), sia di natura orizzontale (i domini di uno stesso profilo).

Di quali «mappe sociali» è composto il navigatore?

Un navigatore per funzionare ha bisogno di contenere delle *mappe stradali memorizzate*. Queste mappe rappresentano i percorsi possibili dentro un determinato territorio: fuor di metafora, la realtà su cui vogliamo intervenire.

Le mappe stradali memorizzate descrivono i diversi tipi di strade, dai vicoli ai viali, alle piazze, alle autostrade, ovvero i diversi tipi di percorsi realizzabili dai determinati mezzi che circolano (dalle biciclette, e quindi abbiamo le mappe delle ciclabili, agli autobus o alla metro, e quindi abbiamo le fermate e le stazioni, alle auto, ecc.).

I siti che si segnalano sono come le mappe memorizzate, ovvero ricostruzioni finalizzate a realizzare percorsi diversi con mezzi di-

versi, a rappresentare cioè la realtà da punti di vista e interessi specifici (dalla popolazione al reddito, al patrimonio, ecc.). A volte, i più importanti, contengono molte di queste diverse articolazioni, in generale però ognuno di essi ci offre solo un punto di vista della *geografia sociale del territorio*. Una volta completato il caricamento di tutte le informazioni – cosa che come si può immaginare richiede tempo e tecnologie adeguati – il navigatore sociale offrirà una sintesi facilmente fruibile da chi opera nel sindacato. Per meglio utilizzarlo in futuro, è opportuno fin da ora avere il disegno di insieme delle informazioni che si intende portare a sintesi.

Partiamo dal *profilo locale* (i rettangoli) per poi presentare anche i dati per le politiche relative alla popolazione anziana (gli ovali).

Per ogni dominio sono dettagliate le informazioni raccolte con una loro breve spiegazione nonché i riferimenti delle principali fonti disponibili via internet, in buona parte accessibili fin da ora direttamente da chi fosse interessato ad analizzare la propria realtà.

Popolazione Fonti principali Istat: http://www.istat.it/it/popolazione http://demo.istat.it/	Commento
Per stato civile Per composizione del nucleo familiare Per fasce di età Straniera (stato civile, composizione nucleo familiare, fasce di età, Paesi di provenienza)	<p>I dati relativi alla popolazione sono il punto di partenza di ogni realistica descrizione delle caratteristiche di una comunità/territorio. Si tratta di dati reperibili dai siti Istat e, visto i cambiamenti in atto nella struttura (invecchiamento per allungamento dell'aspettativa di vita e calo della natalità; parzialmente compensato dalla popolazione immigrata) e nelle scelte familiari/comportamenti delle persone (assottigliamento, fragilizzazione e invecchiamento delle famiglie; anche in questo caso parzialmente compensati dalla popolazione immigrata che, attraverso i ricongiungimenti, stabilizza la propria condizione familiare) sono da considerare non solo interrelati tra essi, ma anche da contestualizzare con un'ottica di tipo culturale (basti pensare a quanti celibi/nubili vivono esperienze di convivenza familiare magari per risparmiare sui costi dei servizi per l'infanzia, o a quanti anziani, formalmente soli – vedovi/e – o in coppia vivono relazioni familiari anche se non necessariamente di condivisione del domicilio).</p>
Indicatori popolazione residente	<p><i>Il tasso di crescita naturale</i> (differenza tra il tasso di natalità e il tasso di mortalità) rappresenta la dinamica della popolazione al netto del fenomeno migratorio. Sono disponibili le serie storiche e le proiezioni per i prossimi anni. Può essere utilizzato per stimare la domanda potenziale di un determinato servizio e per le politiche urbanistiche.</p> <p><i>Il tasso di crescita totale</i> somma la componente naturale a quella migratoria.</p> <p><i>L'indice di dipendenza anziani</i> esprime la capacità della popolazione attiva di farsi carico socialmente della popolazione anziana. È una stima dal punto di vista economico del potenziale di cura degli anziani.</p> <p><i>L'indice di dipendenza strutturale</i> somma alla condizione dell'anziano quella del minore che non partecipa al mercato del lavoro. È una stima dal punto di vista economico del potenziale di cura degli anziani e dei minori da parte della popolazione attiva.</p> <p><i>Il tasso di mortalità</i> esprime indirettamente il grado di benessere e salute della popolazione. Esso può risultare diversificato in base all'età. Serve per realizzare politiche della salute mirate e pertanto più efficaci.</p> <p><i>Il tasso di fecondità</i> rappresenta la capacità di una popolazione di riprodursi mantenendo costante la propria struttura. In genere tale valore dovrebbe essere pari a 2,1 figli per donna.</p>

Patrimonio, reddito e consumi	Commento
Fonti principali	
Reddito http://www.istat.it/it/condizioni-economiche-delle-famiglie	Il <i>reddito pro capite</i> vien usato per misurare il grado di benessere economico della popolazione di un territorio, soprattutto comparandolo con altri. È da considerare con due attenzioni: non sempre lo rappresenta in maniera corretta, soprattutto quando si confrontano aree economicamente e culturalmente molto diverse; e come ogni media il reddito pro capite non indica la sua distribuzione (il <i>famoso mezzo pollo</i>).
Consumo http://www.istat.it/it/condizioni-economiche-delle-famiglie	Per correggere i limiti conoscitivi del reddito pro capite nel misurare l'effettivo tenore di vita delle famiglie si può utilizzare l'indicatore dei <i>consumi individuali effettivi pro capite</i> , ovvero i beni e servizi effettivamente consumati dai singoli individui, a prescindere che siano stati acquistati e pagati dalle famiglie, dalle amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni senza scopo di lucro.
Credito Banca d'Italia, Conti patrimoniali delle famiglie http://www.bancaditalia.it/statistiche	Il volume dei depositi (risparmio) insieme a quello degli impieghi (investimenti e consumi) bancari sono indicatori della dinamicità economica di un territorio. Sono cioè un termometro dell'economia di un territorio oltre che della possibilità delle famiglie e delle imprese di risparmiare e di poter aver credito. La dinamica degli sportelli bancari (apertura, chiusura, incidenza) oltre che indicatori delle strategie del sistema finanziario completano tali informazioni.
Ricchezza (patrimonio) Banca d'Italia, Conti patrimoniali delle famiglie http://www.bancaditalia.it/statistiche	La ricchezza netta delle famiglie italiane è la somma di attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) e di attività finanziarie (depositi, titoli, azioni, ecc.), al netto delle passività finanziarie (mutui, prestiti personali, ecc.). Suddividendo la ricchezza netta delle famiglie con il numero di residenti abbiamo l'indice di ricchezza media netta procapite.
Patrimonio immobiliare Banca d'Italia, Conti patrimoniali delle famiglie http://www.bancaditalia.it/statistiche Bureau Van Dijk: tassazione locale sul patrimonio immobiliare	I dati sul patrimonio immobiliare e sul suo uso sono altri importanti indicatori della condizione sociale ed economica delle famiglie (abitazioni occupate da residenti, da non residenti, ecc.).

Lavoro Fonti principali	Commento
Struttura mercato del lavoro http://www.istat.it/it/lavoro http://www.istat.it/it/archivio/50008 http://dati.coesione-sociale.it/	La struttura occupazionale, e la sua variazione nel tempo (valori assoluti e tassi: forza lavoro, occupazione, disoccupazione, inattività, rapporti di lavoro, occupati contribuenti Inps, lavoratori autonomi, contribuenti parasubordinati, buoni lavoro, politiche attive del lavoro), oltre che come informazione in sé, ci dice delle possibili tendenze rispetto alla domanda di prestazioni di tutela e di rappresentanza e di politiche di intervento sociale su queste categorie
Tipologia di società Istat: Unità economiche dell'industria e dei servizi http://dati.istat.it/index.aspx	La tipologia di società (capitali, persone, individuali, altro), insieme ai dati del mercato del lavoro, permette di valutare in termini anche qualitativi le trasformazioni in atto; oltre che ovviamente, con riferimento alla variabilità delle società e alla loro natalità/mortalità, l'andamento dell'economia locale.
Imprese straniere http://www.istat.it/it/archivio/impres	Il valore/tasso delle imprese straniere (con titolare straniero) specifica quanto sopra con riferimento alla popolazione immigrata
Imprese femminili http://www.istat.it/it/archivio/impres	Il valore/tasso imprese femminili (con titolare donna) specifica quanto sopra con riferimento alla popolazione femminile

Mappa spesa sociale Fonti principali	Commento
Privata medica e legata alla disabilità, individuale e familiare Caf Cisl: banca dati Rapporto Isee: http://www.lavoro.gov.it Bureau Van Dijk: entrate da proventi da servizi pubblici (tit. III, cat. 1)	La compartecipazione indicata nelle dichiarazioni dei redditi, le dsu per isee e le quote di entrate per pagamento diretto di prestazioni di servizi, permettono di quantificare e di verificare nel tempo l'evoluzione della spesa privata per la fruizione di prestazioni pubbliche, le tipologie di prestazioni e le famiglie e le persone coinvolte. L'analisi contestualizzata di tali dati permette di comprendere il rapporto domanda/offerta e il livello di accessibilità alle prestazioni.
Privata collettiva Da richiedere a livello locale alle singole fondazioni bancarie: erogazioni delle Fondazioni bancarie nei Servizi sociali (vedi anche www.acri.it)	In crescita è l'incidenza della spesa privata collettiva (in genere fondazioni bancarie, ma non solo) nel quadro delle risorse disponibili in un territorio. Non ci sono fonti unificate per tipologia di spesa, per cui tali dati vengono raccolti a livello locale.

Mappa spesa sociale Fonti principali	Commento
Sociale dei Comuni http://comunispesasociale.tesoro.it/spesasociale/public/home	Rileva la spesa comunale complessiva, suddivisa per macrocategorie di destinatari (1.328) e le fonti di finanziamento. Conoscere la fonte significa individuare l'interlocutore verso cui avviare il confronto. Con una tabella relativa a più anni è possibile cogliere le modifiche non solo della spesa complessiva ma anche rispetto ai target delle singole politiche. Tale spesa può essere <i>ponderata</i> e aggiornata alla luce delle informazioni (dati e indicatori di performance) della banca dati Bureau Van Dijk sulle performance economico finanziarie delle pubbliche amministrazioni locali.
Sociale dell'Inps http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/vig10/index.jsp http://www.istat.it/it/assistenza-e-previdenza Banca dati Inas	Rileva il numero delle pensioni vigenti per comune di residenza del titolare e importo medio mensile per tipologia di prestazioni: vecchiaia, invalidità, superstiti, pensioni/assegno sociali, invalidi civili. Dal momento che il welfare monetario è assolutamente rilevante per cogliere il livello di protezione sociale di un territorio, la conoscenza di questo dato permette di comprendere quanta ricchezza viene redistribuita con tale modalità, quanti sono gli interessati e per tipologia di condizione. Il confronto con i dati Inas relativi alle domande presentate dai patronati di quello stesso territorio ci rappresenta il rapporto tra domanda e offerta di queste prestazioni, e quindi la possibilità di comprendere le tendenze in atto sia su un versante che sull'altro.
Sanitaria territoriale e sociosanitaria asl (Attività ospedaliera in generale /istat health for all – dato provinciale; Assistenza sanitaria di base, assistenza sanitaria territoriale, Assistenza residenziale socioassistenziale e sociosanitaria /istat health for all - dato regionale) http://www.istat.it/it/archivio/14562	Per ogni Asl si tratta di ricostruire la spesa sanitaria pubblica corrente e pc e a pagamento diretto (out of pocket) per le prestazioni sanitarie (ospedaliere, primarie, specialistiche, farmaceutiche) erogate sia dal servizio pubblico che da quello privato (convenzionato e non); chi e come si pagano queste prestazioni (finanziamento pubblico, pagamento di privati individuale-assicurativo-aziendale) e per quale tipologia.

Strategia	Commento
Spesa sociosanitaria hiip://www.istat.it/it/archivio/14562	Valgono qui le considerazioni già espresse in merito al dominio <i>mappa spesa sociale</i> . In questo caso vengono interpretate dal punto di vista della popolazione anziana e la doppia valutazione temporale (trend) e comparata (benchmark), oltre che posizionare un territorio rispetto ad altri, ci permette di cogliere come si modifica la politica locale relativamente alle problematiche di tale popolazione.
Interventi dei comuni per interventi e servizi sociali hiip://comunispesasociale.tesoro.it/spesasociale/public/home	
Interventi dei comuni singoli e associati per ente gestore hiip://comunispesasociale.tesoro.it/spesasociale/public/home	
Prestazioni Inps hiip://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/vig10/index.jsp hiip://www.istat.it/it/assistenza-e-previdenza	

Offerta formale	Commento
Sanitaria territoriale hiip://www.istat.it/it/archivio/14562	Monitorare la variazione dell'offerta di servizi e prestazioni sociali, socio sanitarie, e per la casa, cercando di comprendere anche come si ridefinisce il rapporto tra offerta e produzione (diretta, attraverso esternalizzazioni) è uno dei focus della concertazione territoriale, in particolare in questi tempi di crisi.
Erp hiip://www.istat.it/it/archivio/68393	
Comunale per prestazioni /area di utenza anziani hiip://comunispesasociale.tesoro.it/spesasociale/public/home	

Bisogni	Commento
	I bisogni, tenuto conto che spesa e offerta sono proxy, sono costruiti con un approccio multifattoriale (sei campi)
Relazionali Istat: hiip://www.istat.it/it/popolazione hiip://www.istat.it/it/archivio/14562	Solitudine e disagio: condizione familiare, vedovanza, suicidi e tentati suicidi, consumi e ricoveri per alcool.
Economici hiip://www.istat.it/it/condizioni-economiche-delle-famiglie hiip://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/vig10/index.jsp Dati Cda Caritas diocesane	Povertà: i redditi, l'incidenza delle pensioni assistenziali e i dati Istat e Caritas sulle diverse forme di povertà.
Abitativi hiip://www.sicet.it/pages/sfratti/index.php?info=elenco_sfratti_normativa.htm / ministero interni - osservatorio sfratti	Casa: gli sfratti e i dati sulla vendita della nuda proprietà.
di Salute hiip://www.istat.it/it/archivio/14562 www.programmanazionaleesiti.it	Condizione di salute: speranza di vita in buona salute e senza disabilità, sulla obesità, sul fumo e consumo di alcool, sul consumo di farmaci.
Sicurezza hiip://www.istat.it/it/giustizia-e-sicurezza hiip://giustiziaincifre.istat.it/	Insicurezza nella vita quotidiana: vittime di reati e di incidenti stradali.
di Cura da altri hiip://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/vig10/index.jsp hiip://www.istat.it/it/assistenza-e-previdenza	Carico di cura: oltre ai dati sulla popolazione, le indennità di accompagnamento e la stima delle assistenti familiari
Attività informale	Commento
Carico di cura verso altri hiip://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/vig10/index.jsp hiip://www.istat.it/it/assistenza-e-previdenza	I dati sul carico di cura (dati sulla popolazione, le indennità di accompagnamento, le liste di attesa per rsa e adi e la stima delle assistenti familiari sono proxy del welfare informale di un territorio).

ALLEGATI

GRUPPO DI LAVORO DELL'OSSERVATORIO SOCIALE DELLA CONCERTAZIONE TERRITORIALE

Task Force nazionale

Alessandro Geria, *coordinatore*

Luisa Maninchedda

Luigi Nobilia

Maria Iacovitti

Silvia Stefanovichj

Segreteria tecnica

Francesca Colaiaquo

Fabiana Piccirillo

Friuli Venezia Giulia

Renata Della Ricca

Veneto

Ferruccio Balest

Gianni Bortolato

Lombardia

Mario Clerici

Sante Mussetola

Piemonte

Aminamaria Gagliardi

Liguria

Alfonso Arena

Emilia Romagna

Fabio Osservi
Filiberto Zecchini

Toscana

Francesca Ricci

Marche

Carmen Carotenuto
Valeria Giuliani
Desi Goffi
Matteo Moretti

Umbria

Marco Proietti

Abruzzo

Monica De Vito

Lazio

Giuseppe Casolaro

Campania

Mariafelicia Comberiatì
Giulia Tammaro

Basilicata

Enrico Gambardella

Puglia

Giovanni Loconsole
Benedetto Salanitro

Calabria

Domenico Chiarella

Sicilia

Carlo Albanese
Monica Raffa

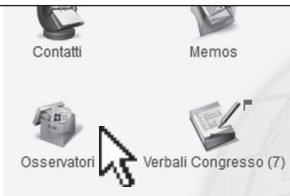

Sardegna

Alessandro Rocca

L'ACCESSO ALL'OSSERVATORIO SOCIALE DELLA CONCERTAZIONE TERRITORIALE

Tutti gli utenti Cisl di First Class possono consultare i dati dell'Osservatorio sociale.

Come entrare nel programma con 3 passaggi

1		Clik sull'icona « Osservatori » nel desktop di First Class.
2		Click su « Osservatorio Sociale sulla concertazione territoriale »
3		Doppio click su « Lettura Accordi Territoriali » per lanciare il programma

Per ogni chiarimento è possibile richiedere informazioni alla segreteria tecnica dell'Osservatorio sociale, Dipartimento politiche sociali e della salute, Cisl nazionale telefono 06 8473 267/276
mail: politiche.sociali@cisl.it

LINEE GUIDA SULLA CONCERTAZIONE LOCALE E SULLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA*

Introduzione

La Crisi economica e le sue rilevanti conseguenze sociali soprattutto a carico dei giovani, di quanti perdono il lavoro, delle famiglie e degli anziani pongono la necessità di riprendere con maggiore vigore la discussione sullo sviluppo socioeconomico, sulla crescita della produttività e sul recupero dei salari reali rispetto ai profitti. Con le iniziative intraprese nei mesi scorsi la Cisl ha posto all'attenzione dei lavoratori, dei pensionati e dell'opinione pubblica la centralità del lavoro e della questione fiscale nella politica dei redditi e nello sviluppo del Paese.

Le riforme – auspiccate – del fisco «centrale» e delle politiche sociali (con l'introduzione dei livelli essenziali dei diritti sociali), non possono prescindere da un'efficace azione locale, che parta dal territorio e che si sviluppi tramite i processi di concertazione locale con le Regioni e i Comuni e i processi di contrattazione aziendale o territoriale, nell'ottica del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, trovando nel territorio le risposte più adeguate ai bisogni dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie in termini di sviluppo, di occupazione, di servizi, di controllo dei prezzi e delle tariffe e di una più equa distribuzione del carico fiscale complessivo. È proprio in questa prospettiva che la Cisl ha rilanciato la sua azione nella concertazione delle politiche di welfare, fiscali e tariffarie, i bilanci locali, della fiscalità, dei servizi e delle tariffe sociali (a partire anche dalla stessa riforma dei servizi pubblici locali), nella convinzione che sono proprio le soluzioni territoriali quelle più efficaci in ter-

* Approvate dal Consiglio generale della Cisl durante la Conferenza nazionale sulla contrattazione che si è svolta a Roma il 15 e 16 luglio 2010.

mini di risultati. La sommatoria di accordi territoriali conclusi, infatti, produce un deciso miglioramento delle condizioni di vita delle persone, non realizzabile con un unico intervento di carattere nazionale.

In caso contrario, il rischio è che i benefici eventualmente generati da una possibile riforma a livello centrale, vengano negativamente compensati a livello periferico. È quello, del resto, che è già accaduto in occasione degli interventi di riforma compiuti dai governi precedenti.

In questo contesto le politiche contrattuali, sociali e fiscali diventano fattori rilevanti rispetto all'azione sindacale per migliorare le condizioni di vita e di lavoro.

Con la riforma degli assetti della contrattazione, le parti sociali hanno aggiornato gli strumenti di tutela delle retribuzioni, prevedendo un nuovo indicatore previsionale triennale per l'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita, l'Ipca (Indice previsionale armonizzato europeo) al netto dell'inflazione da energia importata, più realistico e migliorativo rispetto al vecchio tasso di inflazione programmato deciso unilateralmente dal Governo.

Un'intesa che, nella situazione economica particolarmente difficile del Paese, intende favorire lo sviluppo di relazioni sindacali basate su regole condivise sulla negoziazione e la partecipazione dei lavoratori agli obiettivi di miglioramento delle attività delle imprese, dei servizi, della pubblica amministrazione. Questo può essere realizzato anche attraverso il potenziamento della contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale, una maggiore armonizzazione con gli incrementi di qualità, redditività e produttività realizzati a livello aziendale e negli specifici contesti territoriali.

In questo quadro valutiamo positivamente la proroga per tutto il 2011 della defiscalizzazione e della decontribuzione del salario di secondo livello e le modifiche apportate alle precedenti normative in tema di limite di reddito (da 35.000 a 40.000 euro) per godere delle agevolazioni fiscali e la limitazione dei vantaggi fiscali e contributivi alle sole somme erogate in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali.

Per altro verso, emerge sempre più con evidenza l'esigenza di collegare la definizione delle modalità di esecuzione del rapporto di lavoro (orari di lavoro, flessibilità quantitative e qualitative, diritti sociali, gestione del tempo libero) alle politiche settoriali del contesto aziendale e locale, sulle quali incidono le politiche istituzionali, amministrative, economiche e sociali dei sistemi delle Autonomie regionali e locali, soprattutto a seguito delle modifiche degli

assetti istituzionali determinate con la riforma del titolo V della Costituzione repubblicana.

La concertazione sociale sviluppata in questi anni, sia dalle strutture regionali che territoriali, trova così oggi, anche grazie al nuovo assetto contrattuale, una opportunità per svilupparsi attraverso un parallelo impegno delle strutture sindacali sia verticali che orizzontali che, pur mantenendo la specificità degli ambiti di azione, debbono porsi obiettivi condivisi e strumenti concordati per il benessere dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie nei luoghi di lavoro e nelle comunità sociali nelle quali vivono, favorendo lo sviluppo e la coesione sociale.

La stessa attuazione del federalismo fiscale determinerà un ruolo sempre maggiore del livello decentrato, con amministratori locali e organizzazioni sindacali che dovranno assumersi la responsabilità di adottare soluzioni capaci di portare a sintesi esigenze espresse da comunità sempre più diverse, nelle aspettative e nelle richieste. Sicuramente il decentramento e la maggiore autonomia tributaria locale esaltano il ruolo del sindacato territoriale che – contemporaneamente – è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano a favore dell'intera comunità locale.

Sul piano dell'azione contrattuale, per rendere operativo il nuovo modello contrattuale, previsto dall'accordo del 22 gennaio 2009 e dagli accordi interconfederali, è necessario un ricorso esteso alla *contrattazione decentrata*. Ciò significa, con una visione rinnovata, far partire un progetto di lavoro, in grado di «riposizionare» l'organizzazione, estendere e legittimare la rappresentanza sindacale nelle aziende e nel territorio, attivare creatività, cultura, competenze, motivazioni, capacità negoziale, forti e credibili relazioni.

La contrattazione decentrata è, infatti, un *processo sociale*, guidato dagli attori delle relazioni industriali, e come tale va stimolato, dotato di contenuti forti e di strumenti operativi. Dobbiamo liberarla da schemi precostituiti e ideologie, se vogliamo trasformarla in innovazione sociale ed economica. Un nuovo sistema contrattuale si potrà delineare solo in base agli esiti di questo processo.

Quello attuale, che parte dal 1993, ha ben funzionato in riferimento alle due grandi priorità di quella fase: il drastico contenimento dell'inflazione e l'ingresso del nostro Paese in Europa; non ha dato, invece, gli esiti sperati per lo sviluppo, in quantità e qualità, della contrattazione di secondo livello.

Di qui la necessità di cogliere in pieno l'obiettivo principale dell'accordo sul nuovo modello contrattuale, utilizzando tutte le oppor-

tunità e gli strumenti offerti per la diffusione e la qualificazione della contrattazione decentrata.

Negli ultimi anni si è, inoltre, consolidato un atteggiamento di difesa dell'esistente, senza significative innovazioni nel sistema di relazioni industriali. La Cisl, che ha avuto il merito storico di perseguire per prima la via della contrattazione di secondo livello, ha oggi di nuovo il compito di apripista per tutto il sindacalismo italiano.

Ribadiamo l'importanza della contrattazione decentrata anche nel pubblico impiego, pur confermando l'assunzione di responsabilità rispetto alla gravità della situazione economica.

Essa va comunque salvaguardata su efficienza, produttività, economie di gestione delle pubbliche amministrazioni, processi di mobilità del personale specie alla luce della forte riduzione prevista nell'occupazione del settore. Confermiamo quindi l'impegno a modificare in merito il dl 78/10.

È necessario superare una visione tradizionale della crescita esclusivamente quantitativa e illimitata, a favore di una qualitativa e di condivisione dello sviluppo, di cui gli istituti di promozione e tutela sociale sono un cardine.

A livello territoriale si deve costruire un nuovo welfare locale, fattore essenziale di sviluppo per l'intero sistema sociale ed economico, con al centro le politiche per la famiglia, la strategia dell'integrazione socio sanitaria, le politiche del lavoro e del diritto allo studio. È necessario un welfare partecipato in cui siano protagonisti i corpi intermedi della società civile e siano attivi i soggetti privati, compreso il complesso degli istituti sociali sostenuti dalla contrattazione e dalla bilateralità.

Il welfare in questo senso non deve rappresentare più un costo sociale, che può essere assunto soltanto laddove si è realizzata la crescita economica, ma un elemento dello sviluppo e quindi investimento produttivo, cui debbono partecipare in una corretta logica sussidiaria, tutti gli attori sociali ed economici del territorio.

Le determinanti di questo nuovo scenario sono molteplici:

- i processi di globalizzazione e il diverso modo di produrre che, accanto al lavoro qualificato della società dei servizi, dell'economia finanziaria e le connesse esigenze di flessibilizzazione del mercato del lavoro, fa permanere e per certi aspetti anzi amplia lo spettro di «lavoro povero»;
- la crescita dell'occupazione femminile e il mutamento dei profili familiari che incidono negativamente sulle disponibilità di cura intrafamiliare;

- il progressivo invecchiamento della popolazione e l'ampliamento delle persone con ridotta autonomia che, grazie anche ai progressi della scienza e della tecnologia medica, accrescono notevolmente le esigenze di assistenza; la presenza di nuovi soggetti – come le persone immigrate – da portare all'interno del perimetro della cittadinanza; l'incremento del tasso di disoccupazione giovanile.

Questi fenomeni hanno prodotto domande sociali nuove che diventano frammentate, meno standardizzabili e assumono sempre più connotati relazionali, richiedendo perciò interventi con più alti gradi di personalizzazione e caratteristiche pluridimensionali.

In questo quadro la famiglia, fondamentale soggetto su cui poggia e si sviluppa la nostra società, che ha svolto la funzione di ammortizzatore sociale, senza i necessari supporti, risulta oggi sovraccaricata di compiti. Per cui su di essa è necessario investire, sostenendone le naturali funzioni generative, educative, formative, di cura, attraverso una politica organica, di promozione e crescita che la ponga al centro delle politiche pubbliche.

Un processo riformatore del welfare quindi deve recuperare la centralità della persona e delle sue relazioni nella famiglia e nella comunità, il pieno esercizio dei diritti di libertà civile e politica, la valorizzazione del capitale sociale.

L'obiettivo in sostanza è quello dell'affermazione dell'eguaglianza, della dignità sociale, della comune partecipazione alle risorse.

Il sistema deve mantenere in capo alle istituzioni la responsabilità di garantire promozione e protezione sociale in base a un sistema di diritti riconosciuti e di opportunità per i cittadini, cui corrispondono simmetrici doveri di solidarietà, ma deve allargare la governance agli altri attori sociali, valorizzandone le specifiche missioni, attraverso una concezione della sussidiarietà correttamente definita nell'art. 118 della Carta Costituzionale.

Un welfare universale – seppure con elementi di selettività che ne garantiscano l'equità – solidale e sussidiario.

Il futuro che ci attende, proprio per la sua complessità, richiede una particolare attenzione da parte del sindacato. Attenzione al merito dei provvedimenti e dei suoi effetti rispetto ai criteri di riferimento dell'equità e della solidarietà, che tradotti in pratica significano, sinteticamente, sviluppare e mettere in pratica le misure necessarie per promuovere il benessere e favorire l'autonomia, prevenendo e alleviando le situazioni di vulnerabilità e di disagio.

In un'ottica di rafforzamento del federalismo fiscale significa non lasciare nessun territorio indietro e quindi rifiutare l'idea di un Pae-

se a due o tre velocità; ma equità significa anche equità fiscale e quindi garantire un'equa distribuzione del carico tributario rispetto alla capacità contributiva dei cittadini.

Se questo è il compito di insieme, di cornice, che ci aspetta, siamo, quindi, chiamati a un lavoro capillare sul territorio per rilanciare i processi di concertazione locale e di contrattazione aziendale e territoriale. È a livello locale, infatti, che vengono individuate le soluzioni più appropriate per le aziende e per garantire il benessere dell'insieme dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie, rispetto alle specificità economiche, sociali, demografiche, e del lavoro.

Il minore trasferimento complessivo di risorse a Regioni, Comuni e Province nel prossimo biennio determinato dal dl 78/10 non deve automaticamente mettere a rischio i servizi, né provocare aumenti di tariffe e partecipazione alla spesa per i cittadini, bensì sollecitare la responsabilizzazione di tutte le amministrazioni e in particolare di quelle locali per reperire risorse che garantiscano i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale – premessa per l'attuazione del federalismo fiscale – attraverso:

- rigore ed efficienza della spesa pubblica, delle pubbliche amministrazioni e delle utilities locali;
- tagli ai costi istituzionali e agli sprechi della politica, anche rendendo pubblici per la valutazione dei cittadini alcuni relativi indicatori di bilancio;
- compartecipazione alla lotta all'evasione con l'incasso di un terzo del ricavato.

Le Cisl territoriali dovranno impegnarsi in questa direzione contrattando misura su misura con le amministrazioni locali. Nelle aree del mezzogiorno si dovrà, inoltre, prestare particolare attenzione all'applicazione delle norme contenute nel dl 78/10 in merito alla fiscalità di vantaggio, con la possibilità di ridurre/eliminare l'Irap a livello regionale per le nuove imprese.

Linee guida per la contrattazione decentrata

Le relazioni industriali nella prospettiva attuale

La fase di *recessione* dell'economia impone a tutte le parti di rinnovare il sistema di relazioni industriali. In linea di massima si può constatare che:

- il *sistema industriale*, con molte articolazioni, sta vivendo un processo intenso di ristrutturazione e riposizionamento compe-

titivo nel mercato, con l'esigenza di accrescere i livelli di *qualità* del prodotto, la riduzione dei costi, l'efficienza gestionale, le applicazioni tecnologiche, la capacità di vendita;

- il *sistema dei servizi*, pur in evoluzione in alcune aree (telecomunicazioni, servizi commerciali, trasporti, servizi informatici, servizi alle imprese servizi alle persone) mostra *vulnerabilità aziendali* preoccupanti e una struttura ancora non solida;
- il *pubblico impiego* è chiamato a garantire un maggiore orientamento alle esigenze di utenti e attori economici attraverso la valorizzazione delle professionalità e l'innovazione dei modelli organizzativi;
- le *aziende* che negli anni scorsi sono riuscite a riorganizzarsi e innovare sono in condizioni migliori di altre; in ogni caso, oggi la situazione è notevolmente articolata: una quota di aziende, orientata da tempo all'innovazione e allo sviluppo, ha retto bene alla crisi e continua a produrre *utili*; una quota di aziende è in *difficoltà*, per problemi finanziari, di riduzione del fatturato e per ritardi nell'innovazione di prodotto e mercato; la maggior parte delle aziende sta applicando una strategia *difensiva*, con riduzione dei costi e dei volumi produttivi, ma senza investire su fattori distintivi che ne consentano un riposizionamento competitivo.

In sintesi, quasi tutto il sistema Italia è sotto tensione e alla ricerca di soluzioni che migliorino le *performance* complessive. È importante coinvolgere nello sforzo di cambiamento il mondo del lavoro e gli attori sociali che lo rappresentano.

Agire in questa situazione richiede *relazioni industriali* coinvolgenti, partecipative e aperte, ispirate a un patto per l'efficienza e la competitività, e molto mirate alle particolari situazioni aziendali e di territorio, con la capacità di «leggerle» sotto diversi aspetti, perché vi sia *corrispondenza* tra analisi e proposta contrattuale.

Lo stesso ragionamento in generale può essere fatto per la *contrattazione territoriale* e per alcuni settori, in aree produttivamente omogenee.

Il passaggio a una contrattazione di *tipo partecipativo* richiede un salto di qualità in termini di avvicinamento del processo contrattuale al processo decisionale dell'impresa e delle pubbliche amministrazioni: con una contrattazione di *progetto*.

In questo senso è preferibile parlare di *sistema di relazioni* piuttosto che di sistema contrattuale, in quanto le parti si relazionano con *continuità* e non solo in occasione di atti contrattuali. La *relazione*

continua è finalizzata alla *condivisione* di una maggiore conoscenza e trasparenza e alla possibilità di individuare obiettivi comuni e condivisi, al cui conseguimento finalizzare gli atti contrattuali. La contrattazione diventa quindi uno degli strumenti per attuare una *strategia aziendale o di pubblica amministrazione condivisa*.

Premessa indispensabile è, oltre al riconoscimento della legittimità di rappresentanza tra le parti, l'affermazione della *pari dignità* tra le esigenze dell'azienda e quelle dei lavoratori.

Si tratta di scegliere, nelle varie aree, le priorità e le situazioni in cui impegnare energie negoziali e risorse organizzative, tenendo fermo il denominatore comune delle *relazioni partecipative*.

Le relazioni industriali in cui entrambe le parti hanno un vantaggio, in un orizzonte triennale, non sono ancora una prassi diffusa. Sono più ampie le prassi negoziali a *somma zero*, in cui non c'è il massimo impegno comune a crescere, i ruoli sono ben distinti, la torta da dividere ha contorni incerti, a differenza dei periodi di *vacche magre*, in cui si distribuiscono chiaramente i sacrifici.

Relazioni industriali in cui entrambe le parti *vincono*, presuppongono una propensione delle parti stesse a *condividere* informazioni, poteri e responsabilità per il *bene comune*. Si basano su supporti strumentali agli obiettivi, come analisi della situazione e prospettive aziendali accettate da entrambi le parti, elaborazione condivise di dati, esercizi di simulazione degli effetti possibili di alcune scelte rispetto ad altre. In questa prospettiva l'azienda va considerata come *entità* che agisce in un *contesto territoriale e istituzionale*, da cui ricava o offre vantaggi, nell'ottica della responsabilità sociale.

L'agire in modo unilaterale nel territorio può significare, per l'azienda, limiti allo sviluppo, per la qualità del sistema formativo, dei servizi o infrastrutturale. L'azione del *livello orizzontale del sindacato*, in particolare le Ust e le Usr nel proporsi come consapevole agente di sviluppo, può invece rafforzare il sistema di relazioni sindacali e di welfare, nel territorio e nelle aziende, attivando soluzioni di comune vantaggio, che l'iniziativa delle singole aziende non è in grado di determinare.

Contenuti della contrattazione

Dal lato dei contenuti della contrattazione di secondo livello, si tratta – con grande attenzione alla domanda di innovazione dei lavoratori – di percorrere vie negoziali nuove e di integrare e aggiornare quelle esistenti.

Occupabilità

- Una via *nuova* è l'uso consapevole delle risorse negoziali in funzione dell'*occupabilità*, intesa come *attitudine* alla ricollocazione delle persone nel mercato del lavoro interno ed esterno all'azienda e al miglioramento delle competenze dei lavoratori. È questo un terreno di comune interesse fra azienda e lavoratori, particolarmente fertile, in quanto il consolidamento e l'estensione dei Fondi Interprofessionali rendono possibili accordi aziendali senza oneri particolari per le aziende. Non è una negoziazione semplice, ma può offrire risposte e interessare tutti lavoratori, dalle fasce più professionalizzate alle persone con qualifiche non elevate e meno giovani, altrimenti destinate alle liste di cassa integrazione e alla mobilità. È una via che necessariamente s'intreccia con le politiche delle Regioni nella formazione e mercato del lavoro, e offre ruolo e sinergie all'azione sindacale.
- Nelle aziende in cui la contrattazione si misura con *crisi* di liquidità e di mercato, la contrattazione si dovrà concentrare su una gestione attiva e concordata dei progetti aziendali di superamento della crisi e degli strumenti per la salvaguardia dell'occupazione, come la formazione continua la flessibilità della prestazione e degli orari e l'uso oculato degli ammortizzatori sociali come strumento per la riduzione dei lavoratori in esubero. L'estensione del *contratto di solidarietà* appare come lo strumento più idoneo a fronteggiare crisi occupazionali non rapidamente risolvibili.

L'impegno deve riguardare anche il settore pubblico sempre più interessato da fenomeni di esternalizzazione e trasferimento di competenze che in molti casi possono rischiare di non garantire l'occupabilità del personale coinvolto.

In questo ambito, va anche dato impulso a un filone contrattuale dedicato all'attrattività degli investimenti. Alla creazione, cioè, di condizioni di vantaggio per l'allocazione di investimenti in una duplice direzione: nel Mezzogiorno del Paese come esigenza strutturale, nelle aree di crisi come esigenza contingente. Può essere un filone contrattuale che utilizza e finalizza la possibilità delle deroghe contrattuali previste dagli accordi interconfederali.

Un secondo filone dedicato può essere quello della ricollocazione in termini strutturati dei lavoratori nei casi di crisi. L'attivazione cioè – per via contrattuale – di iniziative, strumenti e strutture destinate a gestire tutte le situazioni di ricollocazione al lavoro non gestibili soltanto *col ricorso agli ammortizzatori sociali*. Occorre inoltre:

- a. coinvolgere le aziende che hanno prodotto esuberi di personale nella progettazione del reinserimento, sviluppando con le istituzioni locali tavoli di progettualità per la creazione di nuova occupazione;
- b. fornire come sindacato ai lavoratori anche supporti e strumenti utili per mettere a punto progetti di occupabilità e di ricollocazione. A partire dal bilancio di competenze, necessario per dare senso alla formazione e alla riqualificazione, che rappresentano alcune tra le grandi sfide che coinvolgono la bilateralità e il sindacato.

Informazione, consultazione, responsabilità sociale d'impresa

Altra via è un *nuovo* sistema di *informazione e consultazione*, capace di *prevedere* il cambiamento nelle aziende e prevenire situazioni di crisi. Oltre al pieno utilizzo di quello che c'è, la contrattazione di secondo livello dovrebbe migliorare l'agibilità del diritto d'informazione, in particolare se ciò non è previsto in modo sufficiente dal contratto nazionale.

In particolare vanno affermati: la completezza delle informazioni (comprendente la situazione *finanziaria* e degli assetti societari); la tempestività delle informazioni, che comporta la possibilità d'intervenire quando una scelta, ad esempio un investimento, non è ancora formalmente decisa, in modo da poter «risalire» a monte del processo decisionale dell'impresa e tentare di influenzarne le strategie.

La *consultazione*, come parte *attiva* dei diritti di informazione e consultazione, dovrebbe metterci in condizioni di esprimere un parere sulle scelte d'impresa.

Informazione e consultazione non vanno intese come una fase distinta dalla contrattazione, ma come elemento propedeutico a una contrattazione più evoluta, più attrezzata a entrare nel merito delle strategie aziendali.

In questo contesto diventa possibile dare *un ruolo attivo alla contrattazione in merito alle scelte di investimento* (anche in riferimento a localizzazione e delocalizzazione), invertendo l'abituale processo che vede l'intervento contrattuale a valle di tali scelte e in termini adattivi o di gestione delle conseguenze.

Ciò diventa ancora più evidente quando le scelte d'investimento non sono solo legate alla necessità di avvicinarsi a nuovi mercati (o a disponibilità di materie prime o di aree e servizi a buon mercato ecc.), ma alle condizioni del lavoro: costi, organizzazione del lavoro, flessibilità, utilizzo impianti.

In tale direzione va data attenzione alla questione ambientale che porta con sé scelte per l'uso sempre più efficiente delle risorse energetiche, delle materie prime impiegate e del rapporto azienda – territorio che rappresentano ormai le variabili decisive della competizione economica e industriale del prossimo futuro.

Il tema della *responsabilità d'impresa*, importante anche per noi in quanto connesso con lo *sviluppo sostenibile*, non va lasciato all'unilateralità delle direzioni aziendali. Va prima recuperato tra le materie di informazione e consultazione preventiva, poi condiviso e verificato rispetto alla sua realizzazione effettiva.

Quello dello sviluppo sostenibile è l'asse intorno al quale coniugare sempre di più crescita economica, ambiente e lavoro. Esso va declinato attraverso l'efficienza ambientale dei processi produttivi e dei prodotti puntando alla diminuzione delle emissioni di CO_2 , all'efficienza energetica, all'eco-efficienza dei materiali e delle costruzioni, a nuove infrastrutture di servizi ambientali nella gestione di acqua e rifiuti e di reti energetiche rinnovate tecnologicamente. Sono questi nuovi capitoli che possono implementare l'azione sindacale nelle relazioni aziendali e territoriali.

Lo stesso bilancio sociale, che rappresenta un documento fondamentale per rendere conto del comportamento delle aziende nei confronti dei diversi portatori di interessi, non può essere adottato in modo unilaterale e autoreferenziale dall'azienda, ma i criteri e le modalità di redazione dovrebbero costituire oggetto di coinvolgimento preventivo delle Ooss, tramite norme e procedure da definire a livello aziendale, all'interno di un quadro Nazionale condiviso.

Inquadramenti professionali

Una via da sperimentare *selettivamente*, data la diffusa obsolescenza degli inquadramenti professionali, è la progettazione di sistemi di ri-definizione e classificazione delle *figure professionali in azienda*, che consenta di contrattare percorsi di carriera in base alle competenze e all'esperienza di lavoro.

L'inquadramento è uno dei temi in cui con più evidenza si pone la necessità di un trasferimento di competenze dal primo al secondo livello di contrattazione.

La varietà di situazioni, unitamente alla velocità dell'innovazione tecnologica e organizzativa, può essere meglio affrontata sulla base di schemi di inquadramento non rigidi definiti dai contratti nazionali e consegnando una maggiore titolarità di intervento contrattuale al secondo livello, dove la professionalità si forma e si gestisce.

Salario e partecipazione economica ai risultati dell'azienda

Per la Cisl la partecipazione agli utili e ai risultati dell'impresa è anche un modo per valorizzare e promuovere la persona nell'impresa, nella coesione sociale, nella responsabilità e nella condivisione di un'economia sociale e civile.

Dal lato *salariale*, va ridefinito un *salario di partecipazione*, collegato ai *risultati* dell'impresa e alle specifiche condizioni dei territori. In linea generale va ricordato che la decontribuzione e la defiscalizzazione possono essere applicate per tutte le componenti che contribuiscono a elevare il grado di competitività dell'organizzazione in tutti i settori del mondo del lavoro.

Il punto *nuovo* della rivisitazione del principio del *salario variabile* è che le soluzioni devono scaturire dall'*output dell'istruttoria preventiva* e dalla disponibilità delle parti a dialogare con linguaggio comune e con lo spirito di concordare, fra le varie soluzioni, quelle di *reciproco vantaggio*.

Nel confronto in azienda, il sindacato può portare un contributo importante di conoscenza e di orientamento dell'opinione dei lavoratori. Se lo spirito c'è, occorre uno sforzo aggiuntivo di predisposizione di un *set minimo di strumenti tecnici* di supporto, per preparare un terreno trasparente e fertile alla scelta dei meccanismi premianti più utili per raggiungere un obiettivo condiviso fra le parti.

Andrebbero privilegiati premi legati a mix di parametri (economico-finanziari, di produttività, efficienza, efficacia, qualità, condizioni territoriali, ecc.), verificabili, monitorabili e modificabili in base alle priorità. Ciò premesso, si deve anche tener conto delle articolazioni:

- nell'area delle aziende che mantengono margini di redditività è possibile configurare un tipo di contrattazione acquisitiva, in cui l'impegno attivo dei lavoratori e del sindacato è misurabile in base a indicatori concordati;
- nell'area delle aziende con una riduzione dei margini di redditività l'impegno attivo nel sostenere progetti di crescita può assumere la forma di accordi di salario variabile, centrati su risultati differiti nel tempo.

La contrattazione di secondo livello può anche prevedere, mediante appositi piani finanziari, *l'accesso dei lavoratori dipendenti al capitale delle aziende*: in via diretta, tramite il conferimento a titolo gratuito o oneroso di azioni o quote di capitale sociale; in via indiretta, attraverso la destinazione collettiva di quote volontarie della retribuzione accessoria all'acquisto di azioni o di quote del

capitale sociale gestite collettivamente tramite la costituzione di fondazioni o di associazioni.

- Sul territorio si possono avviare sperimentazioni legate alle specificità territoriali e ai fattori di successo comuni per le tipologie di aziende presenti. In questo ambito si può prevedere l'uso dell'elemento retributivo di garanzia come base per la costruzione di un vero e proprio sistema di salario legato a obiettivi.

Orari: occupabilità, organizzazione del lavoro e conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro

L'orario di lavoro costituisce un filone centrale delle politiche contrattuali in quanto interagisce con aspetti fondamentali della vita dell'azienda e della vita delle persone.

Lo stesso tema dell'occupabilità – già affrontato in premessa – può trovare alcune risposte attraverso una modulazione contrattata degli orari e attraverso la diffusione dei contratti di solidarietà.

Le esigenze organizzative delle aziende possono trovare risposte efficaci attraverso un'organizzazione del lavoro non costruita solo su modelli schematici e unilaterali, ma valorizzando anche il potenziale progettuale dei delegati che ben conoscono la propria realtà lavorativa. Tra i contenuti della contrattazione di secondo livello un rilievo centrale dovrà avere il tema della *conciliazione*, per lavoratori e lavoratrici, tra tempi di lavoro e tempi di vita, che è diventata una vera e propria «emergenza» per le famiglie e un ostacolo in particolare all'ingresso delle donne nel lavoro (il tasso di occupazione femminile in Italia è al penultimo posto nell'Ue-27).

Il secondo livello di contrattazione è l'ambito più adeguato per affrontare il tema, in particolare per una *progettazione condivisa* degli orari in ordine alle esigenze delle aziende e a quelle delle persone. Va realizzato un intreccio tra contrattazione aziendale (rivisitando tutta la materia degli orari flessibili, del tempo parziale, dei congedi parentali, per esplorarne le opportunità e i vantaggi per le diverse categorie di lavoratori e delle aziende) e contrattazione sociale di territorio delle Ust e Usr (disponibilità di servizi pubblici e privati, costi, asili, scuole, trasporti, orari commerciali ecc.), anche tenendo conto della legge delega sull'occupazione femminile, contenuta nel «collegato lavoro».

Salute e sicurezza

C'è spesso un basso utilizzo delle opportunità offerte dalla legislazione vigente e dagli accordi bilaterali. Con il nuovo dlgs 81/08

s.m., sdoganato il tema della tutela da un mero tecnicismo a un cardine irrinunciabile dell'attività lavorativa, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, nuovi orizzonti contrattuali si aprono. Occorre in questo senso tornare a svolgere un ruolo di protagonismo propositivo nell'ambito dell'organizzazione del lavoro portando la centralità della persona nel processo lavorativo e contribuendo fattivamente alla qualificazione delle imprese (sul modello della patente a punti).

La tutela della salute e sicurezza deve puntare all'eliminazione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (fenomeno in drastica crescita), mirando a realizzare una dimensione di miglioramento continuo sul luogo di lavoro, armonizzando al meglio le risorse e le condizioni in essere dei diversi contesti lavorativi.

Occorre promuovere, sostenere e stimolare sul territorio e nelle realtà lavorative gli Rls/Rlst, creando momenti di crescita culturale sul tema e favorendo l'attività di scambio e relazione continua tra loro, facendoli sentire parte integrante dell'agire sindacale.

Un protagonismo nuovo deve chiamare le strutture sindacali sul territorio ad avviare e stabilire rapporti costanti di confronto, dialogo e azione congiunta con le istituzioni prioritariamente impegnate sul tema come l'Inail, le Asl, gli Ispettorati del lavoro e le Regioni.

Il modello partecipativo nelle relazioni, il protagonismo della rappresentanza e, non ultima, la formazione (non solo quale strumento di sviluppo di conoscenza, ma di competenza efficace e rafforzamento delle responsabilità a tutti i livelli, dall'alta direzione ai lavoratori/trici,) devono quindi ritrovare un'attenzione centrale e costante nelle priorità d'azione negoziale nei luoghi di lavoro e sul territorio. Una grande stagione deve aprirsi per lo sviluppo della pariteticità nel sostegno alle imprese e nella promozione della salute e sicurezza sul lavoro.

Bilateralità

La bilateralità si è dimostrata, negli ultimi anni uno strumento molto innovativo per ampliare le tutele, sulla base della contrattazione di settore e di territorio e di riconoscimenti legislativi. Nata per affermare o rendere effettivi diritti retributivi e di welfare altrimenti non facilmente esigibili in settori ad alta frammentazione delle imprese e del lavoro e di difficile sindacalizzazione (edilizia, artigianato), si è poi diffusa anche a settori più ricchi e ad alta presenza sindacale, con funzioni integrative del welfare pubblico.

Le trasformazioni dell'economia e della società e le conseguenze sui sistemi di welfare e sul ruolo del pubblico fanno ora emergere una nuova domanda di tutela, salute, benessere, mettendo peraltro in rilievo il crescente divario tra costi dei sistemi di protezione sociale e risorse disponibili. Si tratta di esigenze sempre più avvertite dai lavoratori, del tutto consapevoli della necessità di ricorrere a nuovi strumenti di protezione sociale.

Oggi la bilateralità è potenzialmente matura per una gestione congiunta e sinergica, nell'interesse dei lavoratori, di temi a grande rilievo sociale, come la sicurezza sul lavoro, la previdenza integrativa, la sanità integrativa, il contrasto al lavoro sommerso, la formazione, gli ammortizzatori sociali, le politiche attive per donne e giovani, alfabetizzazione linguistica e civico culturale degli immigrati.

Si tratta di una assunzione di maggiore responsabilità, capitalizzando le preziose esperienze già realizzate, al fine di governare e integrare tra loro le tutele nel mercato del lavoro nonché quelle di welfare integrativo, anche con la gestione bilaterale di risorse pubbliche (sul modello dei fondi interprofessionali).

In particolare la Cisl, anche sulla base di alcune positive esperienze realizzate nell'ultimo anno e mezzo, con il supporto della legislazione anticrisi, attribuisce a enti bilaterali e fondi interprofessionali un ruolo centrale come soggetti in grado di coniugare risorse pubbliche e risorse contrattuali al fine di dotare i settori oggi privi della cassa integrazione di uno strumento a essa paragonabile, e come luogo in cui si coordinano le politiche attive e passive del lavoro.

Ma tutto ciò richiede un ulteriore salto di qualità nelle relazioni industriali e un notevole impegno organizzativo da parte nostra per rendere la attuale panoramica della bilateralità, compresa quella, più avanzata ma ancora *in fieri*, espressa dai Fondi Interprofessionali, coerente con le proposte che avanziamo. Oltre la fase dell'emergenza, e a consolidamento delle buone pratiche realizzate, è necessario avviare una riflessione per un progetto di innovazione, credibile e di lungo periodo, del ruolo e del contributo degli enti bilaterali e dei fondi Interprofessionali con l'obiettivo di aprire una nuova stagione di confronto, sia a livello settoriale che territoriale che possa rafforzare ed estendere la bilateralità adeguandola ai nuovi compiti e alle nuove prospettive socioeconomiche, con i seguenti obiettivi:

- nei settori in cui sia assente o carente, l'avvio e/o lo sviluppo di un sistema di bilateralità;
- nei settori in cui sia già avanzato un sistema di bilateralità, la realizzazione di una maggiore articolazione territoriale, per da-

re applicazione, effettività ed estensione a prestazioni già previste dagli Enti bilaterali nazionali e/o regionali;

- l'estensione delle adesioni aziendali ai Fondi Interprofessionali;
- l'inclusione dei lavoratori con contratti non standard tra i beneficiari delle prestazioni a carico della bilateralità;
- la contrattualizzazione delle prestazioni a carico della bilateralità, in modo che il mancato versamento dei contributi agli enti bilaterali non si traduca in minori prestazioni per i lavoratori.

Welfare contrattuale

Gli istituti di welfare contrattuale (in particolare previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa) vedono nei contratti nazionali la loro fonte istitutiva naturale, ma possono ricevere dal secondo livello – sia aziendale che territoriale – un'ulteriore spinta in termini di implementazione.

Con l'entrata in vigore del dlgs 252/05 si aprono nuovi spazi di iniziativa per la contrattazione a sostegno della *previdenza complementare*, tramite:

- l'elevazione della misura del contributo a carico del datore di lavoro, definito dal contratto collettivo nazionale;
- specifiche modalità di intervento tramite la corresponsione di un contributo a carico del datore di lavoro, a fronte di determinati eventi della vita familiare o professionale (prima occupazione, maternità, utilizzo di un contratto di lavoro a tempo parziale, ecc.);
- la previsione delle modalità di adesione su base collettiva a un fondo aperto, qualora i contratti o gli accordi collettivi stipulati a livello nazionale non prevedano una forma pensionistica cui destinare il Tfr dei lavoratori.

Contrattazione di gruppo

La regola generale per rendere efficace un sistema di relazioni di tipo partecipativo è quella di avvicinare la sede della contrattazione alla sede della decisione. Per i *gruppi di livello nazionale*, che hanno più presenze produttive, operative, commerciale e di servizio sul territorio nazionale, occorre definire un sistema di relazioni di gruppo in cui affrontare la parte generale di quadro strategico, dei costi e delle regole comuni, prevedendo dei rinvii a livello di singola unità in merito alle specificità di ordine organizzativo e tecnologico.

In quest'ambito va sviluppata una riflessione sulla necessità di sviluppare forme di contrattazione transnazionale. I processi deci-

sionali delle imprese multinazionali – se gestiti in un’ottica esclusivamente nazionale – non sono raggiungibili in modo compiuto nemmeno sul piano dei diritti di informazione e consultazione. Si rende qui necessario anche un approfondimento sul ruolo dei Cae e delle federazioni sindacali europee e del raccordo tra questi soggetti coi sindacati nazionali.

Contrattazione territoriale

La contrattazione territoriale va intesa anche in dimensioni più ampie e diversificate dei confini provinciali e regionali (a titolo esemplificativo: distretti, filiere, settori ecc). In questo modo può diventare possibile coniugarla non solo in termini di tutela e di copertura nelle situazioni in cui non è possibile effettuare la contrattazione aziendale, ma costituisce un’opportunità per dare risposte originali a particolari contesti caratterizzati dalla diffusione di piccole e medie imprese.

La contrattazione territoriale va sviluppata oltre che per filoni settoriali e merceologici omogenei e in riferimento a classi dimensionali d’azienda caratterizzate da problematiche ed esigenze analoghe e comparabili anche nei confronti delle aziende dei servizi pubblici locali.

Identificando l’ambito contrattuale in aggregati d’azienda caratterizzati da omogeneità produttiva, tecnologica, organizzativa e di mercato diventa più praticabile l’individuazione di parametri e indicatori oggettivi su cui sviluppare la contrattazione salariale legata a obiettivi. In questi contesti diviene, inoltre, possibile affrontare temi di politica industriale e settoriale in quanto fortemente ancorati a realtà ben connotate dal punto di vista dell’identità e della vocazione produttiva.

Per ampliare l’esercizio della contrattazione occorre utilizzare al meglio gli strumenti esistenti: vantaggi fiscali e contributivi; elemento di garanzia retributiva; griglie e linee guida tracciate dai contratti nazionali.

Pubblica amministrazione

Anche per il settore pubblico l’intesa del 30 aprile 2009 è il punto da cui partire per rilanciare la contrattazione integrativa che deve essere liberata, come riaffermato dalla Cisl, dai vincoli posti dal dl 78/10. Questa dovrà avere due scopi principali:

- la valorizzazione delle risorse umane nel lavoro pubblico e quindi anche il miglioramento delle condizioni retributive;

- l'accrescimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica nell'erogazione dei servizi finalizzata al soddisfacimento dei bisogni di utenti e imprese.

I due punti sono strettamente collegati, in virtù anche delle recenti modifiche legislative introdotte alla disciplina del lavoro pubblico che rafforzano il rapporto già costruito con la contrattazione nazionale delle passate tornate tra la retribuzione accessoria e la valutazione delle prestazioni della Pubblica amministrazione e dei lavoratori pubblici, in direzione di un costante incremento della produttività, qualità, efficacia, innovazione, processi di formazione continua del personale, flessibilità contrattata, soddisfazione degli utenti e risparmi di gestione.

Decisivo al riguardo sarà il ruolo delle organizzazioni sindacali soprattutto nella definizione del ciclo di gestione del *trattamento accessorio*.

È quindi essenziale che in uno scenario di forzata limitazione di risorse provenienti dalla contrattazione collettiva il trattamento accessorio, oltre che dai fondi allo scopo destinati, possa reperire risorse da una quota dei risparmi di gestione comunque intesi (minori spese, accentramento acquisti, efficientamento in genere).

Sarà necessario anche per il settore pubblico avviare una capillare attività formativa per dotare i nostri quadri sindacali degli strumenti indispensabili all'attuazione e gestione del nuovo modello contrattuale, soprattutto per il secondo livello che dovrà, nei limiti delle risorse stanziati dal contratto nazionale e delle materie da questo delegato, declinare i principi generali della contrattazione nazionale nelle oltre 10.000 aziende pubbliche, tenendo conto delle singole specificità.

Contrattazione e interessi generali

Obiettivo della strategia riformatrice della Cisl è il perseguimento degli interessi generali della società, ignorati e aggrediti, per molti aspetti e a diversi livelli dell'organizzazione sociale, dal degrado politico e civile di questa fase della situazione italiana.

Vanno in questa direzione le scelte strategiche della Cisl:

- sulla responsabilizzazione istituzionale e sociale attraverso le politiche di concertazione al centro e nei territori, con il rafforzamento della democrazia partecipata;
- sul decentramento delle relazioni industriali con un nuovo baricentro nelle aziende e nei territori;
- sulla valorizzazione della scelta partecipativa nelle relazioni sindacali, attraverso la rivendicazione di un pieno sviluppo della democrazia economica.

Una sfida difficile è quella della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, dei grandi servizi sociali, dalla sanità alla istruzione (scuola e università) all'assistenza, fino al funzionamento dei servizi pubblici essenziali. Settori questi dove i soggetti più deboli valutano, misurano le coerenze della confederalità dell'azione sindacale e su cui si confrontano le condizioni del lavoro e dei diritti di cittadini. Sono questioni che rappresentano oggi criticità strutturali per la qualità e l'equità della vita sociale e per la crescita e la competitività economica dell'Italia.

In questi settori, la confederalità si legittima – come valore e come politica rispetto ai corporativismi dominanti e alle derive populiste altrettanto distruttive della coesione sociale – solo se l'azione sindacale, contrattuale e concertativa, non soggiace all'autoreferenzialità categoriale.

Il primato e il ruolo riformatore della contrattazione sono legittimati se vengono coniugati interessi dei cittadini e delle imprese, intercettando i bisogni delle persone nei processi di valutazione della efficacia organizzativa.

Le vertenze territoriali devono coinvolgere tutte le strutture Cisl con un ruolo attivo e fondamentale delle Unioni rispetto alle politiche generali e di bilancio. Debbono essere l'occasione, secondo un modello sociale di rete, per l'implementazione e il coinvolgimento più ampio dell'associazionismo e del volontariato sociali, anch'essi protagonisti nel territorio dei bisogni e della coesione sociali.

Nell'iniziativa confederale delle Unioni, la Fnp assume un ruolo fondamentale per la tutela degli anziani e per le politiche socioassistenziali, come la Fps è chiamata a svolgere a livello locale un ruolo importante con la contrattazione di secondo livello, che quindi deve aprirsi alla concertazione confederale.

La qualità dei servizi dipende particolarmente dagli impegni dei dipendenti e dalla efficacia della contrattazione di secondo livello. Legare la contrattazione nei suoi vari aspetti alla qualità dei servizi e alla soddisfazione delle persone può sia migliorare la condizione dei cittadini sia offrire spunti importanti per la contrattazione.

I territori e le categorie saranno investiti sempre di più dal processo di riforma e dalla gestione dei processi di liberalizzazione/privatizzazione dei servizi di pubblica utilità. Basti pensare alle ricadute sull'occupazione, sulle tariffe, sulle garanzie sociali, sulla qualità del servizio, sulla garanzia del servizio universale, sulla contrattazione territoriale e/o aziendale di secondo livello, sulle relazioni sindacali con le proprietà pubbliche/private o miste e i demandi previsti dal Ccnl nazionale, ecc.

La governance dei servizi pubblici locali richiede un miglioramento professionale e maggiore coinvolgimento dei lavoratori. Il sindacato deve farsi interprete di questi processi attraverso una sua presenza attiva alle funzioni di vigilanza e controllo.

Per questo la ridefinizione della governance in chiave partecipativa impone un ridisegno delle relazioni industriali. Inoltre nel garantire universalità e qualità dei servizi essenziali a seguito dei processi di privatizzazione e liberalizzazione è necessario che le condizioni per le concessioni e le regole per le gare d'appalto siano materia di controllo e confronto al fine di evitare anche situazioni di dumping contrattuale. Pertanto devono essere previste *le clausole sociali nei capitolati* (garanzie dell'occupazione, l'applicazione dei contratti di settore, i contratti di servizio, le procedure tariffarie, i meccanismi e le sedi partecipate di controllo sulle prestazioni e la carta dei servizi). In questo ambito la partecipazione dei lavoratori al governo delle imprese può assumere un ruolo importante.

Condizioni per un efficace dispiegamento della contrattazione decentrata

Affrontare la sfida della contrattazione decentrata, fin dai prossimi mesi, implica che dobbiamo *organizzare e motivare* al meglio le nostre forze, lavorando allo stesso tempo per attrezzarci nel medio e lungo periodo. Avanzare, anche selettivamente, sul terreno della contrattazione articolata, richiede che si producano alcune condizioni, di tipo culturale, organizzativo e di predisposizione di strumenti. L'accordo quadro del 22 gennaio 2009 e l'insieme degli accordi attuativi del nuovo modello contrattuale costituiscono la piattaforma di lavoro per il lancio di azioni contrattuali concrete. Nei testi si prefigura un *lavoro preventivo* delle parti, per acquisire elementi di *conoscenza comune* per la definizione degli obiettivi della contrattazione aziendale, con l'esame delle condizioni produttive e occupazionali e le relative prospettive, tenendo conto dell'andamento della competitività e delle condizioni essenziali di redditività dell'azienda.

Nelle scorse stagioni agli enunciati comuni è poi spesso corrisposta un'*asimmetria* tra le parti in azienda, nella disponibilità di competenze esperte e nella capacità di lettura delle condizioni delle aziende, delle sue strategie e politiche, che ha affievolito la spinta partecipativa. Questa asimmetria va ridotta e *risolta*, con un programma di *rinforzo* del bagaglio di competenze sindacali di negoziazione e il coinvolgimento, nelle fasi di istruttoria, di *esperti* di fiducia del sindacato. Occorre, quindi, a sostegno di questa impostazione:

- coinvolgere attivamente, a livello nazionale e nelle sedi aziendali di analisi preventiva, le *aree di lavoratori a forte competenza aziendale*, rappresentate dai quadri e alte professionalità, naturalmente vicine a relazioni di tipo partecipativo;
- migliorare le risorse di *comunicazione* dalle categorie e territori ai lavoratori in azienda, tenendo conto che si tratta di avviare vere e proprie campagne negoziali, in cui i messaggi d'impegno e i vantaggi ottenibili devono essere chiari e convincenti, in modo da preparare il terreno alla contrattazione decentrata;
- impegnare le risorse di conoscenza e informazione, presenti nei centri di ricerca della Cisl e nella Cisl, nella configurazione di un Osservatorio sulla contrattazione decentrata che si presenti anche come rete esperta di informazione e assistenza per la negoziazione (normative, contenuti, lettura dei bilanci, casi esemplari), accessibile anche via web;
- organizzare, via web, una comunità di pratiche fra i negoziatori, che raccolga le migliori pratiche contrattuali e socializzi un repertorio di conoscenze e soluzioni valide in situazioni simili;
- lanciare un programma diffuso e articolato di attività formativa secondo le linee qui descritte.

Linee guida per la concertazione locale

Introduzione metodologica

Obiettivo. Rendere capillare sul territorio l'azione sindacale di concertazione locale per le politiche fiscali e tariffarie, sociofamiliari, per la casa e per il lavoro.

Perché. Sul territorio vengono assunte decisioni sensibili per lavoratori e pensionati, tra le altre in materia di sanità, servizi socio-assistenziali, fiscalità locale, prezzi, tariffe, politiche del lavoro e della formazione: il confronto in sede di formazione di bilancio preventivo è determinante per orientare le (scarse) risorse dei bilanci comunali e regionali verso obiettivi socialmente rilevanti. Il consolidamento della prassi e la continuità dell'azione sindacale territoriale, sono decisivi per il raggiungimento dei risultati.

Percorso per l'implementazione. È necessario individuare un percorso suddiviso in tappe organiche e circolari che consentano di raggiungere gli obiettivi prefissati e monitorare costantemente i risultati.

1. **Analisi iniziale.** La ricostruzione della situazione iniziale è necessaria per quei territori che iniziano l'attività di concertazione o laddove questa sia stata svolta in modo frammentato sul territorio stesso. La conoscenza puntuale del territorio è il punto di partenza fondamentale per valutare le scelte contenute nel bilancio e per costruire una proposta.
2. **Referenti.** È indispensabile assumersi compiti e responsabilità definiti tra i diversi attori del sindacato, per poter agire in maniera sinergica e convergere su obiettivi comuni verificabili. È importante riconoscere chi sono nel territorio gli interlocutori istituzionali e gli altri attori sociali da coinvolgere nel processo.
3. **Identificazione aree critiche e definizione degli obiettivi.** Per capire dove focalizzare l'azione, dotandosi di indicatori.
4. **Definizione delle disponibilità finanziarie necessarie.** Attraverso l'indagine delle risorse esistenti, dei canali di finanziamento accessibili e la valorizzazione delle risorse espresse dal territorio.
5. **Progettazione delle azioni.**
6. **Verifica e monitoraggio dei risultati.**
7. **Informazione.** È necessario che ci sia una «pubblicità» dei dati, degli strumenti, dei risultati disponibili in modo che diventino patrimonio comune dell'organizzazione.
8. **Banca dati degli accordi.** La raccolta degli accordi siglati e dei tavoli di concertazione aperti a livello nazionale può consentire un'analisi più raffinata delle azioni in atto, diffondere buone pratiche, proporre esempi da riproporre in altri territori.

Le politiche fiscali e tariffarie

È sotto gli occhi di tutti che i bilanci comunali e regionali stanno implodendo: vivono una situazione di crisi strutturale, indipendentemente dalla capacità o incapacità di chi quel bilancio amministra. L'80% degli investimenti viene gestito a livello locale, ma contemporaneamente regioni e comuni non sono attrezzati per far fronte a queste spese: le regioni hanno un 60-70% del bilancio «immobilizzato» dalle spese per la sanità, e i comuni possono manovrare circa un 20% del loro bilancio perché il resto è costituito da spese fisse. Con la Finanziaria 2007 è stata varata la riforma fiscale che ha modificato profondamente la struttura dell'imposta sui redditi e ha concesso una ulteriore autonomia di manovra a Comuni e Regioni in materia di fiscalità locale.

L'attuale struttura e composizione della spesa delle Regioni e dei Comuni e i numerosi vincoli di bilancio hanno finito per configurare la possibilità di manovra delle addizionali locali non come una opportunità di crescita dell'autonomia e dell'autodeterminazione locale ma come un ulteriore vincolo, un fardello che si aggiunge a quello nazionale, a carico dei contribuenti, senza visibili contropartite.

La Cisl manifestò tempestivamente i suoi rilievi critici alla riforma alla base delle simulazioni effettuate in base ai dati del Caaf sulle dichiarazioni dei redditi di lavoratori dipendenti e pensionati che evidenziavano come l'effetto dell'incremento delle addizionali regionali e locali avesse vanificato o quasi i benefici fiscali ottenuti a livello nazionale.

Con il dl 93/08 si è realizzato il blocco dell'aumento dei tributi locali fino all'approvazione del federalismo fiscale, e ed è stato completato il percorso di eliminazione dell'Ici sulla prima casa. È invece confermato l'obbligo dell'aumento delle addizionali Irpef e Irap in caso di *sforamento* del deficit sanitario e, in base alla legge 133/08 della Tarsu.

Se il blocco evita un ulteriore aumento delle addizionali nel breve periodo, dall'altro evidenzia una dinamica che dovrà essere attentamente analizzata in sede di attuazione del federalismo fiscale.

La cornice di riferimento e gli elementi in gioco

1. **Contesto normativo (nazionale e locale).** La legislazione fiscale è in rapida evoluzione e questo modifica sostanzialmente il merito delle proposte che possono essere avanzate. Se consideriamo solo gli ultimi tre anni, verifichiamo che la legislazione ha subito cambiamenti profondi che cambiano conseguentemente la concertazione.
- **Scenario economico.** Per ricostruire l'andamento del reddito dei lavoratori dipendenti e pensionati, delle imposte e delle addizionali, uno strumento è l'annuale Rapporto Caaf Cisl elaborato sulla banca dati delle dichiarazioni dei redditi.
- **Contesto sociale.** Per decidere quali siano le proposte fiscali più opportune (per la famiglia, per le persone anziane, ecc.), è strategico conoscere la composizione sociale del territorio (quantum uomini, donne, bambini, anziani; quanti coniugati o vedovi);
- **Piano di sviluppo comunale e regionale.** È uno strumento di programmazione pluriennale dove vengono individuati gli obiettivi strategici del comune e della regione. La sua conoscenza integra e non sostituisce l'analisi del bilancio.

2. **Federalismo fiscale.** Il futuro della concertazione dei bilanci locali è strettamente legato all'assetto che verrà stabilito nei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Il sindacato dovrà confrontarsi con un «menù» di scelte più ampio:

- ai Comuni è stata data la possibilità di istituire tasse di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, investimenti pluriennali in servizi sociali, mobilità urbana e flussi turistici;
- analoga facoltà è prevista per le Province che potranno stabilire «uno o più tributi propri» per particolari scopi istituzionali;
- Comuni e Province avranno la facoltà di «stabilirli e applicarli» facendo supporre un'ampia libertà di manovra;
- la «manovrabilità» dell'addizionale comunale è stabilita tenendo conto della dimensione dei Comuni.

Infine, sulla base dell'insieme degli elementi considerati, si definiscono gli obiettivi.

Contenuti («cosa» concertare sul territorio)

1. **Fiscalità locale e regionale.** L'analisi delle diverse imposte comunali e regionali è funzionale all'attività di concertazione.
2. **Prezzi, tariffe, credito.** L'obiettivo della salvaguardia dei redditi da lavoro dipendente e della tutela del potere d'acquisto delle pensioni rende necessario un governo efficace delle dinamiche dei prezzi e delle tariffe, al centro come nei territori, e un efficace monitoraggio del credito alle famiglie.

Sul piano dei prezzi è necessario non solo dotarsi di metodologie e strumenti efficaci di monitoraggio delle dinamiche a livello locale, ma anche definire, con le amministrazioni regionali e locali e con le parti economiche interessate, meccanismi di governo e di controllo che rendano più trasparenti gli effetti dei processi di formazione dei prezzi, dalla produzione alla vendita al dettaglio.

Sul piano delle tariffe locali va concordata, anche a livello regionale e locale, una politica tariffaria antinflazionistica, evitando, in particolare, che le difficoltà di bilancio degli enti locali si trasferiscano sul costo o sulla fornitura dei servizi pubblici essenziali. Va generalizzata l'adozione della tariffa sociale nei servizi di carattere economico, con il riconoscimento della condizione di disagio attraverso lo strumento dell'Isee (indicatore della situazione economica equivalente), di cui vanno opportunamente valutati gli effetti, anche alla luce di un aggiornamento dello strumento.

La Cisl, in merito al credito a imprese e famiglie, ha sostenuto in modo deciso l'importanza della funzione di monitoraggio assegnata agli Osservatori del credito presso le prefetture per l'accesso al credito.

È stato realizzato – in proposito – un Osservatorio Cisl per verificare l'azione del credito a famiglie e a imprese, in base ai dati disaggregati per regioni in merito ai livelli e alle condizioni del credito, di variabili informative aggregate fornite dalle banche e dagli intermediari finanziari sul territorio, di informazioni provenienti dalle associazioni di categoria, nonché di altre informazioni che possono essere rilevate sul territorio.

Ora vanno attivati e vanno attentamente monitorati gli effetti del livello e del costo dell'accesso al credito dei lavoratori e dei pensionati, al fine di attivare tavoli di concertazione mirati con le amministrazioni regionali e locali, finalizzati a un'offerta di credito adeguata alle esigenze e alle caratteristiche sociali dei nuclei familiari, specie per quanto concerne i fenomeni del mutuo casa, del credito al consumo e della cessione del quinto delle retribuzioni e delle pensioni, onde evitare un impatto negativo in termini di aumento e di eccessivo appesantimento della situazione debitoria delle famiglie.

Proposta (sostenibilità ed effetti)

1. Elaborazione della proposta sulla base della situazione.

- No a richieste normativamente impossibili, fuori dal contesto, ma tarate sui bisogni del territorio.
- I margini di concertazione dipendono dal contesto normativo, perché è innanzitutto la legge a fissare l'ambito entro il quale possono essere formulate richieste; poi, la scelta viene fatta in base agli obiettivi. Punto di riferimento obbligato è il bilancio.
- Vanno valutati gli scostamenti rispetto al contesto economico generale, locale, sociale, ecc.
- Vanno interpretati gli scostamenti (più spesa sociale? più addizionali? servizi).
- Ogni variabile influenza altri elementi del contesto e il tutto produce un risultato finale (l'esempio è quello della riforma fiscale del 2007: detrazioni e assegni davano un contenuto beneficio fiscale che venne «mangiato» dall'incremento delle imposte locali).
- È necessario individuare le variabili significative e selezionare non casualmente gli obiettivi.

- Le imposte (addizionale comunale, Ici, imposte di scopo) alimentano il bilancio e quelle risorse vengono impiegate in una serie di spese, tra le quali quelle sociali. Il bilancio, inoltre, è sottoposto al patto di stabilità, le cui regole sono in continua evoluzione. In questo quadro si inserisce la concertazione sindacale, tenendo presente che ci sono una serie di elementi «esterni» alle imposte strettamente considerate e al bilancio, che influenzano e determinano l'esito finale (contesto normativo, contesto sociale, scenario economico, il federalismo fiscale).
- 2. **Valutazione del costo della proposta** (sostenibilità, ovvero avere l'ordine di grandezza, per esempio, del costo della riduzione dell'aliquota dell'addizionale o dell'ampliamento della fascia esente).
- 3. **Valutazione degli effetti su dipendenti e pensionati** (modalità semplificate di calcolo, per esempio, per valutare gli effetti di: aumento/diminuzione aliquote addizionale; ampliamento fascia esente ecc.).
- 4. **Valutazione del processo concertativo, monitoraggio e correzione tattica.**
- 5. **Analisi dei risultati raggiunti.**
- 6. **Valutazione dell'effettivo mantenimento degli impegni** e della destinazione di spesa dell'amministrazione comunale attraverso il monitoraggio delle relative voci di bilancio, a cadenza periodica prestabilita.
- 7. Preparazione della piattaforma per l'anno successivo.

Le politiche sociofamiliari

1. La cornice di riferimento e gli elementi in gioco

Il processo di innovazione del welfare corre parallelo alla valorizzazione del ruolo svolto dalla famiglia e alla centralità del sistema integrato dei servizi sociali. Nel nostro modello di welfare il settore socioassistenziale e sociosanitario, nonostante una evoluzione positiva dello scenario che ha investito soprattutto la dimensione territoriale a seguito dei processi di riforma avviati negli ultimi vent'anni, ha ancora carattere residuale e viene lasciato per lo più alle responsabilità di cura dei familiari e a quote rilevanti di spesa privata.

L'onere che pesa sulle famiglie, compensato solo parzialmente dal tradizionale orientamento verso i trasferimenti monetari, si contrappone a una richiesta crescente rivolta alla presenza e alla qualità dei

servizi, all'accesso unitario al sistema, alla presa in carico a garanzia della continuità assistenziale. Lo attesta, per un verso, la quota ridotta di spesa per prestazioni di tipo socioassistenziale sul complesso della spesa per il welfare (soltanto l'8,3% di quella complessiva, peraltro ferma da anni al 2,21% del Pil), per l'altro, la tipologia di interventi finanziati, che per ben il 76,2% è composta di prestazioni monetarie e solo per il 23,8% da servizi.

Inoltre, confrontando la spesa sociale italiana con quella degli altri Paesi Ue, il nostro Paese appare caratterizzato da prestazioni sociali ancora troppo legate alla posizione lavorativa, da carenza di misure coerenti di contrasto alla povertà ed esclusione (in Italia il rischio di povertà diminuisce di soli 4 punti dopo i trasferimenti, mentre in Europa di 10), dal preponderante affidamento della cura alla rete intrafamiliare e dall'assenza di investimenti e politiche mirate e di supporto alla natalità.

Il processo di riforma avviato con la legge 328/2000 intendeva superare questi limiti, definendo un sistema nazionale di interventi e servizi sociali universalistico, da integrare con quello sanitario formativo e del lavoro e fortemente partecipato dai corpi intermedi.

Il Fondo nazionale doveva rappresentare lo strumento intorno al quale costruire processi di programmazione, strutturazione amministrativa, innovazione degli interventi e perequazione delle risorse. Questi obiettivi sono stati raggiunti molto parzialmente, sia a causa delle modifiche costituzionali che hanno indebolito l'iniziativa politico amministrativa centrale e determinato difficili rapporti tra livelli istituzionali, sia per la riarticolazione e instabilità delle linee di finanziamento che non hanno determinato quello sviluppo armonico della *governance* del welfare sociosanitario tra Stato, Regioni e Comuni.

La spesa per servizi e interventi sociali territoriali di pertinenza dei Comuni resta una quota minoritaria (secondo l'Istat ammontava nel 2006 a poco meno di 6 miliardi di euro) e al suo interno fortemente sperequata tra Nord e Sud ma anche tra Comuni di grandi e piccole dimensioni, non si integra con le prestazioni nazionali, non sembra favorire processi di coordinamento tra questa e quella *out of pocket* delle famiglie. Le diseguaglianze che ne derivano sono poi accentuate dalla diversa efficienza delle strutture istituzionali e dalla gestione del complesso delle politiche sociosanitarie effettuate dalle istituzioni regionali e locali.

In questo quadro diventa urgente e coerente con il processo di federalismo fiscale rilanciare i principi ispiratori della legge di riforma dei

servizi sociali e avviare con maggiore convinzione il percorso per una compiuta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, che non possono esaurirsi nel solo riconoscimento dei diritti sociali garantiti attualmente dal livello nazionale, e prevedere il loro adeguato finanziamento sulla base dei fabbisogni e dei costi standard.

Questo processo deve essere coordinato strettamente con quello relativo ai Lea sanitari, sia per riproporre la centralità della persona e dei suoi bisogni, la promozione dell'invecchiamento attivo e la considerazione dell'anziano come risorsa, ma anche per ridefinire un sistema meno frammentato dell'attuale tra i diversi attori che gestiscono quote di finanziamento in maniera spesso autoreferenziale e concentrare così la spesa su obiettivi condivisi, rendendola più efficiente ed efficace.

La concertazione locale è il livello di *governance* in cui il focus di azione può essere sulle politiche a favore della famiglia. È il livello in cui la dimensione di appartenenza relazionale a una comunità e trasversale a un territorio forniscono la chiave di lettura sia per l'accoglimento dei bisogni espressi che per la costruzione collettiva di risposte.

L'impegno sinergico nella contrattazione aziendale e nella concertazione locale, a partire dall'analisi dei bisogni rilevati nei luoghi di lavoro e nei luoghi di costruzione della cittadinanza, può offrire in questa direzione spazi di intervento realmente nuovi all'azione sindacale.

Particolare rilevanza per le famiglie oggi rivestono i temi legati al contrasto alla povertà e alla creazione di politiche organiche a supporto di non autosufficienti e infanzia per consentire la costruzione di un equilibrio dei tempi di vita e di lavoro.

2. Contenuti («cosa» concertare sul territorio)

È evidente che un ruolo centrale nei concreti processi di riforma avranno i livelli regionali, ai quali è demandato dal nuovo assetto costituzionale in via esclusiva un ruolo di programmazione e coordinamento delle politiche e accompagnamento dei livelli locali, cui deve corrispondere da parte sindacale una analoga capacità di realizzazione di una «cabina di regia» promozionale anche delle politiche dei territori.

Le istituzioni locali dal canto loro hanno assunto un ruolo di programmazione (piani di zona e piani territoriali della salute), progettazione e gestione che risultano determinanti per la qualità dei servizi e degli interventi.

La concertazione sociale territoriale è strumento della governance, ovvero del raccordo tra attori istituzionali e sociali e della capacità di condividere obiettivi, definire accordi, cooperare per il loro raggiungimento. Si caratterizza per la pluralità di soggetti che entrano nel processo, è quindi indispensabile sviluppare azioni tese a individuare i soggetti chiave nel cambiamento, a conoscerne gli obiettivi e i vincoli, a promuovere le attività di dialogo che favoriscono la condivisione degli obiettivi, a realizzare iniziative di comunicazione /animazione del territorio e di raccolta/costruzione del consenso.

In particolare si segnalano come elementi rilevanti per la concertazione sociale territoriale i seguenti ambiti.

a. Livelli essenziali dei diritti sociali

Come previsto dal processo che condurrà verso un compiuto federalismo fiscale, dovranno essere ridefiniti i livelli essenziali dei diritti sociali, in connessione a un sistema di finanziamento, fondato su costi standard, che dovrà colmare i divari territoriali e qualificare l'offerta. Fino al compimento di tale percorso, a livello regionale e territoriale è auspicabile l'intervento di *governance* volto a implementare i livelli già previsti dalla legislazione nazionale, sia nella dimensione delle aree di bisogno, come degli interventi da garantire, che dei servizi da attivare, con particolare attenzione all'integrazione tra quelli sanitari e sociali in modo da assicurare adeguatezza e continuità nei percorsi assistenziali.

b. Criteri di accesso e compartecipazione per garantire l'equità

A livello territoriale è necessario che i criteri di accesso siano coerenti con i bisogni rilevati delle persone e delle famiglie e funzionali agli obiettivi del servizio, non dando eccessivo peso a quelli economici, laddove le prestazioni non hanno natura di trasferimenti per il contrasto alla povertà.

Sono inoltre da tenere presenti i seguenti elementi:

- la quota di compartecipazione non può essere determinata senza tenere conto delle seguenti variabili: le condizioni economiche delle famiglie destinatarie del servizio, il costo pieno di produzione dei servizi, la struttura e le dinamiche di mercato dei servizi di qualità sociale (ad esempio prezzi e modalità di offerta del medesimo servizio da parte di soggetti privati), gli obiettivi del servizio;
- va prevista la definizione di un valore Isee minimo e massimo, cui risulterà correlata rispettivamente l'esenzione dal pagamento della tariffa o la corresponsione della tariffa massima (pari o inferiore al costo pieno del servizio);

- vanno sollecitate le amministrazioni locali a un'attenta verifica della veridicità delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali ai fine Isee anche sulla base del Casellario dell'assistenza e norme sulle prestazioni collegate al reddito istituito dal dl 78/10;
- le soglie vanno definite non in astratto ma tenendo conto della condizione economica delle famiglie del territorio di riferimento e del servizio;
- entro questo quadro, vanno individuati gli interventi da affrontare prioritariamente, che riguardano le famiglie in condizioni di disagio economico, quelle con pesanti carichi di cura legati alla non autosufficienza, quelle infine con oneri di educazione e socializzazione di figli minori.

c. **Rete dei servizi nel segno della qualità**

Se la concertazione sociale ha come obiettivo quello di offrire risposte che accrescano la capacità di autonomia delle persone e delle famiglie nelle varie fasi della vita, anche per l'ambito della qualità del sistema dei servizi il baricentro deve essere collocato non soltanto sugli aspetti tariffari, ma sulla globale presa in carico della persona e della sua famiglia.

Contenuti di organizzazione e gestione che incidono sulla qualità e sono da considerare oggetto prioritario di concertazione sono:

- definire il livello gestionale più adeguato per il singolo servizio, applicando quanto previsto dal dl 78/10 in merito all'obbligatorietà della gestione associata per i piccoli Comuni e promuovendo comunque forme di associazionismo funzionali all'efficienza ed efficacia degli interventi;
- organizzare la rete dei servizi coerentemente con i bisogni della popolazione e l'operatività nella gestione a partire dagli standard di autorizzazione e accreditamento, curando in particolar modo: gli strumenti di qualità (come la Carta dei servizi) che consentono un ruolo attivo del cittadino utente e della sua famiglia; la formazione del personale; la gestione degli spazi e la permeabilità con il territorio; il controllo comparato dei fattori che definiscono i costi della prestazioni;
- l'insieme degli strumenti di qualità, orientati alla garanzia del cittadino utente, debbono essere condivisi tra tutti gli attori nelle finalità e nelle modalità operative, pena la loro trasformazione in una congerie di procedure obbligatorie e di mero appesantimento burocratico, e non di qualificazione partecipata dei servizi;

- considerare gli strumenti di sostegno alla domanda (titoli per l'acquisto dei servizi, voucher, buoni) come un utile strumento a supporto delle scelte delle famiglie, se posti in un contesto di supporto alla capacità decisionale della famiglia e di un sistema di offerta diffuso e di qualità;
- valorizzare le reti informali, di auto-organizzazione, dell'associazionismo e del volontariato di lavoratori e pensionati come espressioni autonome della cittadinanza attiva, che integrano la rete dei servizi intercettando nuovi bisogni e sperimentando soluzioni innovative.

d. Contrasto alla povertà economica e per l'inclusione sociale

Il presupposto per una efficace politica a sostegno delle persone e delle famiglie ad alta vulnerabilità sociale è l'individuazione della platea di riferimento e del tipo di obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

Gli strumenti attivabili con la concertazione locale sono molteplici, e possono avere direzioni e forza di incidenza molto differenziati.

- Trasferimenti economici, in termini strettamente monetari, in termini di titoli (buoni, voucher) per l'acquisto di servizi o di credito agevolato.
- Coerenti sistemi di esenzione dal pagamento della compartecipazione e di agevolazioni fiscali e tariffarie.
- Modifica dei criteri di selezione all'accesso dei servizi pubblici, aggiungendo all'Isee ulteriori elementi di tipo economico e non, purché non siano ridondanti, non rappresentino un onere burocratico eccessivo e siano facilmente verificabili.
- Modalità efficaci di controllo incrociato, sia formali che sostanziali, sui beneficiari.
- Armonizzazione con le misure nazionali già in vigore (come la social card o l'insieme degli emolumenti relativi all'assistenza) e integrazione delle politiche sociali, sanitarie e del lavoro territoriali rivolte ai componenti delle famiglie vulnerabili.
- Servizi di supporto, modalità di accompagnamento e programmi concordati a supporto dell'inclusione sociale per il nucleo familiare, attraverso patti con i beneficiari che condizionino le agevolazioni a impegni (frequenza scolastica dei minori, percorsi formativi per gli adulti, trattamenti terapeutici per affetti da dipendenze, ecc.).

Non va dimenticato che l'occupabilità delle persone, di cui si è già trattato in ottica di contrattazione aziendale, viene fortemen-

te influenzata dalle competenze acquisite in modalità formali e informali nelle attività di vita quotidiana, dalla possibilità di accedere a strumenti e servizi legati alla mobilità o al supporto nella cura, dalla costruzione di una rete territoriale inclusiva che fornisca opportunità e crei un ambiente favorevole alla crescita. Per ogni persona, a partire da quelle con handicap e in stato di vulnerabilità.

e. Politica organica per la non autosufficienza

Particolare rilievo assume la questione della non autosufficienza. Vi è un groviglio di questioni che si concentrano in questa area di bisogno, che a livello nazionale richiamano l'urgenza di una specifica legge e la necessaria stabilizzazione del Fondo nazionale. Molte sono le Regioni che hanno legiferato sulla materia, vincolando le risorse a questa specifica area di bisogno e integrandole con altre linee di finanziamento.

L'obiettivo deve essere quello di realizzare un sistema organico di assistenza sociosanitaria, che si sviluppi all'interno di un percorso di prevenzione, cura e riabilitazione che pone al centro la persona disabile e anziana non autosufficiente e la sua famiglia, mette in rete tutti gli interventi qualificando la spesa. Vanno rafforzati in particolare gli aspetti sociali dell'integrazione sociosanitaria e la domiciliarità degli interventi (in particolare il Sad).

A livello regionale si stanno sviluppando anche misure di sostegno al *caregiver* sia esso un familiare o persona esterna alla famiglia. Si tratta di attività tanto determinanti per il benessere e l'autonomia della persona assistita, quanto ancora poco riconosciute nel loro valore.

Pertanto questi interventi debbono essere promossi dentro una strategia culturale e politica di valorizzazione del lavoro di cura nel suo complesso, non soltanto in termini economici, ma che favorisca la mediazione, integri misure di agevolazione alla emersione delle attività sommerse, sostenga le motivazioni e qualificazione dei contenuti professionali, di armonizzazione dell'assistenza di tipo intensivo ad alta specializzazione e di tipo estensivo dedicati alla cura continuativa. Questi interventi debbono agevolare l'emersione del lavoro di cura sommerso e l'armonizzazione dell'assistenza di tipo intensivo ad alta specializzazione e di tipo estensivo dedicati alla cura continuativa.

f. Servizi socioeducativi alla prima infanzia (0-3 anni)

L'attenzione posta negli ultimi anni a livello nazionale al tema dei servizi alla prima infanzia nell'ottica della Strategia Europea

di Lisbona (che prevedeva il raggiungimento della copertura del 33% della domanda potenziale dei servizi) e i canali di finanziamento nazionale differenziati che si continuano ad aprire, ha generato in molti territori l'esigenza di misurarsi con il tema.

Se è noto il rapporto diretto che esiste in Europa e nei nostri territori regionali tra i tassi di occupazione femminile e la presenza di questi servizi, non è possibile tralasciare nella concertazione il loro ruolo di luoghi volti alla triplice direzione della promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, e del sostegno al ruolo educativo dei genitori.

Nella concertazione locale sono da tenere in particolare considerazione:

- riconoscere il ruolo dei servizi per le famiglie vulnerabili dal punto di vista socioeconomico, e inserire variabili ponderate nei criteri di accesso che preveda tale elemento;
- introdurre strumenti di flessibilità organizzativa che differenzino le tipologie e le caratteristiche dell'offerta (orari, periodi dell'anno o fasi di vita, libertà di ingresso e uscita nell'anno correlati all'età del bambino, offerta modulata e flessibile dei servizi di mensa-riposo-socialità, supporto educativo, integrazione con la rete familiare allargata), per venire incontro alle diverse domande delle famiglie;
- introdurre elementi di qualità, che rafforzino la fiducia delle famiglie e di conseguenza la domanda di servizi.

g. **Equilibrio tra tempi di vita e di lavoro**

La possibilità per ogni lavoratore di esprimere pienamente il proprio potenziale individuale, e consentire così all'azienda di utilizzarlo come leva strategica per il raggiungimento degli obiettivi organizzativi, è strettamente legata con la creazione di un ambiente lavorativo inclusivo in cui le diversità siano valorizzate. In questo orizzonte, la definizione di sinergie tra la contrattazione aziendale e concertazione locale diviene necessaria per la creazione di una politica organica di gestione dei tempi della città, flessibilità orarie aziendali, innovazioni organizzative e sistema dei servizi che consenta a ognuno di raggiungere un equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

Questo approccio «complesso» al tema consentirà la costruzione di risposte modulate al tema della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro delle persone che hanno carichi di cura familiari verso bambini o non autosufficienti, o esigenze particolari di vita

legate al proprio stato di salute o handicap, o anche a esigenze di studio e attività di volontariato, di solidarietà o personali.

Le numerose esperienze degli ultimi anni, spesso supportate da linee di finanziamento nazionali o regionali o attivate grazie all'implementazione del filone culturale legato alla lotta alle discriminazioni e alla responsabilità sociale di impresa, hanno più volte rilevato come non sia efficace prevedere una risposta standard a questo tipo di domanda personale e familiare (come ad esempio la creazione di un asilo nido aziendale), ma sia necessario misurarsi con un'analisi più approfondita della domanda e con l'attivazione di un ventaglio diversificato e innovativo di strumenti.

3. Strumenti per la concertazione

In questa sede sarà rilevante fare menzione di una ristretta rosa di strumenti di contesto, che possono fornire elementi utili per l'implementazione di una concertazione territoriale per la famiglia, con la consapevolezza che è necessario selezionare gli aspetti maggiormente rilevanti e i dati più significativi, senza quindi assumere architetture troppo onerose e informazioni sovrabbondanti ma inutilizzabili:

1. L'Osservatorio sociale

L'Osservatorio è funzionale all'ampliamento della concertazione, dal solo costo/livello di copertura dei servizi alla complessità dei sistemi locali di welfare. L'analisi sistematica può prendere in considerazione: la struttura demografica e socio economica del territorio, la domanda espressa e quella potenziale, le caratteristiche delle organizzazioni che gestiscono gli interventi (pubbliche, non profit e profit), il sistema e la tipologia delle prestazioni, le modalità di regolazione dei rapporti con i gestori dei servizi, ecc. Le informazioni raccolte tramite l'utilizzo di strumenti di selezione delle famiglie possono rappresentare un campo di analisi relativo alla domanda sociale. I seguenti punti possono anche rappresentare funzioni dell'Osservatorio sociale.

■ *Costituzione di una banca dati sugli utenti dei servizi sociosanitari*

Conoscere il profilo dell'utenza è la prima tappa per avviare una concertazione generale o settoriale in quanto offre elementi per individuare chi accede al servizio e quali sono le sue caratteristiche e quanti invece ne vengono esclusi. Rappresenta quindi un indicatore fondamentale per valutare sia il sistema di selezione della popolazione e quindi il grado di universalismo nell'equità adottato, ma anche identificare specifiche aree di popolazione

per verificare la garanzia dei diritti attraverso i percorsi personali di inclusione/esclusione, adeguatezza/inadeguatezza, ecc.

■ *Sistema permanente di valutazione della spesa sociosanitaria e dell'impatto delle politiche di welfare*

La valutazione è una delle funzioni essenziali, in quanto permette di verificare l'effettivo andamento del ciclo di programmazione. La conoscenza della entità della spesa, delle sue fonti, della allocazione per aree di bisogno e per servizi, degli esiti riguardo la copertura della domanda potenziale, ecc. permettono trasparenza sulle determinanti delle dinamiche economiche e sull'efficienza/efficacia delle politiche. Rispetto a questa funzione non vi è spesso la collaborazione né del livello politico, preoccupato dei rischi comparativi, né di quello tecnico, dal quale viene letto come ulteriore onere.

2. **Accordo quadro per l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro**

L'accordo quadro è lo strumento che la legge 53/2000 definisce e finanzia per la costruzione di un contesto comune che armonizzi i tempi delle città, fornisca un riferimento comune alle flessibilità e alle innovazioni organizzative aziendali e crei servizi e strumenti di supporto per l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro. Attivare un tavolo di concertazione locale in questa direzione rappresenta oggi un luogo di coordinamento e di regia a cui la contrattazione aziendale può fare riferimento, nell'ottica comune di promozione di benessere e azione di sviluppo del territorio.

Le politiche abitative

Scenario

La recente crisi economico-finanziaria ha inciso sul mercato dell'immobile del nostro Paese, ma in modo minore rispetto agli altri Paesi. Infatti, se inizialmente i prezzi delle case sono rimasti invariati, successivamente hanno subito una lieve flessione dell'ordine del 4-5% solo nell'ultimo anno. In conseguenza della crescita dei prezzi delle case in vendita, il mercato degli affitti privati è aumentato sensibilmente, tra il 1999 e il 2007 (+148%). Questa crescita ha portato dei prezzi altissimi, non sostenibili dalla maggioranza degli inquilini, che incidono pesantemente sul reddito delle persone. Inoltre ha determinato da una parte l'impennata di richieste di sfratto (+26,5% nel 2008 rispetto al 2007), dall'altra la crescita

sia delle domande di assegnazione di un alloggio pubblico, sia delle richieste di contributo di sostegno per il pagamento dell'affitto.

Disposizioni legislative (nazionali e locali)

Il Governo ha varato due provvedimenti che pur in maniera molto diversa si intrecciano sulla materia abitativa. Si tratta dei due piani casa. Il primo, in ordine cronologico è quello emanato nell'estate del 2008, all'interno della manovra estiva con l'obiettivo prevalente di aumentare l'offerta di alloggi in locazione ai soggetti del disagio abitativo: famiglie con redditi bassi, anziani, immigrati e studenti.

Il secondo Piano, legato all'obiettivo di rilancio del settore edilizio, parte da una intesa tra Governo e Regioni in cui si stabilisce l'impegno delle Regioni per legiferare dei provvedimenti tesi a semplificare le procedure per ampliamenti e ricostruzioni di immobili, attraverso delle agevolazioni negli oneri concessori.

Allo stato attuale, il Governo ha preso i seguenti provvedimenti:

- all'edilizia residenziale pubblica – Comuni ed ex Iacp – sono stati assegnati 200 milioni di euro per l'acquisto, affitto, recupero e nuova costruzione di unità immobiliari. Le Regioni hanno già ottenuto il primo anticipo nel mese di dicembre, le successive erogazioni di fondi saranno assegnate tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori o alla conclusione dei contratti di acquisto e affitto;
- ai fondi immobiliari nazionali saranno destinati circa 4 miliardi di euro divisi tra fondi nazionali e fondi locali. I primi 150 milioni di euro saranno assegnati al bando di gara per la selezione della società che si occuperà della gestione del fondo immobiliare;
- agli accordi di programma con le Regioni finalizzati all'housing sociale saranno destinati 377,8 milioni di euro, a cui saranno aggiunti i fondi messi a disposizione dalle Regioni;
- ai programmi per alloggi a canone sostenibile saranno assegnati 280 milioni di euro. Le procedure di selezione avviate dalle Regioni, con la collaborazione dei Provveditorati alle opere pubbliche, sono terminate. I fondi disponibili saranno materialmente trasferiti e i lavori potranno iniziare solo al completamento degli atti convenzionali.

Fisco e politiche sociali

Anche nel settore abitativo, analogamente a quello del lavoro, è presente un problema legato alla forte pressione fiscale per i proprietari/contribuenti che pagano le tasse. Infatti mettendo a con-

fronto alcuni dati che emergono dalle dichiarazioni dei redditi, emerge che l'aliquota media della proprietà immobiliare è del 28%. Analisi effettuate da quotidiani economici segnalano oltre mezzo milione di contratti d'affitto in nero. Un insieme di dati per comprendere che la situazione italiana dell'affitto è particolarmente complicata dall'evasione e dalla elusione fiscale nel settore locativo. Non vi sono dubbi che sia presente una forte connessione tra le politiche abitative con quelle sociali (canoni di locazione adeguati al reddito), di welfare e quelle energetico/ambientali dell'ecoedilizia. Tant'è che una possibile sinergia di intervento rappresenta sicuramente la possibilità di incidere maggiormente nella riduzione del disagio. I temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale (Pgt) nel futuro delle città devono rappresentare per tutta la Cisl la sfida su cui misurare lo strumento della contrattazione per la progettazione e la costruzione di comunità che non siano simboli della speculazione immobiliare ma sinonimi di vivibilità, qualità della vita, integrazione e coesione sociale e opportunità abitative per tutte le fasce della popolazione. Per cui a livello locale, sia regionale che degli enti locali, si dovrà operare come Usl, Ust e categorie direttamente interessate a partire dal Sict, dalla Filca e dall'Fnp in forma di coordinamento per fronteggiare le politiche abitative.

Le politiche per il lavoro

La cornice di riferimento e gli elementi in gioco

L'invarianza sostanziale del tasso di disoccupazione stimato a maggio dall'Istat (8,7%) e l'arretramento di quei pur timidi segnali di aumento dell'occupazione registrati invece nel mese precedente, confermano tutta l'instabilità che la crisi ha scaricato sulle dinamiche del mercato del lavoro nazionale, seppure in un quadro europeo che desta maggiori preoccupazioni, con un tasso medio di disoccupazione del 10,1%. La vera emergenza, però, è rappresentata dall'aggravarsi della disoccupazione giovanile (29,2%) e di quella femminile (10,1%), con una forte incidenza nella realtà del Sud.

In questo quadro, pertanto, occorre attuare rapidamente le misure e gli strumenti di politica attiva per la formazione e il reimpiego individuati dall'accordo sulla formazione dello scorso febbraio, attivando in tutte le regioni le sedi di concertazione tra istituzioni e

parti sociali, per definire, nel quadro delle specificità locali, le priorità, le modalità di intervento, incluse le azioni di verifica e monitoraggio, nonché le necessarie risorse finanziarie e strumentali.

Un percorso concertativo che si rivelerà tanto più efficace quanto più solido e funzionale sarà il raccordo, strategico e operativo, del livello nazionale con quello regionale e territoriale, che comunque rappresenta la sede decisiva per l'attivazione concreta, il monitoraggio e la valutazione delle politiche. Un ruolo esplicito, quello del territorio e, in esso, dei soggetti firmatari degli accordi sugli ammortizzatori sociali, che la Cisl ha fortemente rivendicato per rafforzare il valore complementare e integrato di queste iniziative rispetto a quelle derivanti dagli accordi tra Regioni e parti sociali attuativi dell'intesa nazionale del febbraio 2009.

La centratura territoriale, come sede di *governance* e ambito di attuazione, consentirà inoltre di attivare, con modalità realmente aderenti ai fabbisogni e alle potenzialità locali, le necessarie sinergie con la rete degli operatori, pubblici e privati accreditati, dei servizi per il lavoro e della formazione professionale, nonché delle strutture della bilateralità, cui concretamente potrà essere demandata l'attuazione degli interventi.

I contenuti (cosa concertare nel territorio)

Attuazione accordo Linee guida formazione 2010

Vanno assicurati, in particolare, un elevato livello di attenzione e una stringente iniziativa da parte delle strutture dell'organizzazione relativamente ai seguenti ambiti:

- ai fini della rilevazione dei fabbisogni, a livello regionale/provinciale, va avviata la sistematizzazione delle rilevazioni di fonte istituzionale e sindacale/categoriale, attivando uno specifico tavolo di coordinamento e monitoraggio politico che, in assenza di strutture istituzionali locali in grado di presidiare l'interesse del processo, potrebbe affidarne la gestione tecnico-operativa a soggetti attuatori «terzi» che presentino profili di competenza e garanzia gestionale certificabili. A questo fine, vanno impegnati prioritariamente gli organismi della bilateralità;
- la formazione nell'ambito dei percorsi di inserimento lavorativo, e nelle sue diverse modalità, deve essere inserita in un percorso personalizzato di *placement*, a cura del soggetto attuatore, che parta dal bilancio di competenze e termini con una valutazione/certificazione delle competenze. Anche nell'ambito delle esperienze regionali della «dote individuale» il soggetto attua-

tore è chiamato a orientare il percorso del lavoratore, in collaborazione con le parti sociali. In ogni caso l'accordo sindacale va considerato sede privilegiata per fornire indicazioni sulle caratteristiche della formazione, in termini di durata, contenuti, esiti attesi, la cui qualità riteniamo possa essere garantita solo da risorse progettuali e organizzative competenti attraverso la rete degli enti di formazione accreditati;

- la possibilità, per le imprese che hanno in atto sospensioni dal lavoro, di utilizzare per il 2009 e 2010 i lavoratori in Cig in progetti di riqualificazione, che possono anche includere attività produttiva (art. 1, comma 3, legge 102/09 e relativo dm attuativo del dicembre 2009), va affidata a accordi sindacali per l'individuazione condivisa di contenuti, durata e modalità di svolgimento della formazione, valorizzando il ruolo progettuale e operativo degli enti di formazione accreditati a livello regionale;
- la promozione di *contratti di gestione* garantiti dalla Provincia/ Regione va accompagnata da un accordo sindacale, che consenta da parte di una rete di enti di formazione la fruizione degli ambienti produttivi inattivi (per sospensione) ai fini dell'avvio di programmi di formazione/manutenzione competenze/aggiornamento per i lavoratori;
- per l'attuazione e la gestione operativa sul territorio di tutti percorsi e degli strumenti finalizzati al reimpiego, un ruolo centrale dovrà essere assegnato ai centri per l'impiego e alle Agenzie del lavoro accreditate (destinatari di incentivi per il reimpiego dei lavoratori, ai sensi della finanziaria 2010), in un clima di positiva cooperazione tra pubblico e privato, superando la separatezza che ancora contraddistingue alcune situazioni regionali dove vige ancora, di fatto, un monopolio pubblico che, realisticamente, non è in grado di assicurare le funzioni richieste. Le Regioni a tal fine dovranno promuovere forme di coordinamento, di convenzionamento e di affidamento di progetti;
- per quanto riguarda i percorsi di istruzione e formazione tecnico superiore (Ifts), in considerazione della peculiarità di questa fase transitoria, data dalla coincidenza della gestione delle attività della programmazione 2007-09 e l'entrata in vigore del nuovo modello ancorato alla costituzione degli Its, occorre verificare, nell'ambito della programmazione 2007-09 e in caso di bandi ancora in via di definizione, la possibilità di progettare interventi mirati per il target di lavoratori individuati dalle linee guida;

- al fine di cogliere tutte le opportunità derivanti dall'azione dei fondi interprofessionali, rimanendo necessario l'approfondimento delle condizioni per un loro maggiore radicamento nel territorio, occorre che le organizzazioni sindacali regionali e territoriali rafforzino la propria funzione di iniziativa e coordinamento, per migliorare e rendere sistematiche le sinergie con la formazione finanziata dalle risorse pubbliche, di competenza delle Regioni, anche sulla base delle «buone pratiche» finora realizzate in alcuni territori e per alcuni settori.

Contrasto al lavoro sommerso

La strada per il contrasto al lavoro nero e irregolare sta sempre più nel collegare le motivazioni sociali ed etiche con i motivi di opportunità economica legati al superamento della concorrenza sleale fra imprese e lavoratori, al *dumping* sociale e ai processi di emarginazione. In un quadro di progressivo, ma deciso rafforzamento delle azioni istituzionali ispettive e di controllo e delle forme contrattuali che si sono rivelate più adeguate a sostenere l'emersione, occorre portare a sistema e generalizzare alcuni strumenti offerti dalla legislazione ovvero generati da buone pratiche contrattuali settoriali, quali:

- l'effettiva operatività, a livello provinciale, dei «Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso» (Cles);
- l'estensione dei cosiddetti «contratti-gradino» o «di gradualità» attraverso i quali, con fasi di contrattazione prima di livello provinciale poi di livello aziendale, si intraprende un percorso di regolarizzazione salariale e previdenziale e di applicazione di tutti i diritti previsti dai contratti nazionali di lavoro;
- l'allungamento del termine di sei mesi di permanenza in condizione di regolarità per i lavoratori immigrati che abbiano perso il posto di lavoro.

Promozione dell'occupabilità giovanile

Ferma restando l'esigenza di sbloccare, con l'accordo tra Governo, Regioni e parti sociali l'agibilità e l'efficacia di tipologia di apprendistato, a legislazione vigente è comunque possibile e necessario, a livello regionale, mantenere alta l'attenzione su altre misure e strumenti per l'occupabilità e l'occupazione giovanile, tra cui:

- l'alternanza scuola-lavoro, attualmente disciplinata dal dlgs 77/05 e già oggetto di numerosi protocolli di intesa regionali tra Regioni, Uffici scolastici regionali e parti sociali, da valorizzare e promuovere al fine di agevolare l'accostamento dei ragazzi al mondo del lavoro, per trarre conoscenze e compe-

tenze utili all'orientamento professionale o a una successiva scelta lavorativa;

- tirocini formativi e di orientamento: innanzitutto verificando, per quanto di competenza, l'effettività e la trasparenza delle convenzioni e dei piani formativi, e sostenendo, nel confronto con le controparti e con gli interlocutori istituzionali (incluse le Università), le condizioni per una effettiva estensione di tali opportunità;
- apprendistato di alta formazione: sollecitando la prosecuzione ovvero l'avvio di sperimentazioni regionali, sulla base di specifiche intese tra le parti e con il sistema accademico locale, per l'attivazione di percorsi di alta formazione in apprendistato finalizzati al conseguimento di titoli di livello universitario, di master di I e II livello e di dottorati di ricerca.

I vincoli di bilancio e di risorse, l'espansione e la differenziazione della domanda sociale, l'introduzione del federalismo fiscale stanno cambiando profondamente la natura stessa del welfare nel nostro Paese, determinando seri problemi di equità orizzontale e verticale.

Da questa consapevolezza nasce la scelta della Cisl di dare centralità alla concertazione sociale, in un percorso, d'intesa con la Fnp, che ha il suo fulcro nello sviluppo dell'Osservatorio sociale della concertazione territoriale.

L'Osservatorio sociale è lo strumento di monitoraggio e classificazione degli accordi di concertazione, arricchito dalla raccolta di dati e indicatori per la lettura sociodemografica ed economica del territorio (Navigatore sociale), che nasce dalle indicazioni delle «Linee guida sulla concertazione locale e sulla contrattazione decentrata» della Cisl.

Il Primo Report Nazionale dell'Osservatorio sociale, realizzato in collaborazione con Aretés, analizza i quasi 1.700 accordi di concertazione siglati nel 2011-2012. Vengono esaminate le macroaree di intervento e le azioni concrete che mostrano le tendenze e le attenzioni maturate: dalla non autosufficienza ai nidi d'infanzia, dall'occupabilità all'integrazione degli stranieri, dalle politiche intergenerazionali o di genere ai tempi di attesa.

Il sindacato conferma la sua vocazione generalista, facendosi portatore non solo degli interessi dei lavoratori e dei pensionati, ma anche di quelli di tutti i cittadini e delle loro famiglie.

L'analisi delle esperienze e il confronto con i concertatori hanno portato, inoltre, a indicare un percorso che, attraverso consigli e strumenti, punti al miglioramento della qualità del processo concertativo, a partire da buone pratiche come quella dello scambio fra contratti di secondo livello e accordi di concertazione territoriale.

€ 9,00

ISBN 978-88-7313-350-6



9 788873 133506