



OSSERVATORIO SOCIALE
DELLA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE

Rapporto 2016
Ripartire dalla contrattazione sociale di prossimità
per un welfare integrato e inclusivo



Febbraio 2017

Il Rapporto è stato curato e scritto da Egidio Riva, Rosangela Lodigiani, Massimiliano Colombi del Centro di ricerca WWELL – Università Cattolica del Sacro Cuore, in collaborazione con il Dipartimento Politiche Sociali, Salute e Riforma della Pubblica Amministrazione della Cisl e il Dipartimento Politiche Socio-sanitarie e Formazione della Fnp-Cisl.

Indice

Introduzione. Ripartire da dove e per dove?

I. Valorizzare l'Osservatorio Sociale per qualificare la contrattazione di prossimità

1. Un welfare "fuori squadra" ma in movimento
2. Luci e ombre del welfare plurale territoriale
3. Una fase problematica, ma promettente, per la rappresentanza sociale
4. La strategia della Cisl per un welfare inclusivo

II. La contrattazione sociale territoriale nel 2014-2015

1. Il campione di accordi
2. Le principali caratteristiche: validità e firmatari
3. Macro e micro aree critiche o di intervento
4. Le funzioni di protezione sociale: una diversa prospettiva di analisi
5. Il profilo dei beneficiari
6. Il processo concertativo
7. Le azioni
8. Il profilo dei Comuni interessati dalla contrattazione sociale

III. L'Osservatorio Sociale della Cisl: una prospettiva organizzativa

1. Il reticolo organizzativo
2. Il sistema delle responsabilità e delle competenze

IV. Chiavi di lettura e traiettorie di lavoro

1. Una fotografia dinamica
2. Una lettura trasversale dei dati
3. Passi in avanti

Introduzione. Ripartire: da dove e per dove? *

Tre direzioni, convergenti e integrate.

1) *Ripartire con la pubblicazione del “Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale”* (d’ora in poi Rapporto), *che presenta l’analisi degli accordi archiviati nell’Osservatorio Sociale della Cisl* (d’ora in poi Osservatorio Sociale), *per condividere un patrimonio di informazioni ricco e prezioso*. L’archivio dell’Osservatorio Sociale rappresenta una fonte informativa di grande valore sotto il profilo sia conoscitivo sia operativo. Esso è uno strumento alimentato *dal* e funzionale *al* lavoro di tutte le persone dell’organizzazione che ai vari livelli politici e tecnici si occupano di contrattazione territoriale, che di fatto *sono* l’anima e la struttura portante dell’Osservatorio Sociale. Un’analisi approfondita di questo archivio, ovvero degli accordi raccolti e classificati nel suo data base, consente di rileggere in modo sistematico e aggregato l’azione negoziale sviluppata dalla Cisl nei territori, in ambito sociale, e di farne emergere le linee portanti, i punti di forza, le criticità. In altre parole, ciò significa avere tra le mani un’importante opportunità di *riflessività* e di *supporto* all’ulteriore sviluppo di tale azione negoziale, a vantaggio della sua incisività nei processi di *policy-making*, oltre che della sua legittimazione politica e sociale.

Gli elementi conoscitivi messi a disposizione dal Rapporto sono utili a rendere più evidente sia all’interno sia all’esterno dell’organizzazione – agli operatori sindacali, ai lavoratori, ai cittadini, agli attori istituzionali e sociali coinvolti nella produzione del welfare – quanto tramite la contrattazione sociale viene realizzato per promuovere il benessere sociale della collettività, non solo contrattando in modo specifico e diretto servizi, prestazioni socio-sanitarie, livelli delle tariffe e dei tributi locali, che rappresentano storicamente il nocciolo duro di questa azione, ma sempre più anche andando a intervenire in altre aree di politica, quali il contrasto alla povertà, il sostegno all’occupazione e allo sviluppo; il territorio, la casa, etc.; nel complesso facendo crescere la cultura del dialogo sociale, del confronto e della contribuzione per un welfare e uno sviluppo locale condivisi.

2) *Ripartire per rilanciare l’Osservatorio Sociale qualificandolo e valorizzandolo ancora di più*, intervenendo gradualmente sulle modalità di archiviazione degli accordi e la relativa classificazione, sviluppando le connessioni con l’Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello (Ocsel), rafforzando la sistematizzazione dei dati statistici relativi al contesto in cui l’azione negoziale si inserisce (per es. mercato del lavoro, profilo della popolazione residente, struttura politica e istituzionale, spesa sociale), *affinché il patrimonio informativo dell’Osservatorio Sociale, che dice già molto, possa parlare ancora di più e meglio*. Come avremo modo di argomentare nelle pagine che seguono, l’obiettivo è quello di arrivare a offrire un quadro interpretativo più articolato, che getti una luce non solo su come e dove si sviluppa la contrattazione sociale, e su quali oggetti specifici si concentra, ma anche sul perché si sviluppa, sui fattori che, a livello micro e macro, favoriscono oppure ostacolano la stipula di accordi, influenzano la qualità dei processi, incidono sulla scelta delle priorità di intervento e le strategie sindacali, e via dicendo. Sapendo che la conoscenza di ciò che il sindacato contribuisce a realizzare è di grande interesse per i *policy-maker*, per tutti gli attori pubblici e privati (profit e non profit) che a vario titolo sono protagonisti del sistema di welfare, e non ultimo per gli studiosi della materia, per i quali i dati dell’Osservatorio costituiscono una fonte di ricerca alquanto preziosa.

* di Rosangela Lodigiani.

3) *Ripartire dalla specificità della contrattazione sociale territoriale che è per la Cisl “contrattazione sociale di prossimità”, per focalizzare l’attenzione sul senso di questa azione, comprendendo appieno il significato dei termini utilizzati dalla Cisl per descriverla in modo distintivo.*

Anzitutto è importante ribadire la scelta della parola *contrattazione*, posta a qualificare una negoziazione in ambito sociale che aspira alla forza del contratto di lavoro, ovvero spinge per decisioni vincolanti. È questo un punto rilevante se ricordiamo due aspetti in particolare: a) la contrattazione sociale non è obbligatoria in forza di legge, ma ha un fondamento volontaristico e di fatto lascia perlopiù all’iniziativa sindacale la responsabilità di chiamare al tavolo della negoziazione gli attori del welfare locale, a partire dalle amministrazioni comunali; b) gli accordi presi non sono cogenti sotto il profilo normativo, e il loro rispetto è lasciato all’impegno delle parti firmatarie.

In secondo luogo merita di essere approfondita la scelta della parola *prossimità*, in quanto ricca di implicazioni. Questa scelta, intenzionalmente, porta a identificare la contrattazione sociale con un’azione negoziale che agisce *nel* territorio e *per* il territorio, e che in questo modo lo “abita”; che si fa vicina alle persone e alle situazioni di bisogno per conoscerle in modo approfondito e concorrere a costruire risposte credibili e sostenibili; un’azione che, dunque, si fa carico, si prende cura e, attraverso una costante opera di tessitura di legami e di relazioni, contribuisce a dare “densità relazionale” allo spazio sociale, inscrivendo in questo spazio i propri obiettivi di solidarietà, equità, giustizia sociale¹.

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

¹ Consapevoli di questo significato, nel testo useremo i termini contrattazione sociale territoriale e contrattazione sociale di prossimità sostanzialmente come sinonimi.

I. Valorizzare l'Osservatorio Sociale per qualificare la contrattazione sociale di prossimità*

1. Un welfare “fuori squadra” ma in movimento

La contrattazione sociale di prossimità si sviluppa entro un contesto di welfare che appare oggi “fuori squadra”², segnato da alcune evidenti criticità e tensioni. In particolare spicca il *disallineamento* tra le prestazioni erogate dal welfare state tradizionale (ancora ampiamente incentrate sulla protezione del capofamiglia percettore di reddito) e l'aumento e la diversificazione dei rischi e dei bisogni espressi dalla popolazione.

L'espandersi di fenomeni quali la non autosufficienza, la fragilizzazione delle reti primarie e del capitale sociale, la precarizzazione del lavoro, il diffondersi della vulnerabilità sociale, il crescere delle situazioni di impoverimento, emarginazione, disagio, l'aumento delle disuguaglianze³, ridisegnano la mappa dei bisogni sociali: conciliazione famiglia-lavoro, cura ed educazione dei bambini piccoli, assistenza agli anziani, servizi all'impiego, apprendimento continuo, inclusione sociale, sostegno del reddito, etc., mentre il sistema di welfare appare sempre più in affanno, senza finanziamenti né strumenti di policy adeguati alle nuove sfide.

La carenza di risorse e i crescenti vincoli economici frenano le possibilità di innovazione. Pesa inoltre lo scarso successo avuto dai tentativi di “ricalibratura”⁴ messi in atto per modificare il welfare state, ovvero per cercare di *riequilibrare* l'attenzione istituzionale, le risorse, l'accento ideale da alcune funzioni sociali ad altre (per. es. investendo di meno in vecchiaia e sanità e di più in povertà, esclusione, non autosufficienza, famiglie e minori), da alcune categorie di beneficiari ad altre (per es. portando in primo piano donne, giovani, disabili, immigrati), da alcuni valori di riferimento ad altri (per es. superare l'approccio assistenzialistico e affermare, assieme ad un approccio promozionale, il principio dell'universalismo selettivo e della progressività, senza arretrare sul piano dell'inclusione; per sostenere lo sviluppo dei servizi in modo integrato ai trasferimenti economici).

L'insieme di questi fattori, alimentati dal riscontro di sprechi e lacune, inefficienza e inefficacia delle risposte, ha eroso la legittimazione del welfare state, tanto nel discorso pubblico quanto in quello politico. Di conseguenza, la sfida di rimettere in asse il sistema di welfare, superando la resistenza di fronte al cambiamento, è ancora in larga misura da vincere, per arrivare a dare una risposta nuova e convincente agli interrogativi posti alla sua base: chi proteggere e attraverso quali risposte? Perché puntare l'attenzione su alcune categorie di soggetti e di bisogni prima che su altri? E come individuare e allocare al meglio le risorse? Secondo quali criteri di giustizia operare?

Da questo punto di vista, l'esigenza di ricalibrare il welfare state, nonostante le resistenze, resta un obiettivo prioritario, da perseguire a livello nazionale, operando sia per mettere al

* Di Rosangela Lodigiani.

² Lodigiani R. (2012), *Il dibattito in corso*, in Gori C., a cura di, *L'alternativa al pubblico?*, Franco Angeli, Milano.

³ Un dato per tutti: secondo le rilevazioni Istat riferite al 2015, 1 persona su 4 in Italia (oltre 17 milioni di persone, pari al 28,7% della popolazione) era a rischio di povertà o esclusione sociale, trovandosi dunque – secondo la definizione adottata nell'ambito della Strategia Europa 2020 – in almeno una delle seguenti condizioni: rischio di povertà, grave deprivazione materiale, bassa intensità di lavoro.

⁴ Ferrera M. (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, URGE Working paper 7.

centro dell'attenzione le nuove vulnerabilità e problematiche sociali (povertà ed esclusione, insicurezza occupazionale, difficoltà di conciliazione famiglia-lavoro, non autosufficienza, transizione scuola-lavoro, etc.); sia per assicurare, con riguardo ai livelli essenziali di assistenza e di accesso ai diritti sociali, una base di uniformità nel paese; sia infine per condividere una visione del welfare ripensato in chiave promozionale, come leva per lo sviluppo. Su questo punto torneremo ancora.

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

Anche per effetto della crisi, infatti, l'esigenza di affrontare l'accrescimento e la diversificazione dei bisogni sociali e di contrastare l'acuirsi delle disuguaglianze e dei processi di impoverimento ha rafforzato la *spinta al decentramento delle politiche sociali e alla valorizzazione, in una logica sussidiaria, di risorse economiche, di progettazione e di intervento dei diversi attori che partecipano alla produzione del welfare*. Si tratta di una spinta che porta con sé luci ed ombre e che si concretizza in modo diversificato proprio a livello territoriale, dove le risorse ivi disponibili, la capacità politica delle amministrazioni, l'andamento dell'economia e del mercato del lavoro, la coesione e l'attivazione della società civile, di volta in volta influenzano l'esito di tali processi e le relative conseguenze. Il bilancio è aperto.

2. Luci e ombre del welfare plurale territoriale

Consideriamo le conseguenze della territorializzazione.

Da un lato occorre fare i conti con *la frammentazione del welfare e i divari territoriali che caratterizzano il nostro paese*⁵, e con il rischio che la crisi porti a vedere i territori come "serbatoi di risorse da sfruttare", "posta in gioco" delle dinamiche di riorganizzazione dei poteri e delle competenze istituzionali, a discapito soprattutto dei territori più fragili⁶. Da questo punto di vista il tema delle risorse è cruciale, anche se non l'unico. Non è certo incoraggiante l'andamento in calo registrato negli ultimi anni dalla spesa sociale dei Comuni: il confronto tra il 2015 e il 2013 è, a livello aggregato di segno negativo. La spesa sociale dei Comuni, attestata sul totale nazionale a 7.398.836 migliaia di euro nel 2015, ha registrato tra il 2015 e il 2014 un calo del -1,11%, tra il 2014 e il 2013 una flessione del -0,62% e nel biennio 2015-2013 un saldo complessivo di -1,71%, secondo i dati di fonte Portale AIDA CISL – Bureau Van Dijk. Ma non meno preoccupanti sono gli squilibri che emergono localmente, oltre che sul piano delle risorse economiche, sul quello dell'organizzazione del sistema dei servizi territoriali e della loro capacità di risposta ai bisogni, della copertura della protezione sociale⁷. Aspetti, questi, che riportano in primo piano l'importanza di una

⁵ Kazepov J., Barberis E. (2013), a cura di, *Il welfare frammentato, Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Carocci, Milano.

⁶ Bifulco L (2016), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.

⁷ Kazepov J., Barberis E. (2013), a cura di, *Il welfare frammentato*. Op. cit.

regolazione nazionale, che renda i processi decentramento sostenibili ed effettivamente tesi allo sviluppo di welfare locali più rispondenti alle problematiche sociali, non riducendo il decentramento – che dovrebbe essere concepito in una logica sussidiaria – ad una strategia per scaricare verso il basso le responsabilità istituzionali.

Dall'altro lato, è vero anche che tali processi hanno portato, in termini positivi, al *ripensamento del concetto di territorio*, visto non solo o non tanto come mero contesto di sfondo del welfare locale su cui si consumano lotte – più o meno accese – per le risorse, ma come spazio attivo, relazionale, dinamico⁸. Secondo questa visione il territorio si definisce a partire dalle strategie di azione, i poteri e le relazioni tra gli attori sociali che lo animano, prima ancora che a partire dai confini amministrativi o geografici che lo delimitano, divenendo parte attiva nella creazione di “valore condiviso”⁹. Trasferendo il concetto di valore condiviso dall'ambito economico-aziendalistico, nel quale è stato per la prima volta elaborato, all'ambito sociale, possiamo dire che, *nel sistema nel welfare produrre valore condiviso richiede di concepire e realizzare in modo nuovo la catena di produzione del benessere sociale*, riconoscendo che non si può realizzare questo obiettivo a prescindere dalla relazione tra gli attori in campo e tra questi e l'ambiente circostante, né senza condividere il senso di ciò che si sta facendo insieme¹⁰. Con almeno due conseguenze.

Prima conseguenza: il welfare è a tutti gli effetti da considerare un motore dello sviluppo, in linea con quanto affermato a livello europeo con il paradigma del *Social Investment*, secondo il quale le spese per il welfare, anziché essere considerate come *costo* necessario per contrastare disuguaglianze inevitabilmente prodotte dal libero mercato, vanno intese come *investimenti*. In questa prospettiva vanno considerate le risorse spese per le politiche di cura e educazione dei bambini; l'istruzione e la formazione di giovani e adulti lungo il corso della vita; i servizi di accompagnamento al lavoro, gli interventi a sostegno della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro; le politiche di prevenzione dei rischi, le politiche promozionali e attivanti le capacità delle persone, etc. Come per qualunque investimento, gli esiti (sociali oltre che economici) devono essere valutati nel medio-lungo periodo e in questo caso riguardano gli impatti positivi attesi sugli equilibri sociali e intergenerazionali e la sostenibilità finanziaria del welfare¹¹.

Seconda conseguenza: lo sviluppo, l'inclusione e la coesione sociale sono dimensioni tra loro intrecciate, al punto che l'inclusione, la coesione e il contrasto delle disuguaglianze sono fattori di crescita e benessere. È forse questo uno degli insegnamenti più rilevanti che la crisi internazionale ha portato con sé: la caduta definitiva dell'illusione che lo sviluppo potesse essere lineare, incrementale, illimitato, e la consapevolezza circa gli effetti perversi di tale visione, di cui l'esplosione delle disuguaglianze rappresentano il segnale più evidente. Per dirla con il premio Nobel Joseph Stiglitz¹², la crisi ha dimostrato che *nessuna economia (e nessuna società che voglia essere democratica) può prosperare se non è capace di contenere il divario fra chi ha e chi non ha, senza che si formi il senso di un destino comune, un*

⁸ Bifulco L. (2016), *Il welfare locale*. Op. Cit. p. 68.

⁹ Porter M.E., Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, in “Harvard Business Review”, n. 1-2.

¹⁰ Lodigiani R., Magatti M. (2013), *Una leva strategica di legami sociali e di nuovi valori civili*, in *Etica per le professioni*, Dossier Welfare: nuova risorsa, 1, pp.33-39.

¹¹ Vandenbroucke, F., Hemerijck, A. and Palier, B. (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May. L'idea che le politiche sociali possano essere viste come “politiche di investimento” era peraltro già stata affermata sia dal Trattato di Amsterdam del 1999, sia dalla Strategia di Lisbona del 2000.

¹² Stiglitz J. (2013), *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino p. 454.

impegno condiviso a estendere opportunità ed equità. Non è solo una questione di giustizia sociale, ma anche propriamente di crescita economica: *equità ed economia ben funzionante vanno di pari passo*. Detto con altre parole, *sostenere la cittadinanza sociale e investire nel welfare, nel benessere sociale sono una preconditione per lo sviluppo, la crescita, la produttività del paese e del lavoro*. Una preconditione, si noti bene, che non deve però indurre a pensare il welfare come semplicemente *strumentale* allo sviluppo economico (da questo punto di vista lo stesso paradigma del *Social Investment* andrebbe maneggiato con cura!), bensì come parte integrante di un modello di sviluppo capace di tenere insieme sviluppo economico e sviluppo sociale. Che è poi l'ambizione – almeno di principio – del Modello sociale europeo.

Parallelamente, o meglio intrecciato ai processi di territorializzazione, ha preso sempre più consistenza l'evoluzione in senso plurale del welfare. Anche in questo caso le valutazioni che si possono fare non sono univoche.

La pluralizzazione del welfare ha nei fatti innescato un *salto di qualità nel tradizionale impianto del “welfare mix”*, *spingendo sull'asse della sussidiarietà orizzontale* e promuovendo verso una più decisa riallocazione – tra tutti gli attori del welfare, compresi i soggetti della società civile – della responsabilità di produrre beni e servizi di welfare. I soggetti della società civile, insieme a quelli pubblici, sono così chiamati a concorrere alla costruzione del welfare locale, facendo leva su una autonomia crescente sotto il profilo, non solo della gestione/erogazione di tali servizi (come accadeva in passato) ma anche della loro progettazione, programmazione e finanziamento. Nel tentativo di arrivare a dare risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali, lasciati senza adeguata copertura dal welfare state tradizionale, si promuove la mobilitazione di risorse private: economiche, sociali e relazionali. Anche se spesso ciò accade al di fuori di un disegno strategico e intenzionalmente orientato, semmai trainato da esigenze di razionalità economica. Sul piano empirico, si osserva il diffondersi di modalità organizzate di finanziamento privato che, a seconda dei casi, vanno a integrare o supplire le risorse del pubblico in particolare negli ambiti del welfare sociale più scoperti, quali assistenza per la non autosufficienza, cura dei bambini, povertà, disagio ed emarginazione. Dunque, una pluralità molto eterogenea di soggetti (imprese e parti sociali, assicurazioni private, fondazioni ed enti filantropici, organizzazioni di terzo settore e realtà della società civile) cerca di dare risposta ai bisogni sociali emergenti, dando corpo a un insieme sempre più rilevante e strutturato di esperienze che delineano, secondo alcuni studiosi, un vero e proprio *secondo welfare*¹³. Si tratta di esperienze che si sviluppano soprattutto territorialmente e dal basso, anche tramite il coinvolgimento attivo dei beneficiari e la valorizzazione di appartenenze comuni, siano queste ultime legate a una realtà locale, aziendale, occupazionale, associativa, solidaristica.

Possiamo affermare che a partire dal 2008 – assunto simbolicamente come anno di svolta –, la pluralizzazione del welfare abbia subito una “accelerazione”¹⁴, producendo l'espansione delle funzioni pubbliche svolte da soggetti privati di diversa natura, e configurando, per questi stessi soggetti, spazi di maggiore autonomia di azione, incluso il piano finanziario, forzando una maggiore integrazione tra pubblico e privato. Sembra quindi che nei fatti si stia progressivamente realizzando un welfare compiutamente plurale, nel quale, assieme ai

¹³ Maino F., Ferrera M. (2013), a cura di, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino; Maino F., Ferrera M. (2015), a cura di, *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino.

¹⁴ Lodigiani R. (2012), *Il dibattito in corso*. Op. cit.

marginari di autonomia dei diversi attori, crescono gli spazi (e la necessità) di co-operazione, co-progettazione, integrazione tra di essi.

Tuttavia, quanto più questo processo procede, tanto più diviene urgente comprendere fino in fondo le implicazioni di una attuazione più “radicale” della sussidiarietà orizzontale rispetto all’equità e all’universalismo quali principi fondativi del welfare. E, certamente, *occorre ripensare le forme di governo e coordinamento di un sistema che diviene più complesso e frammentato.*

La tendenza al coinvolgimento crescente e più autonomo di attori privati profit e non profit nella produzione del welfare, incrociandosi con i processi di decentramento e territorializzazione, solleva infatti importanti problematiche e dilemmi sul piano della *governance*, dei rapporti tra pubblico e privato, dell’equità e dell’universalismo delle risposte ai bisogni. La realtà mostra il configurarsi di soluzioni molto diverse fra loro¹⁵, che chiedono di essere investigate e valutate per l’impatto che hanno, perché si individuino quelle forme di coordinamento, co-operazione e integrazione, sia tra i livelli istituzionali sia tra questi e i diversi attori del welfare plurale, necessari per assicurare la tenuta del welfare come sistema, la sua capacità inclusiva, il rispetto dei principi di giustizia sociale.

3. Una fase problematica, ma promettente, per la rappresentanza sociale

Nello scenario descritto, *il sindacato e, più propriamente, la contrattazione sociale di prossimità ha una “nuova partita da giocare”* nell’ambito della protezione sociale dei lavoratori e dei cittadini, nell’individuazione di nuove risposte ai bisogni, nella mediazione della domanda sociale, mettendo a valore ciò che, come abbiamo detto sopra, più la contraddistingue: la vicinanza alle persone, la capacità di tessere relazioni e legami nell’interlocuzione e nel dialogo con la cittadinanza, le amministrazioni locali e gli altri attori sociali che abitano il territorio.

La relazione tra l’iniziativa sindacale a livello decentrato e i governi locali per lo sviluppo della rete di protezione sociale territoriale non è una novità degli ultimi anni. Anzi, ha una storia lunga, che si è sviluppata in modo per certi aspetti parallelo e per altri autonomo rispetto a ciò che è accaduto tra i sindacati confederali e le istituzioni di governo a livello centrale/nazionale. È una storia caratterizzata da stagioni diverse, che documentano come il sindacato, ai livelli periferici, sia stato capace di aprirsi nel tempo nuove e crescenti opportunità di intervento in ambito sociale; di innovare le forme della propria azione e ampliare i temi di interesse; di modificare, almeno in parte, strumenti e obiettivi della rappresentanza, così come i luoghi della propria legittimazione¹⁶. È dunque una storia importante, che può essere suddivisa in grandi fasi, come sinteticamente andiamo a illustrare, seguendo la letteratura¹⁷.

Una prima fase, di gestazione e sviluppo, si colloca tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso; anni in cui l’azione sindacale in campo sociale è stata caratterizzata da una logica di tipo emergenziale/contingente e reattiva/rivendicativa e si è configurata perlopiù quale risvolto della contrattazione decentrata per lo sviluppo economico e l’occupazione.

¹⁵ Kazepov Y. (2010), ed, *Rescaling social Policies: Towards Multilevel governance in Europe*, Ashgate, Farnham.

¹⁶ Regalia I. (2008), *L’azione del sindacato a livello territoriale*, in “La Rivista delle Politiche sociali”, 4, pp. 97-124.

¹⁷ *Ibidem*.

Una seconda stagione si delinea dagli anni Novanta, quando tale azione assume un carattere più intenzionale e strategico, capace di dare spazio a una negoziazione esplicitamente per il sociale, effettuata dai sindacati direttamente con le amministrazioni locali secondo la prassi della contrattazione sociale territoriale, a dispetto delle criticità emerse sul fronte della rappresentanza interna ed esterna.

Una nuova stagione sembra essersi aperta negli ultimi anni. Per individuare uno spartiacque simbolico, possiamo assumere di nuovo il 2008 come “anno soglia”. Con la crisi economica internazionale si delinea una fase che per certi versi è più *problematica* della precedente, poiché le complesse dinamiche della sindacalizzazione (tra erosione degli iscritti e tenuta della partecipazione) si assommano alla crisi di legittimazione e rappresentanza che i sindacati soffrono sia sul fronte politico sia su quello sociale; ma è anche una fase che, per altri versi, appare più *promettente*, poiché le sfide che il sindacato si trova ad affrontare possono diventare un’occasione di rinnovo e rilancio¹⁸, proprio a partire dall’ambito sociale e dal livello territoriale. E sono proprio le ambiguità e le contraddizioni di questa terza fase a far emergere gli spazi di manovra più interessanti.

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

Sul fronte sociale, i *segnali di disaffezione verso i corpi intermedi*, pur evidenti in vari ambiti, vengono troppo facilmente letti come distacco definitivo e inesorabile; e vengono interpretati non tanto alla luce delle difficoltà che la rappresentanza degli interessi oggi vive per ragioni strutturali, che attengono anzitutto alla frammentazione del mondo del lavoro e delle forme di convivenza sociale, bensì come inevitabile corollario del più ampio processo di individualizzazione che permea la cultura contemporanea. Va per contro messa in campo una lettura più approfondita, capace di cogliere la spinta in direzione contraria che emerge dal basso. Essa testimonia *la resilienza di una domanda di mediazione e rappresentanza che continua ad essere espressa dai cittadini*, anche se certamente assume fisionomie inedite¹⁹. Questa domanda sfida i corpi intermedi tutti – e fra questi naturalmente anche i sindacati – a trovare nuove forme di organizzazione (più partecipative e democratiche), di azione (più cooperative e operative) e di legittimazione (per esempio attraverso la promozione o l’erogazione di servizi). In altri termini, la sfiducia dei cittadini verso le tradizionali strutture intermedie tra l’individuo e la società (lo stato) e la loro crisi non annulla il bisogno di aggregazione, mediazione, rappresentanza, partecipazione che i cittadini continuano invece a reclamare.

¹⁸ Baglioni G. (2014), *Un racconto del lavoro salariato*, Il Mulino, Bologna.

¹⁹ Censis (2014), *I vuoti che crescono. Un mese di sociale 2014*, FrancoAngeli, Milano.

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

4. La strategia della Cisl per un welfare inclusivo

Le coordinate di riferimento per sviluppare questa azione non vanno cercate lontano, in quanto ben presenti nella strategia della Cisl per il sociale e rintracciabili nei documenti programmatici, su tutti: "Migliorare il welfare per migliorare il Paese". Queste coordinate possono essere sintetizzate in quattro punti:

1. *Idea di welfare*: sviluppo e benessere definiti secondo i principi dell'equità e della solidarietà; inclusione, partecipazione, dialogo sociale e mutualità quali elementi costitutivi del sistema.
2. *Obiettivi*: attenzione ai nuovi bisogni e redistribuzione; ricomposizione della frammentazione, contro la dispersione di risorse e interventi; sviluppo dei servizi, superando la logica del risarcimento e del mero trasferimento economico; affermazione di universalismo selettivo e progressività.
3. *Strategia*: avviare una fase costituente del sociale, che affermi nuovi rapporti tra Stato, mercato e società; che contribuisca a ridefinire i rapporti tra centro e periferia, ribadendo l'importanza di coordinare l'intera filiera istituzionale; che riconosca la necessità di un "*terzo pilastro*" del welfare nazionale, il pilastro dell'*inclusione*, e dunque finalmente porti riformare e strutturare tutta l'area del cosiddetto welfare sociale, specificamente rivolto a prevenire, alleviare o rimuovere le condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia²⁰; che vada oltre una lettura economicista dei problemi del welfare e lo riconosca come leva per lo sviluppo economico e sociale;
4. *Leva di azione*: rilancio del ruolo dei corpi intermedi promuovendo l'alleanza tra la dimensione territoriale e associativa dell'organizzazione, assumendo come prioritaria la dimensione territoriale: abitare i luoghi, costruire prossimità; ciò avviando un processo di riflessività interna all'organizzazione che consenta all'organizzazione stessa di avere piena consapevolezza sia della sua fisionomia plurale e multidimensionale, sia del fatto che tale fisionomia costituisce una risorsa da valorizzare.

In questo quadro, *la contrattazione sociale di prossimità rappresenta una fondamentale traiettoria strategica per l'infrastrutturazione sociale*, in quanto, come affermato

²⁰ Gori C. (2014), a cura di, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Milano.

nell'Assemblea Nazionale dei contrattualisti del luglio 2015, e riaffermato come scelta prioritaria nell'Assemblea Organizzativa, *leva che dal basso rafforza e legittima socialmente il sindacato, lo rende più autorevole ai tavoli istituzionali*, quale soggetto capace di:

“capire ed organizzare la domanda sociale; fare selezione e definire priorità; proporre responsabilmente nuovi modelli di offerta di interventi e servizi recuperando efficienza ma anche allargando le risorse ed opportunità grazie ad esempio al welfare aziendale, alla mutualità ed alla bilateralità; aggregare e catalizzare relazioni ed alleanze con il mondo della cultura e della ricerca, con interlocutori istituzionali, con le altre organizzazioni sociali e le realtà economiche ed imprenditoriali; negoziare con le istituzioni e le altre parti sociali”.

L'Osservatorio Sociale riflette l'andamento e lo sviluppo di questa strategia nei territori: lo riflette nella quotidianità del lavoro dei contrattualisti e lo riflette negli accordi archiviati e classificati. L'analisi del database dell'archivio ci consentirà nelle prossime pagine di entrare nel merito. Ripartiamo dunque da qui, dai dati relativi al biennio 2014-2015.

II. La contrattazione sociale territoriale nel 2014-2015*

Questa edizione del Rapporto prende in esame i dati e le informazioni relative agli accordi di contrattazione sociale sottoscritti nel biennio 2014-2015 e quindi depositati nell'archivio dell'Osservatorio Sociale. Come noto, il dato numerico complessivo non è rappresentativo dell'estensione e della portata dei processi di negoziazione in materia sociale che si sviluppano sul territorio nazionale. È vero, infatti, ed è utile ricordarlo a premessa, che l'attività di contrattazione sociale, per essere catalogata nell'archivio dell'Osservatorio Sociale, deve rispondere a precisi criteri formali. Di qui è possibile che i volumi della contrattazione sociale effettivamente realizzata nei territori siano superiori di quelli monitorati in questo Rapporto. Ciò ricordato, la non rappresentatività statistica degli accordi catalogati deve indurre ad andare oltre l'interesse per il mero dato quantitativo e focalizzare, invece, l'attenzione sui fattori che sono alla base delle intese, nonché sui risultati cui queste conducono. Di qui, volendo offrire supporto e nuova spinta all'azione sindacale, nelle pagine che seguono andremo ad esaminare l'attività di contrattazione sociale realizzata nel periodo in esame cercando, per quanto possibile, di offrirne una rappresentazione critica in merito ai firmatari e ai processi, ai contenuti, ai beneficiari, alle caratteristiche dei territori interessati.

Il termine "accordo" (o "intesa" che nel testo useremo spesso come sinonimo), sin dalla costituzione dell'Osservatorio Sociale, va a identificare documenti nei quali le parti sociali manifestano il proprio impegno a realizzare interventi in ambito sociale e socio-sanitario. Taluni accordi non prevedono, tuttavia, la realizzazione effettiva di azioni specifiche, ma esplicitano, piuttosto, la volontà delle parti di contrattare. In ragione di questo, per ciascuna delle analisi che andremo a proporre il commento sarà, anche laddove non ulteriormente precisato, riferito ai soli accordi per i quali sono disponibili, perché indicate e registrate, le informazioni di cui andremo di volta in volta a discutere. Il punto di partenza è dato dalla presentazione del campione di analisi, vale a dire il totale degli accordi catalogati nell'archivio dell'Osservatorio Sociale e riferibili al biennio in questione.

1. Il campione di accordi

Tra il 2011 e il 2016 sono stati raccolti e classificati nell'archivio dell'Osservatorio Sociale oltre 5 mila accordi. Alla data odierna (febbraio 2017) quelli chiusi nel 2016, che saranno oggetto di specifico approfondimento nella prossima edizione del Rapporto, sono 868. Quelli relativi al 2014 e al 2015 ammontano, rispettivamente, a 753 e 1002. Di questi ultimi, come anticipato, andiamo ad occuparci. In specie, le analisi che andiamo a proporre saranno riferite ai soli accordi già caricati nell'archivio dell'Osservatorio Sociale alla data di ultimo accesso (novembre 2016). Il campione, dunque, si compone di 1.754 accordi: 982 del 2015 e 752 del 2014.

Secondo la Regione di sottoscrizione, i dati riportati nella Tabella 1 indicano, in modo piuttosto chiaro, il protagonismo della Lombardia, che da sola assomma circa la metà degli accordi catalogati; per la precisione il 47,2% del totale nel 2015 e il 49,7% nel 2014. Se circoscriviamo l'analisi al 2015, alla Lombardia seguono, in ordine di importanza decrescente, Emilia-Romagna (152 accordi, pari al 15,5% del totale), Puglia (100, 10,2%), Toscana (71, 7,2%), Piemonte (67, 6,8%), Marche (47, 4,8%) e Lazio (41, 4,2%). Nel 2014, l'evidenza documentale

* di Egidio Riva.

sugli accordi di contrattazione sociale è stata raccolta, oltre che in Lombardia, in Emilia-Romagna (120 accordi pari al 16,0% del totale), Piemonte (70, 16,0%), Toscana (47, 6,3%) e Marche (42, 5,6%).

Tabella 1 – Accordi, per Regione e anno di sottoscrizione

	2015		2014	
	Accordi	% sul totale	Accordi	% sul totale
Abruzzo	13	1,3	22	2,9
Campania	2	0,2	9	1,2
Emilia-Romagna	152	15,5	120	16,0
Friuli Venezia	8	0,8	6	0,8
Lazio	41	4,2	22	2,9
Liguria	1	0,1	3	0,4
Lombardia	463	47,2	374	49,7
Marche	47	4,8	42	5,6
Molise	3	0,3	2	0,3
Piemonte	67	6,8	70	9,3
Puglia	100	10,2	18	2,4
Sardegna	3	0,3	0	0,0
Sicilia	3	0,3	2	0,3
Toscana	71	7,2	47	6,3
Umbria	4	0,4	4	0,5
Veneto	4	0,4	11	1,5
Totale	982	100,0	752	100,0

2. Le principali caratteristiche: validità e firmatari

Come detto in precedenza, degli accordi raccolti nell'Osservatorio Sociale è utile prendere in esame, soprattutto, le caratteristiche e i contenuti. A proposito delle caratteristiche, il sistema di classificazione sinora adottato offre la possibilità di disporre di informazioni relative alla validità (lungo l'asse temporale e geografico) e ai firmatari (numero e tipologia) degli accordi stessi.

2.1 Ambito territoriale e periodo di validità

Quanto al primo tema in esame, gli accordi firmati nel 2015 sono, nella quasi totalità dei casi, validi a livello comunale (72,2%) o sovracomunale (22,2%); le intese che hanno validità a livello regionale rappresentano il 3,1% e quelle che insistono sull'ambito provinciale sono il 2,6% del totale. Nel confronto con il 2014 (Figura 1) è facile osservare come il profilo della contrattazione sociale si sia spostato verso il livello intercomunale, la cui incidenza relativa è pressoché triplicata (dal 6,8% al 22,2%). Di contro, si è sensibilmente ridotta la quota percentuale degli accordi con validità a livello comunale e regionale.

Figura 1 – Accordi (% sul totale), per ambito di validità e anno di sottoscrizione

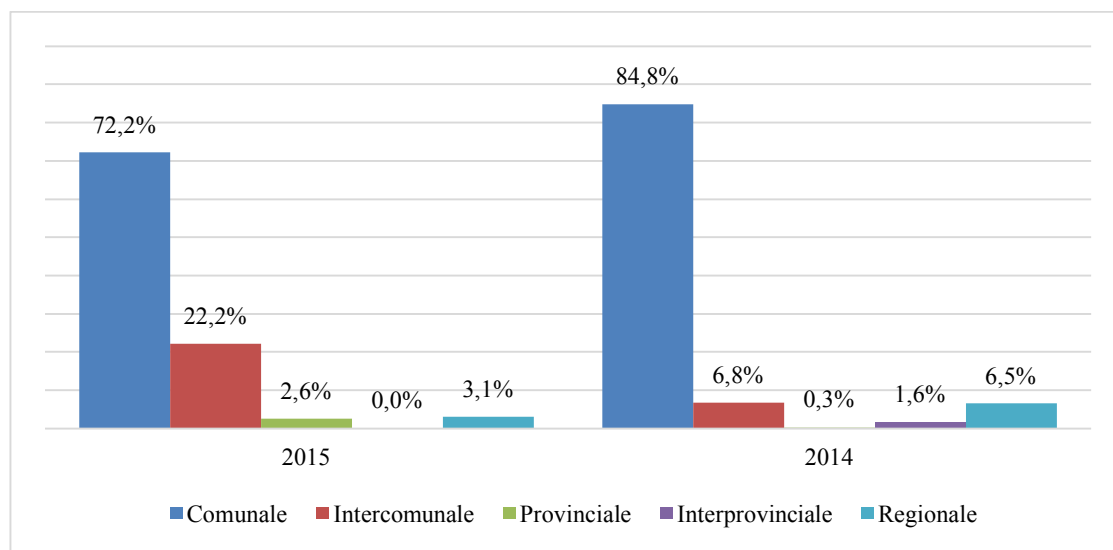


Tabella 2 – Accordi (% sul totale), per ambito di validità, Regione di sottoscrizione, 2015

	Comunale	Intercomunale	Provinciale	Regionale	Totale
Abruzzo	53,9	23,1	0,0	23,1	100,0
Campania	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Emilia-Romagna	78,3	11,8	0,7	9,2	100,0
Friuli Venezia Giulia	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lazio	95,1	2,4	2,4	0,0	100,0
Liguria	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Lombardia	77,8	19,2	2,8	0,2	100,0
Marche	78,7	4,3	17,0	0,0	100,0
Molise	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Piemonte	95,5	0,0	1,5	3,0	100,0
Puglia	1,0	99,0	0,0	0,0	100,0
Sardegna	66,7	0,0	0,0	33,3	100,0
Sicilia	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Toscana	88,7	8,5	1,4	1,4	100,0
Umbria	50,0	0,0	0,0	50,0	100,0
Veneto	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale	72,2	22,2	2,6	3,1	100,0

Per quanto concerne le regioni (Tabella 2) e limitandoci a quelle per le quali la base documentale è più ricca, vi è da segnalare, per il 2015, la tipicità di Piemonte e Lazio, da un lato, e di Puglia, dall'altro lato. Relativamente a Piemonte e Lazio, gli accordi hanno, in più di nove casi su dieci, validità a livello comunale; gli accordi sottoscritti nel territorio pugliese hanno, piuttosto, come ambito di riferimento pressoché esclusivo quello intercomunale. La contrattazione sociale di Emilia-Romagna, Lombardia e Marche si discosta meno dalla media dell'intero campione e dunque si articola a livello comunale in circa tre casi su quattro.

Passando all'esame per periodo di validità (Tabella 3), tra gli accordi del 2015 più di otto su dieci hanno una durata di 12 mesi (80,6%) oppure inferiore (4,2%). Piuttosto contenuta è, di conseguenza, la quota delle intese in vigore per un periodo più prolungato. Ciò detto, il 10% circa del totale degli accordi ha, comunque, un periodo di validità compreso tra i 24 e i 36 mesi.

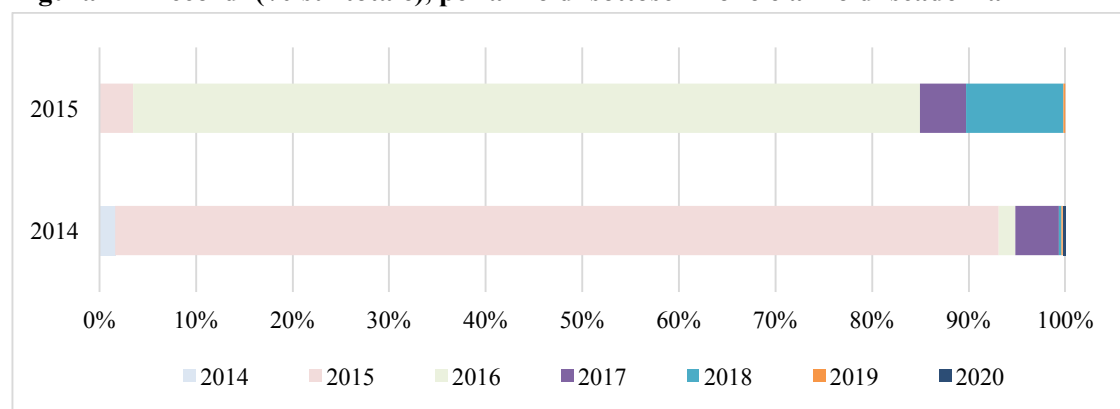
Nell'insieme la durata media degli accordi sottoscritti nel 2015 è pari a 14,8 mesi. Nel dettaglio delle Regioni, in Puglia una quota comparativamente elevata di accordi (35,0%) è valida per un periodo inferiore all'anno, mentre in Abruzzo, Lazio, Marche e Toscana nove accordi su dieci sono validi per 12 mesi. Valori di durata superiori alla media del campione si registrano per le intese siglate in Veneto (30 mesi), Campania (24 mesi), Molise (20 mesi), Friuli Venezia-Giulia (18 mesi), Lombardia (16,8 mesi) ed Emilia-Romagna (14,9 mesi).

Tabella 3 – Accordi, per periodo di validità e anno di sottoscrizione

Durata in mesi	2015		2014	
	Accordi	% sul totale	Accordi	% sul totale
<12	41	4,2	21	2,8
12	791	80,6	676	89,9
13-24	49	5,0	16	2,1
25-36	99	10,1	34	4,5
48	2	0,2	2	0,3
60	-	-	1	0,1
72	-	-	2	0,3
Totale	982	100,0	752	100,0
Durata media (mesi)	14,8		13,4	

Spostandoci agli accordi del 2014, essi presentano in nove casi su dieci validità pari (89,9%) o inferiore (2,8%) ai 12 mesi, mentre solo il 7,3% del totale presenta una durata maggiore. La durata media è pari a 13,4 mesi. A livello regionale gli accordi del 2014 con validità media comparativamente più elevata sono quelli sottoscritti in Puglia (36,1 mesi), Friuli Venezia-Giulia (21,8 mesi), Lazio (18,2 mesi) e Marche (15,3 mesi). Quale esito di tali caratteristiche, alla data di presentazione di questa edizione del Rapporto (febbraio 2017) risultano ancora in vigore (Figura 2) circa un quinto degli accordi sottoscritti nel biennio in questione; in specie il 15,1% di quelli firmati nel 2015 e il 5,2% di quelli conclusi nel 2014.

Figura 2 – Accordi (% sul totale), per anno di sottoscrizione e anno di scadenza



2.2 I firmatari: numero e tipologia

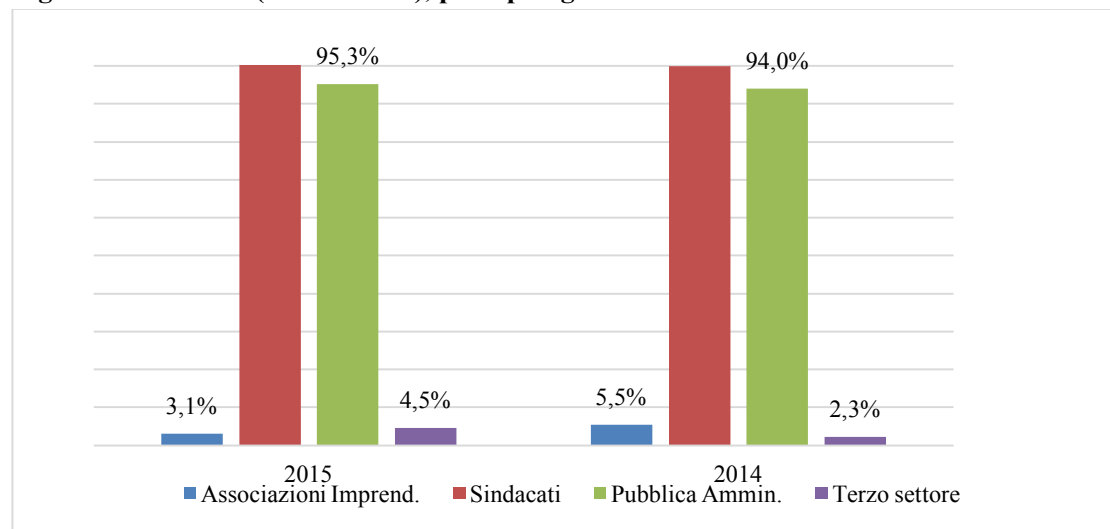
Fissando lo sguardo sul secondo tema di interesse, vale a dire i firmatari degli accordi, i dati indicano, in primo luogo, che il processo di contrattazione sociale riguarda un numero di soggetti relativamente contenuto e stabile nel corso del tempo (Tabella 4). Gli accordi del 2015 risultano essere stati siglati, mediamente, da 5,4 firmatari. Secondo una diversa prospettiva, i due terzi circa degli accordi vedono tra i sottoscrittori un numero pari a 5 (35,6%) o 6 (32,2%) soggetti, mentre molto meno frequenti sono gli accordi con pochi (4 o meno) o molti (7 o più) firmatari. Il confronto con i dati del 2014 non porta alla luce particolari scostamenti in ordine al numero di firmatari. In effetti, la media dei soggetti che hanno sottoscritto gli accordi del 2014 è pari a 5,5 e la quota degli accordi con 5 (39,4%) o 6 (31,0%) firmatari rimane nettamente prevalente.

Quanto alla tipologia dei firmatari, la Figura 3 mostra che le intese archiviate sono, in massima parte, risultato di processi negoziali che coinvolgono, principalmente, i soli rappresentanti del sindacato e della pubblica amministrazione, nelle sue varie articolazioni territoriali. Gli accordi sottoscritti anche da parte imprenditoriale, oppure anche da esponenti del terzo settore, sono una quota residuale del totale: per la precisione sono pari, rispettivamente, al 3,1% e al 4,5% delle intese concluse nel 2015 e al 5,5% e al 2,3% degli accordi firmati nel 2014.

Tabella 4 – Accordi (% sul totale), per numero di firmatari e anno di sottoscrizione

	2015		2014	
	Accordi	% sul totale	Accordi	% sul totale
<3	26	2,7	24	3,2
4	178	18,3	126	16,8
5	348	35,7	295	39,4
6	314	32,2	232	31,0
7-10	90	9,2	54	7,2
oltre 10	18	1,9	17	2,3
Totale	974	100,0	748	100,0

Figura 3 – Accordi (% sul totale), per tipologia di firmatari e anno di sottoscrizione



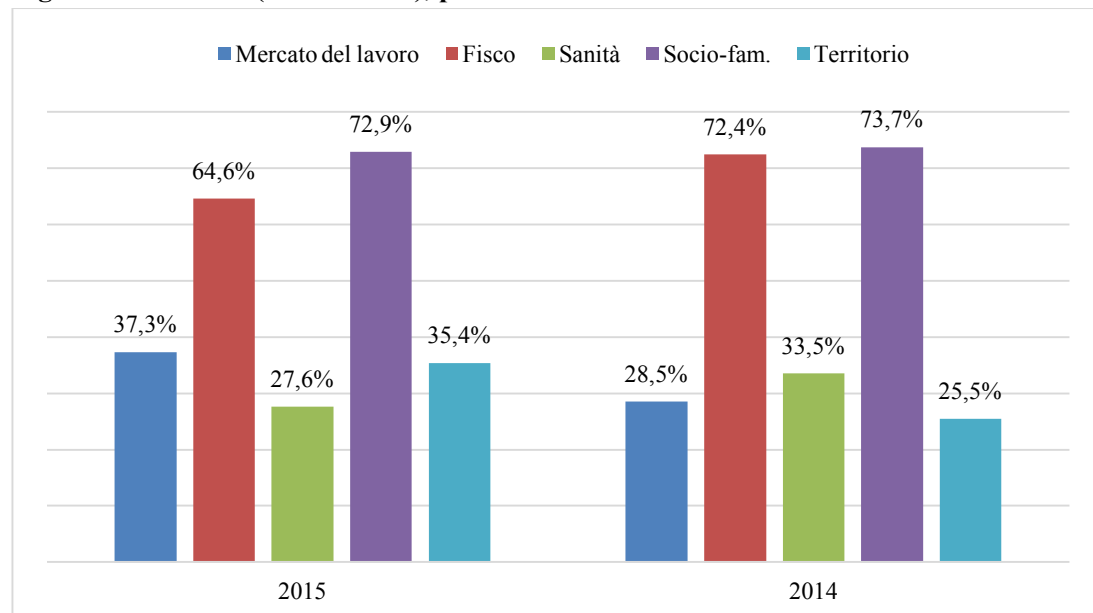
Il totale per anno è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere presenti più tipologie di firmatari

Sul solo versante sindacale, gli accordi firmati congiuntamente da tutte le principali confederazioni (Cisl, Cgil e Uil) sono circa la metà del totale (53,8% nel 2015 e 50,4% nel 2014). Quelli realizzati soltanto dalla Cisl e da Cgil sono il 6,5% nel 2015 e il 4,5% del totale nel 2014, mentre gli accordi chiusi solo dalla Cisl pesano per poco meno del 2% sul totale nel 2015 e per una quota pari allo 0,7% nel 2014. Internamente alla Cisl, Fnp ha siglato più di tre accordi su quattro sia nel 2015 (77,1%) sia nel 2014 (78,7%), mentre il sistema dei servizi (voce entro cui sono inclusi Anolf, Anteas, Sictet, Adiconsum) compare nel 1,2% degli accordi del 2015 e nel 1,3% di quelli del 2014.

3. Macro e micro aree critiche o di intervento

Lo schema di classificazione adottato dall'Osservatorio Sociale prevede che gli accordi di contrattazione sociale siano classificati secondo cinque diverse *macro-aree critiche o di intervento*, ossia gli ambiti sui quali interviene la contrattazione sociale: territorio, fisco (politiche fiscali, tariffarie e prezzi), mercato del lavoro (politiche di welfare occupazionale), socio-familiare, sanità (politiche sanitarie e socio-sanitarie). Impiegando questa modalità di classificazione (Figura 4), si osserva che gli accordi siglati nel 2015 (i casi validi sono 820) riguardano, in media, 2,3 aree di intervento, con una netta prevalenza di due ambiti specifici: le politiche socio-familiari e le politiche fiscali. Le prime ricorrono nel 72,9% dei casi, mentre le seconde nel 64,6% del totale. Al terzo posto di questa ipotetica graduatoria troviamo, sempre relativamente agli accordi del 2015, le politiche per il mercato del lavoro, che compaiono in quasi quattro accordi su dieci (37,3%), seguite da politiche per il territorio (35,4%) e, da ultimo, politiche sanitarie (27,6%).

Figura 4 – Accordi (% sul totale), per macro-area di intervento e anno di sottoscrizione



Il totale per anno è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più macro-aree di intervento

Dal confronto con i dati del 2014 (674 accordi validi) si evince l'aumento della quota di accordi che mettono a tema le aree territorio (+9,9 punti percentuali) e mercato del lavoro (+8,8 punti

percentuali), a fronte della contrazione della quota di intese che vertono attorno ai temi del fisco (-7,8 punti percentuali) e della sanità (-5,9 punti percentuali). Sostanzialmente stabile è, infine, la percentuale degli accordi che insistono sull'area delle politiche socio-familiari.

Su base regionale (Tabella 5), Piemonte, Marche e Lombardia sono le realtà territoriali in cui si registra, sempre nel 2015, un numero medio di aree di intervento per accordo (2,8) comparativamente più elevato. All'opposto gli accordi sottoscritti in Campania, Puglia, Sardegna e Veneto mettono a tema, mediamente, una sola area di politica. In merito alle altre peculiarità che si osservano nelle Regioni:

- in Puglia la quasi totalità degli accordi (96,0%) insiste sull'area mercato del lavoro;
- in Piemonte e Toscana vi è una percentuale molto elevata, rispettivamente pari al 93,7% e 89,1%, di intese che ruotano attorno ai temi del fisco;
- in Liguria e Sicilia tutti gli accordi vertono sull'area sanità;
- in Sardegna, Molise, Liguria, Lombardia e Marche pressoché tutti gli accordi trattano di materie riferibili alle politiche socio-familiari;
- nelle Marche e in Emilia-Romagna poco meno di due accordi su tre si occupano di politiche per il territorio.

Tabella 5 – Accordi (% sul totale), per macro-area di intervento e Regione, 2015

	Mercato del lavoro	Fisco	Sanità	Socio-familiare	Territorio
Abruzzo	33,3	33,3	33,3	66,7	8,3
Campania	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0
Emilia-Romagna	30,3	68,4	14,5	68,4	61,2
Friuli Venezia Giulia	37,5	62,5	12,5	0,0	50,0
Lazio	21,4	75,0	28,6	50,0	42,9
Liguria	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Lombardia	34,1	74,4	38,1	96,3	34,8
Marche	29,8	68,1	25,5	95,7	63,8
Molise	0,0	0,0	33,3	100,0	0,0
Piemonte	30,2	93,7	55,6	60,3	39,7
Puglia	96,0	0,0	2,0	4,0	0,0
Sardegna	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Sicilia	0,0	0,0	100,0	33,3	33,3
Toscana	7,8	89,1	14,1	90,6	14,1
Umbria	25,0	75,0	75,0	25,0	0,0
Veneto	0,0	25,0	0,0	75,0	0,0
Totale	37,3	64,6	27,6	72,9	35,4

Il totale di riga è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più macro-aree di intervento

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

Nell'ambito delle *politiche socio-familiari*, che come appena detto sono il principale campo di contrattazione sociale, le micro-aree più frequenti negli accordi del 2015 sono il contrasto alla povertà ed esclusione sociale (36,3%), la definizione di criteri che precisano la compartecipazione delle famiglie al costo dei servizi (35,2%) e il sostegno alle problematiche abitative (31,2%). Seguono, in circa un quarto degli accordi, la fornitura di servizi di vario genere (28,4%), le azioni di sistema (28,0%), i servizi per l'infanzia (24,0%). Quanto alla

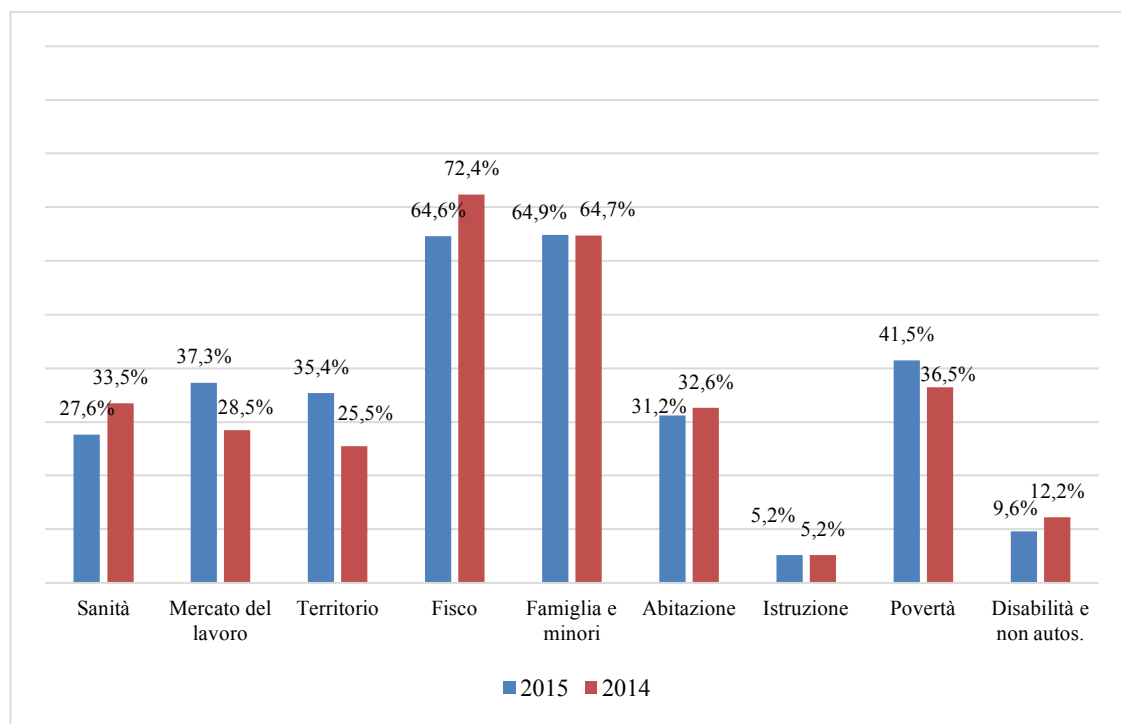
macro-area delle *politiche fiscali*, gli ambiti di intervento più comuni sono quelli della fiscalità locale, che compare in due terzi (63,3%) degli accordi catalogati, e gli interventi in ordine al costo dei servizi locali (16,1%). Spostandoci alla macro-area delle *politiche per il mercato del lavoro*, prevalgono nettamente le misure di sostegno all'occupabilità, presenti nel 29,9% degli accordi archiviati, mentre le restanti tipologie di intervento sono residuali. Tra le *politiche per il territorio* ricorrono, in via prevalente, le azioni di sistema, che si trovano nel 15,5% degli accordi siglati; a queste seguono gli interventi volti a garantire la sicurezza della cittadinanza (12,0%), le azioni per il potenziamento delle infrastrutture (8,3%), le azioni per garantire la qualità dell'ambiente (7,4%) e le misure a sostegno del trasporto pubblico locale (7,2%). Infine, nel quadro delle *politiche sanitarie*, si segnala, soprattutto, la ricorrenza di misure volte a favorire la residenzialità (15,0%).

4. Le funzioni di protezione sociale: una diversa prospettiva di analisi

Se scegliamo di adottare *una diversa modalità di classificazione*, per molti aspetti più simile a quelle abitualmente impiegate sulla scena internazionale per studiare la ripartizione della spesa di protezione sociale e il suo andamento nel tempo, arriviamo a leggere gli accordi da un'altra prospettiva. In specie, scorporando le azioni che intervengono in materia di abitazione, istruzione, contrasto alla povertà, disabilità e non autosufficienza dall'area delle politiche socio-familiari (area che ora andrà a ricomprendere le sole politiche per la famiglia e i minori), prende forma quanto segue.

Gli accordi del 2015 insistono, in media, su 3,2 funzioni di protezione (3,1 il dato per il 2014). Quelle più frequenti sono le politiche per la famiglia e minori, che ricorrono nel 64,9% degli accordi, e le politiche fiscali (64,6%). Seguono le politiche per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (41,5%), per il mercato del lavoro (37,3%), per il territorio (35,4%), per la casa (31,2%) e la sanità (27,6%). Chiudono le politiche per la disabilità e la non autosufficienza, presenti in poco meno di un accordo su dieci (9,6%), e gli interventi in materia di istruzione, che compaiono nel 5,2% delle intese archiviate (Figura 5). Rispetto al 2014, nel 2015 si riduce la quota di accordi che prevedono misure di politica per la disabilità e non autosufficienza (-2,6 punti percentuali) oppure interventi in ambito abitativo (-1,4 punti percentuali), sanitario (-5,9 punti percentuali), e fiscale (-7,8 punti percentuali). Stabile è, in sostanza, la quota di accordi aventi come oggetto le politiche per l'istruzione o per famiglia e minori. In crescita, invece, è la percentuale di accordi che vanno a intervenire su povertà ed esclusione sociale (+5,0 punti percentuali), mercato del lavoro (+8,8 punti percentuali) oppure sulla tutela e promozione del territorio (+9,9 punti percentuali).

Figura 5 – Accordi (% sul totale), per funzioni di protezione sociale e anno



Il totale per ciascun anno è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più funzioni di protezione sociale

Su base regionale, una volta detto che tra gli accordi del 2015 quelli più articolati, per numero medio di aree di intervento, sono stati sottoscritti in Lombardia (4,1) e Marche (3,9), vale la pena di gettare luce sulle seguenti evidenze (Tabella 6):

- l'incidenza relativa degli accordi che prevedono misure di politica a contrasto della povertà ed esclusione sociale è comparativamente più elevata in Sardegna (100,0%), nelle Marche (70,2%) e in Lombardia (68,9%). In tutte le rimanenti regioni per le quali vi sono dati disponibili, le percentuali in esame sono inferiori al dato medio osservato entro il campione;
- in Sardegna, Veneto (75,0%), Campania (50,0%), e Lombardia (48,8%) le politiche per la casa ricorrono con maggiore frequenza del dato medio;
- la protezione contro il rischio di disabilità e non autosufficienza viene negoziata più di frequente in Abruzzo (41,7%) e Lombardia (17,7%);
- in poco meno di un terzo degli accordi sottoscritti nelle Marche (29,8%) e in circa un quinto degli accordi siglati in Emilia-Romagna (17,8%) figurano misure di politica per l'istruzione.

Tabella 6 – Accordi (% sul totale), per funzioni di protezione sociale e Regione, 2015

	Sanità	Lavoro	Territorio	Fisco	Famiglia e minori	Abitazione	Istruzione	Povertà	Disabilità e non autosuff.
Abruzzo	33,3	33,3	8,3	33,3	50,0	0,0	0,0	8,3	41,7
Campania	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0
Emilia-Romagna	14,5	30,3	61,2	68,4	55,9	21,7	17,8	38,8	9,2
Friuli VG	12,5	37,5	50,0	62,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lazio	28,6	21,4	42,9	75,0	42,9	7,1	0,0	21,4	0,0
Liguria	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	38,1	34,1	34,8	74,4	91,8	48,8	0,6	68,9	17,7
Marche	25,5	29,8	63,8	68,1	68,1	31,9	29,8	70,2	4,3
Molise	33,3	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	33,3	0,0
Piemonte	55,6	30,2	39,7	93,7	46,0	33,3	0,0	7,9	0,0
Puglia	2,0	96,0	0,0	0,0	3,0	0,0	0,0	2,0	0,0
Sardegna	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Sicilia	100,0	0,0	33,3	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Toscana	14,1	7,8	14,1	89,1	89,1	31,3	0,0	7,8	0,0
Umbria	75,0	25,0	0,0	75,0	25,0	0,0	0,0	25,0	0,0
Veneto	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	75,0	0,0	0,0	0,0
Totale	27,6	37,3	35,4	64,6	64,9	31,2	5,2	41,5	9,6

Il totale di riga è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più funzioni di protezione sociale

5. Il profilo dei beneficiari

Per individuare il profilo dei soggetti cui gli accordi di contrattazione sociale sono virtualmente destinati si è scelto, in discontinuità con le precedenti edizioni del Rapporto, di utilizzare una diversa chiave di lettura. Questa prevede, per quanto possibile, l'aggregazione delle molteplici categorie di beneficiari oggi impiegate in un numero più contenuto di gruppi, definiti in base a: criteri socio-demografici (età e condizione occupazionale); condizioni di salute; tipologia di rischio sociale. Per facilitare la lettura dei risultati è utile richiamare alla memoria che di norma gli accordi, oltre a prevedere interventi in uno o più ambiti di politica, possono rivolgersi contemporaneamente a più categorie di soggetti. Gli accordi per i quali sono disponibili dati sui beneficiari sono, di nuovo, 820 per il 2015 e 674 per il 2014. La gran parte di essi (78,4% nel 2015 e 80,8% nel 2014) è rivolta alla cittadinanza, genericamente intesa. Non mancano, tuttavia, accordi che sono virtualmente rivolte a fasce specifiche della popolazione, per età o categoria di rischio sociale.

Secondo l'età (Tabella 7), nel 2015 quasi la metà (43,3%) degli accordi validi ha come target elettivo quello degli anziani (autosufficienti o non autosufficienti) ultra 65enni, mentre nel 21,9% dei casi sono previsti interventi per gli adulti (adulti 35-65 anni e adulti in difficoltà). Più contenuta è, infine, la percentuale di accordi che si rivolge potenzialmente ai giovani (7,6%). Rispetto al 2014 è cresciuta la quota relativa di accordi potenzialmente rivolti ai giovani (+3,6 punti percentuali, dal 4,0%) e agli adulti (+3,3 punti percentuali, dal 18,6%); di contro si è ridotta considerevolmente la quota di intese mirate agli anziani (-11 punti percentuali, dal 54,3%). Nel dettaglio delle Regioni, le Marche sono il contesto territoriale in cui la contrattazione sociale è più incentrata sui giovani e gli adulti, mentre Lombardia e Sardegna si distinguono per la quota comparativamente più elevata di accordi che prevedono contrattazione in favore degli anziani.

Tabella 7 – Accordi (% sul totale), per età del beneficiario e Regione, 2015

	Giovani (19-34)	Adulti	Anziani
Abruzzo	0,0	8,3	0,0
Campania	0,0	0,0	0,0
Emilia-Romagna	9,2	25,7	30,3
Friuli Venezia Giulia	0,0	0,0	12,5
Lazio	7,1	28,6	17,9
Liguria	0,0	0,0	0,0
Lombardia	8,8	31,1	75,6
Marche	29,8	31,9	34,0
Molise	0,0	0,0	33,3
Piemonte	4,8	19,0	23,8
Puglia	0,0	1,0	2,0
Sardegna	0,0	0,0	100,0
Sicilia	0,0	33,3	33,3
Toscana	0,0	1,5	25,0
Umbria	0,0	0,0	25,0
Veneto	0,0	0,0	0,0
Totale	7,6	21,9	43,3

Il totale di riga può essere superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più categorie di beneficiari

Leggendo, invece, i dati in archivio attraverso la lente rappresentata dalla categoria di rischio sociale (Tabella 8), più di un accordo su due (54,1%) ha come target elettivo la famiglia e i minori, il 38,5% è esplicitamente rivolto a disabili e non autosufficienti e poco meno di un terzo (30,5%) interessa lavoratori in difficoltà. Da ultimo, il 26,3% del totale delle intese catalogate prevede misure per soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale, categoria questa che include stranieri, adulti in difficoltà, tossicodipendenti e alcolisti. Proprio il target dei soggetti a rischio risulta in forte crescita rispetto al 2014 (+5,9 punti percentuali); ancor di più quello dei lavoratori in difficoltà, la cui incidenza è quasi raddoppiata (+13,5 punti percentuali, dal 16,9%). Viceversa, l'incidenza relativa della contrattazione sociale riservata a famiglia e minori oppure a soggetti disabili e non autosufficienti risulta in calo, rispettivamente di 3,4 e di 7,2 punti percentuali. Per tornare, una volta di più, alle peculiarità della contrattazione a livello regionale, di nuovo la Tabella 8 consente di cogliere il ricorrere degli accordi destinati a famiglia e minori in Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Umbria, come pure l'importanza della contrattazione rivolta a soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale in Sardegna, Sicilia, nelle Marche, e in Lombardia. Infine, la quota relativa di accordi con misure per disabili e non autosufficienti è su valori superiori alla media in Sardegna, Molise, Liguria, Lombardia e Umbria, mentre il target dei lavoratori in difficoltà è particolarmente presente nelle intese chiuse in Puglia.

Tabella 8 – Accordi (% sul totale), per categoria di rischio sociale del beneficiario e Regione, 2015

	Famiglia e minori	Disabili e non autosufficienti	Lavoratori in difficoltà	Soggetti a rischio di esclusione
Abruzzo	16,7	25,0	16,6	8,3
Campania	0,0	0,0	0,0	0,0
Emilia-Romagna	67,8	31,6	19,7	27,6
Friuli Venezia Giulia	12,5	0,0	0,0	0,0
Lazio	57,1	21,4	7,1	28,6
Liguria	100,0	100,0	0,0	0,0
Lombardia	64,3	64,3	27,4	36,6
Marche	51,1	34,0	23,4	51,1
Molise	33,3	100,0	0,0	0,0
Piemonte	60,3	17,5	14,3	20,6
Puglia	3,0	4,0	94,0	2,0
Sardegna	0,0	100,0	0,0	100,0
Sicilia	33,3	33,3	0,0	33,3
Toscana	62,5	14,1	18,8	4,7
Umbria	75,0	50,0	0,0	25,0
Veneto	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	54,1	38,5	30,4	26,3

Il totale di riga è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere coperte più categorie di beneficiari

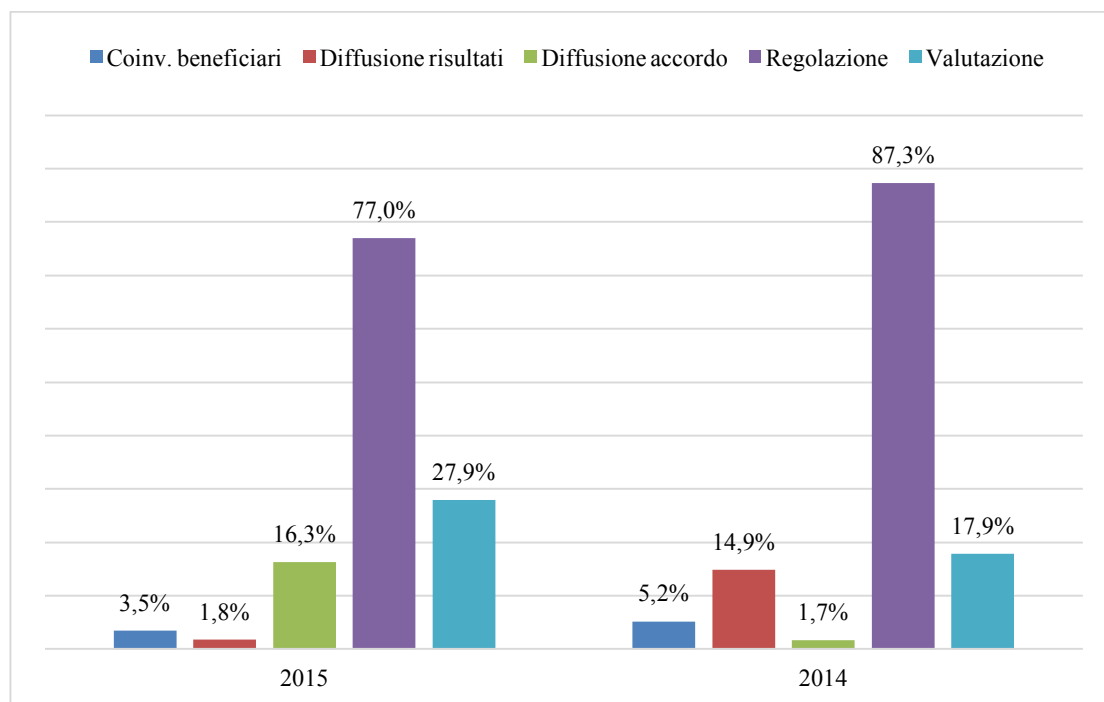
6. Il processo concertativo

Come parte delle attività di raccolta e archiviazione dei dati è prevista la possibilità di classificare gli accordi in base alle caratteristiche del processo concertativo (Figura 6), dal suo avvio alle fasi successive la conclusione delle intese. In particolare, le modalità di archiviazione adottate permettono di rilevare informazioni in merito a:

- regolazione del processo concertativo, voce che identifica prassi proprie delle relazioni sindacali e viene altresì utilizzata nel caso in cui non sia possibile definire i beneficiari dell'accordo;
- coinvolgimento dei beneficiari, mediante assemblee, sondaggi, lavori di gruppo o altre forme di partecipazione;
- diffusione dell'accordo;
- valutazione dell'impatto e diffusione dei risultati.

I dati del 2015, riferiti a 664 accordi, mostrano come la voce nettamente prevalente, che compare in tre quarti dei casi (76,9%), sia la regolazione del processo concertativo. La valutazione dell'impatto è prevista in poco più di un caso su quattro (27,9%), mentre la diffusione dei risultati compare in un numero marginale di accordi (1,8%). Più frequente è invece la diffusione dei contenuti dell'accordo, che viene citata nel 16,3% delle intese. Da ultimo, va sottolineato che il coinvolgimento dei beneficiari è previsto solo nel 3,5% degli accordi validi. Passando agli accordi del 2014 (537 sono quelli validi), la rappresentazione complessiva di fatto non muta. In specie, nella quasi totalità dei casi (87,3%) viene fatta menzione a esperienze di regolazione del processo concertativo, mentre la diffusione dei risultati e il coinvolgimento dei beneficiari sono previste in un numero residuale di accordi. La valutazione ricorre, infine, in un accordo su cinque (17,9%).

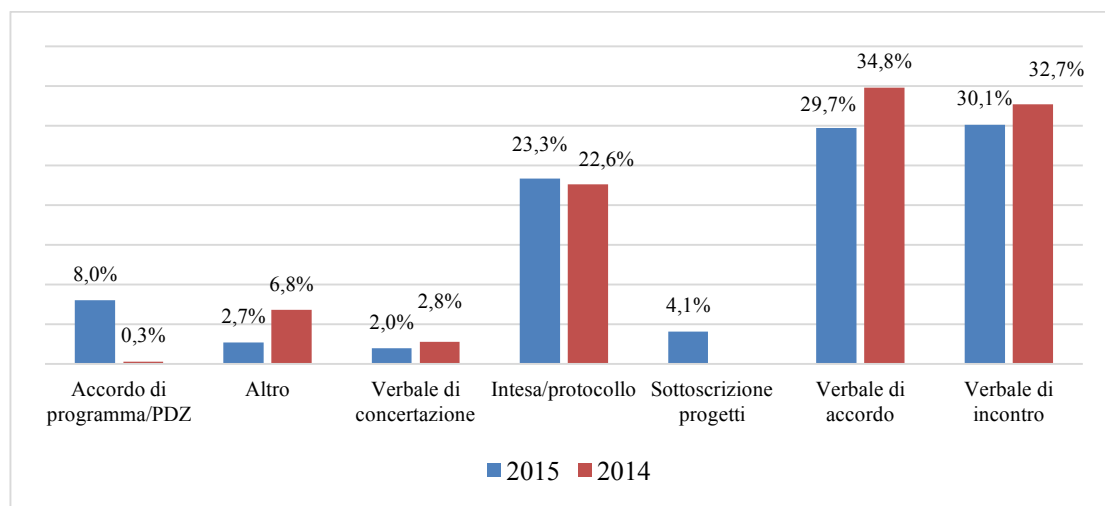
Figura 6 – Accordi (% sul totale), per processo concertativo e anno



Il totale per ciascun anno è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere previste più voci relative al processo concertativo

Sempre in tema di natura ed esiti del processo concertativo, alcune informazioni aggiuntive, finora poco esplorate, possono essere ricavate dal *titolo delle intese catalogate*. A questo proposito, il tentativo di classificazione riportato in veste grafica nella Figura 7 rivela che i documenti archiviati nel corso del 2015 sono, prevalentemente, verbali di incontro (296, pari al 30,1% del totale). Ad ogni modo, le intese che presumibilmente prevedono la concreta attuazione di misure o interventi di politica sono, nel complesso, prevalenti. Queste si distribuiscono tra verbali di accordo (292, pari al 29,7% del totale), intese o protocolli (229 casi, 23,3%), accordi di programma nell'ambito dei Piani di Zona (79, pari al 8,0% del totale). Entro questa categoria è infine possibile includere accordi che si sostanziano nella forma di sottoscrizione di progetti, che sono pari al 4,1% del totale. Per questi ultimi, il titolo sembra tuttavia suggerire un minore protagonismo delle parti sindacali. Dal confronto con gli accordi del 2014 si evince come la quota relativa degli accordi rappresentata dai verbali di accordo si sia ridotta, al pari di quella dei verbali di incontro. Di contro, nel biennio in esame, è cresciuta l'incidenza percentuale delle intese e dei protocolli e degli accordi di programma su base sovracomunale.

Figura 7 – Accordi (% sul totale), per titolo e anno



7. Le azioni

Le azioni concrete (Tabella 9) che vengono indicate negli accordi del 2015 rimandano, anzitutto, alla realizzazione di nuovi interventi e misure (72,6%) oppure alla stabilizzazione o mantenimento (60,0%) di iniziative già esistenti in materia sociale. Seguono la progettazione, ideazione o sviluppo di servizi o attività innovative (33,4%) e la regolamentazione, voci che ricomprende le attività di definizione e controllo degli standard di servizi e misure di politica (32,4%). In poco meno di un caso su dieci (8,4%) è prevista la diminuzione di quanto già in essere. Anche tra gli accordi del 2014, la tipologia di azione prevalente è la realizzazione di iniziative in materia sociale, che figura in sette casi su dieci (69,1%). Seguono, in ordine di importanza decrescente, stabilizzazione (67,0%), regolamentazione (40,6%) e progettazione (30,9%). Infine, la diminuzione viene prevista in poco più di un accordo valido su dieci (13,3%).

Tabella 9 – Accordi (% sul totale), per azioni

	2015	2014
Realizzazione (aumento o implementazione)	72,6	69,1
Stabilizzazione (mantenimento senza variazioni)	60,0	67,0
Progettazione (sviluppo, ideazione di novità)	33,4	30,9
Regolamentazione (intervento amministrativo sugli standard)	32,4	40,7
Osservazione (raccolta dati e informazioni)	30,2	29,2
Governance (sistema delle regole e procedure)	21,3	20,8
Consulenza (assistenza nello svolgimento di attività)	11,0	4,1
Diminuzione (riduzione o calo)	8,4	13,3
Appalti (gestione)	7,4	2,6
Informazione (sensibilizzazione)	6,6	5,9
Integrazione (servizi e interventi)	6,0	3,0
Coordinamento (promozione collaborazione tra i soggetti interessati)	2,8	2,4
Formazione (trasferimento contenuti e metodi)	1,5	0,8
Raccolta fondi	1,2	1,1

Il totale di colonna è superiore a 100 poiché in ciascun accordo possono essere previste più azioni

8. Il profilo dei comuni interessati dalla contrattazione sociale

Per i soli accordi di livello comunale e intercomunale, l'incrocio con le informazioni presenti nella banca dati Portale AIDA CISL – Bureau Van Dijk consente di chiarire il profilo dei Comuni in cui sono stati monitorati i processi di contrattazione sociale; anzitutto di stimare la popolazione virtualmente coperta (Tabella 10). Ebbene, le intese raccolte e classificate nel 2015 sono state sottoscritte in 1.795 Comuni. Si tratta, in prevalenza, di realtà amministrative di piccole dimensioni: il dato medio sulla popolazione residente è pari a 10.754 persone, mentre il dato mediano (in sostanza il valore centrale) è di 3.664 persone. Nel complesso la popolazione potenzialmente interessata dalla contrattazione sociale risulta pari a 19,3 milioni di persone. Nel 2014 sono 891 i Comuni per i quali si dispone di informazioni in merito ai processi di contrattazione sociale. In essi risiedono oltre 16,5 milioni di persone. Come è possibile intuire da questi ultimi dati, nel 2014 la contrattazione sociale si è dunque sviluppata, rispetto al 2015, in Comuni di dimensioni maggiori: il dato medio della popolazione residente è, in effetti, pari a 18.654 persone e quello mediano è pari a 6.354 persone.

Di questi stessi Comuni sono inoltre rilevati dati di spesa e indici sintetici che danno conto delle modalità di impiego delle risorse economiche a disposizione dell'ente locale per finalità sociali. Per le finalità di questa edizione del Rapporto, il focus è su:

- la quota di entrate proprie assorbita dal sociale;
- la propensione al sociale, definita come il rapporto tra le spese correnti per la funzione “Servizi sociali” e le spese correnti complessive;
- la spesa sociale pro-capite;

I valori dei dati e degli indici in parola sono riferiti, per ciascun Comune, all'anno precedente la data di chiusura dell'accordo di contrattazione sociale, dunque al 2014 per gli accordi siglati nel 2015 e al 2013 per gli accordi siglati nel 2014. Questo per iniziare a leggere le caratteristiche e gli esiti della contrattazione sociale come funzione delle caratteristiche del tessuto sociale, politico ed economico sul quale essa insiste.

Tabella 10 – Accordi comunali e intercomunali, per numero, popolazione e gestione finanziaria dei comuni interessati e anno di sottoscrizione dell'accordo

	2015	2014
Popolazione		
Comuni coperti	1.795	891
Popolazione complessiva coperta (in mln)	19,3	16,5
Popolazione residente (media)	10.754	18.654
Popolazione residente (mediana)	3.664	6.354
Gestione finanziaria		
Entrate proprie assorbite dal sociale, comuni coperti	11,5%	14,3%
<i>Entrate proprie assorbite dal sociale, altri comuni</i>	<i>12,9%</i>	<i>13,3%</i>
Propensione al sociale, comuni coperti	11,6%	12,9%
<i>Propensione al sociale, altri comuni</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,0%</i>
Spesa sociale pro-capite, comuni coperti	95,8 EUR	99,9 EUR
<i>Spesa sociale pro-capite, altri comuni</i>	<i>88,4 EUR</i>	<i>87,7 EUR</i>

Procedendo per ordine, i Comuni per i quali sono disponibili gli accordi di contrattazione sociale conclusi nel 2015 si caratterizzano, mediamente, per una quota di entrate proprie assorbita dal sociale pari all'11,5% (valore mediano 9,4%) e per un valore di propensione al

sociale dell'11,6% (valore mediano 7,9%). In aggiunta, la spesa sociale pro-capite è, mediamente, di 95,8 euro (valore mediano 69,10 euro). Nella media dei Comuni per i quali non vi è evidenza di contrattazione sociale per il 2015, la quota di entrate assorbite dalle funzioni sociali è del 12,9% (valore mediano 6,4%), il valore della propensione al sociale è pari al 9,1% (valore mediano 6,2%) e, infine, la spesa sociale pro-capite è di 88,4 euro (mediana 49,6 euro). Per il 2014, nei Comuni per i quali vi è evidenza di contrattazione sociale la quota di entrate proprie assorbita dal sociale è del 14,3%, la propensione al sociale è pari al 12,9%, la spesa sociale pro-capite vale 99,9 euro. Di contro, nei Comuni rimanenti i medesimi indicatori sono pari, rispettivamente, a 13,3%, 9,0% e 87,7 euro. Nel complesso, quindi, i dati appena proposti rivelano che la contrattazione sociale, per quanto rilevabile dall'attività dell'Osservatorio Sociale, interessa Comuni che presentano, in media, una più spiccata propensione al sociale e valori di spesa sociale pro-capite più elevati. Se ciò sia il frutto della contrattazione oppure, al contrario, se la contrattazione avvenga in ragione di una gestione finanziaria degli enti locali più attenta al sociale è certamente una questione di interesse, alla quale varrà la pena di dedicare attenzione nelle prossime edizioni del Rapporto.

III. L'Osservatorio Sociale della Cisl: una prospettiva organizzativa *

1. Il reticolo organizzativo

Molteplici possono essere i piani di lettura dell'Osservatorio Sociale e, come già rappresentato nelle altre sezioni del Report, diverse possono essere le modalità di valorizzazione dei suoi esiti.

Una prospettiva rilevante emerge attraverso l'utilizzo di lenti che pongono attenzione alla "logica d'azione organizzativa" e quindi allo sviluppo e al cambiamento organizzativo¹. Poiché in questa sede non tratteremo in maniera analitica ciascuna determinante del comportamento organizzativo, sarà importante nei futuri approfondimenti avviare un processo per comprendere il ruolo delle strutture, della cultura, del potere e dell'ambiente. Infatti tali fattori consentono di spiegare la complessità e di evitare il pericolo di ricondurre ad un'unica dimensione l'interpretazione e la spiegazione dei fenomeni organizzativi relativi all'Osservatorio.

In questo quadro di riferimento si può rappresentare l'Osservatorio *come "reticolo organizzativo" complesso*: esso chiama in causa diverse tipologie di attori, differenti set di competenze, differenziati ruoli, funzioni e livelli organizzativi e una fitta trama di scambi e di connessioni. Piuttosto che partire da una rappresentazione statica, preferiamo assumere una visione dinamica che consenta di cogliere i funzionamenti organizzativi del "sistema-Osservatorio". In questo senso ci sembra utile proporre una rappresentazione del percorso degli accordi e quindi una loro tracciabilità, in grado di aiutare a cogliere la complessità dei processi e quindi delle dimensioni organizzative del "ciclo di vita dell'accordo" (Figura 1).

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

* di Massimiliano Colombi.

¹ Ferrante M., Zan S. (2011), *Il fenomeno organizzativo*, Carocci Editore, Roma.

Figura 1



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

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

La ricognizione e la raccolta degli accordi è un passaggio fondamentale, non solo perché consente il recupero dei documenti, ma anche perché attiva una rete di soggetti che sono i contrattualisti sociali di prossimità, protagonisti del processo e firmatari dell'accordo. Si tratta di una fase che si presenta molto delicata perché richiama una cultura della “rendicontazione sociale”, non sempre così radicata non solo nel sindacato (nel 2016 la Cisl ha elaborato il bilancio sociale), ma anche nel sociale allargato del nostro Paese. Nello stesso tempo la raccolta degli accordi consente da un lato di avere una tracciabilità della storia negoziale del contesto di riferimento e, dall'altro, permette una comparazione su scala territoriale, regionale e nazionale.

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

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

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

L'Osservatorio come "dispositivo organizzativo" esprime il proprio valore sociale aggiunto quando la lettura dei dati e la loro interpretazione in relazione ad uno specifico contesto sono utilizzati per promuovere *processi di riflessività*, che possono muoversi in differenti direzioni. Nella storia dell'Osservatorio la ricaduta più evidente è senza dubbio quella relativa al valore della contrattazione sociale di prossimità in termini di produzione di valore e benessere sociale per i singoli e le famiglie. Una seconda direzione fa riferimento alla valutazione di impatto sui diversi sistemi di welfare e sugli andamenti della spesa sociale. Una terza direzione valorizza l'attivazione di processi di riflessività in relazione ai funzionamenti organizzativi e richiede l'allestimento di setting specifici su diversi livelli. Il primo livello è il contesto in cui l'accordo si colloca, con l'obiettivo di accompagnare, monitorare e "difendere" gli impegni sottoscritti dalle parti, per verificare i processi attivati da cui è possibile apprendere per una fase evolutiva della contrattazione stessa. Un secondo livello è dove si costruiscono le politiche di welfare locale, sempre più intrecciato con quello integrativo e territoriale di natura aziendale. Infine un livello nazionale consente di costruire una mappa del sociale che scaturisce dalla contrattazione sociale di prossimità.

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

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

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

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

La terza prospettiva chiama in causa la possibilità di pensare un'intelligente integrazione tra i diversi strumenti di conoscenza e di *governance* delle politiche, in grado di sostenere una praticabile e sostenibile evoluzione della "cultura organizzativa". La strategia primaria di ogni organizzazione è quella di difendere la propria identità, che viene sviluppata e mantenuta attraverso assunti e valori. Le strategie secondarie possono essere di tipo strumentale o di tipo espressivo e si pongono diversi obiettivi. Le strategie strumentali sono per natura operative e

sono orientate al raggiungimento degli obiettivi specifici e misurabili. Le strategie espressive operano nel dominio simbolico e danno stabilità e coerenza a quei significati condivisi che consentono ai membri di un gruppo di avere una consapevolezza attiva del loro sé collettivo e avere così una identità riconoscibile al mondo esterno². La caratteristica di “strategia strumentale” della contrattazione sociale di prossimità è fortemente rafforzata dall’attività dell’Osservatorio Sociale che rende evidente il collegamento con obiettivi specifici e misurabili. Nello stesso tempo l’attivazione di *setting* di riflessività sugli esiti e sui processi della contrattazione sociale di prossimità creano le condizioni per le “strategie espressive”, che invece irrobustiscono il posizionamento dei singoli e dell’organizzazione agendo proprio sul piano simbolico.

2. Il sistema delle responsabilità e delle competenze

L’Osservatorio Sociale è anche l’esito di un reticolo di competenze che caratterizzano le diverse figure, le cui connessioni e scambi danno vita al reticolo organizzativo che infrastruttura l’intero Paese (Figura 2). Il sistema delle responsabilità e delle competenze chiama in causa diverse figure:

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

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

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

² Gagliardi P., in M.J. Hatch (2009), *Teoria dell’organizzazione*, Il Mulino, Bologna, pp.243-249.

Figura 2



Nella realtà tali competenze convivono in maniera meno separata rispetto a quanto possa emergere dalla schematizzazione proposta. Tipico è il caso di alcuni referenti che svolgono anche una funzione di supporto all'azione politica; per converso occorre evidenziare la lungimiranza di alcuni responsabili politici, che articolano il proprio ruolo anche sul fronte della tenuta organizzativa e in altri casi in cui agiscono con le funzioni di referente. Se da una parte tale flessibilità mostra chiaramente quanto l'organizzazione dell'Osservatorio Sociale sia flessibile e fortemente ancorata al contesto specifico e caratterizzata da specifiche culture organizzative e sociali, dall'altra parte occorre riconoscere che tale complessità richiede forti investimenti in termini di *governance*.

Un focus particolare merita la figura del *referente regionale*, che svolge una funzione preziosa all'interno del reticolo organizzativo e in molti casi vive un sovraccarico funzionale per la multidimensionalità del ruolo. In prima battuta si potrebbe affermare che siamo di fronte ad un tipico "*ruolo cerniera*", in quanto svolge un ruolo di interfaccia plurale in relazione a diversi soggetti interni e esterni all'organizzazione. Senza dubbio il referente regionale è l'interlocutore tecnico delle figure politiche e quindi ha la necessità di connettere due universi di senso in molti casi distanti e contraddistinti da velocità diverse. In alcuni casi il lavoro finisce per assomigliare molto a quello di un "*mediatore culturale*" interno all'organizzazione, che è capace di rendere fluida la comunicazione tra la cultura tecnica e la cultura politica. Un secondo livello di interfaccia è giocato nella connessione tra il locale, il regionale e il nazionale, ovvero i diversi livelli organizzativi che in parte condividono obiettivi comuni e in parte presentano obiettivi specifici soprattutto in relazione ai livelli di responsabilità delle diverse politiche di welfare. Un ulteriore livello di connessione è con i

supervisor nazionali, che garantiscono un'armonizzazione dell'analisi degli accordi e insieme ai referenti regionali costituiscono una preziosa rete professionale interna all'organizzazione che può contribuire in maniera rilevante al potenziamento della qualità della contrattazione sociale di prossimità. I referenti regionali, nel tempo e in alcune Regioni come ad esempio l'Emilia Romagna e la Toscana, sono stati in grado di produrre Report regionali con focus specifici, che mettono in mostra il progressivo consolidamento di competenze professionali anche per quanto riguarda l'analisi e l'interpretazione dei dati in relazioni a specifici obiettivi locali.

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

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

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

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

Una logica evolutiva dell'offerta formativa potrebbe far individuare due traiettorie di innovazione. Una prima traiettoria riguarda una formazione integrata con amministratori locali e regionali che possano riconoscere la conoscenza prodotta dall'integrazione degli Osservatori Cisl e del Portale AIDA Cisl – Bureau Van Dijk come valore aggiunto messo a disposizione dalla Cisl per i diversi territori. In questa prospettiva l'organizzazione rafforzerebbe una fonte di legittimazione basata sulla conoscenza situata delle dinamiche sociali. Una tale conoscenza formalizzata potrebbe essere arricchita da una conoscenza spesso "incapsulata" nelle persone che quotidianamente operano nei diversi front-office dell'organizzazione, in un prezioso lavoro di faccia a faccia con le persone che scelgono la Cisl per quanto riguarda i servizi, gli enti e le associazioni. Da tutto ciò emerge una conoscenza "eccedente" che per passare da "conoscenza individuale" a "conoscenza organizzativa", richiede l'allestimento di *setting* in cui sia possibile far emergere, connettere e scambiare queste conoscenze meno immediatamente evidenti, ma particolarmente preziose per il senso del "lavoro sociale" del singolo operatore e anche per la "competenza sociale" di tutta l'organizzazione.

Infine porsi in una prospettiva di "processo organizzativo" consente di dare valore non solo al punto di arrivo – l'accordo –, ma anche al "percorso". *Allora la contrattazione sociale di*

prossimità può essere riletta in una logica di “costruzione sociale” e nei casi più evoluti di “co-costruzione sociale”. La Cisl porta ai tavoli negoziali conoscenza sociale, in molti casi quale esito di un lavoro di rete con altri soggetti sociali, in altri porta elementi di conoscenza del territorio che attinge dalla propria attività dei servizi, del patronato e delle associazioni e degli enti con ampi tratti di distintività e di peculiarità. In altri casi ancora la conoscenza del territorio trae importanti elementi di conoscenza dal lavoro sindacale fatto nei luoghi di lavoro. Questi molteplici piani di costruzione della conoscenza sociale sono un forte arricchimento della conoscenza formalizzata che deriva dall’elaborazione degli accordi e, nei casi in cui si è realizzata una integrazione positiva, il valore sociale dell’organizzazione emerge attraverso la quantità e la qualità dei dati.

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

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

IV. Chiavi di lettura e traiettorie di lavoro*

1. Una fotografia dinamica

Come la dettagliata analisi riportata nella sezione II del Rapporto ha documentato, l'archivio dell'Osservatorio Sociale consente di *identificare alcune delle caratteristiche che la contrattazione sociale di prossimità riflette a livello aggregato e nei territori*. Possiamo raggruppare tali caratteristiche attorno a *tre dimensioni "chiave"* della contrattazione sociale di prossimità – strategica, territoriale, contrattuale/negoziale – utili per rileggere in modo prospettico i risultati dell'analisi:

I. Dimensione strategica

- con riferimento alle macro-aree di intervento, prevalenza di accordi che trattano in maggioranza di *politiche socio-familiari* (in particolare misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale, sostegno alle problematiche abitative e definizione di criteri di compartecipazione alla spesa) e di *politiche fiscali* (in prevalenza fiscalità locale), a seguire, accordi che trattano di mercato del lavoro (con misure di sostegno all'occupabilità e specifica attenzione ai lavoratori in situazioni di precarietà), poi politiche per il territorio (specie azioni di sistema) e infine politiche sanitarie e socio-sanitarie (specie residenzialità),
- *da una diversa angolatura*, che rimanda alla classificazione della spesa sociale per funzioni in uso a livello internazionale, proposta dal Rapporto 2016 per la prima volta, si osserva con maggior dettaglio analitico la prevalenza di accordi che intervengono nelle aree: politiche per la famiglia e minori, e politiche fiscali (fiscalità locale, tariffazione e prezzi dei servizi); seguono le politiche per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, per il mercato del lavoro, per il territorio e la casa, le politiche per la sanità. Da ultimo, le politiche per la disabilità e la non autosufficienza e gli interventi in materia di istruzione. Da rilevare, nel biennio considerato, l'aumento della quota di accordi che vanno a intervenire su povertà ed esclusione sociale, anzitutto, e poi mercato del lavoro, tutela e promozione del territorio. Si tratta di un dato interessante, che se confermato nel tempo e compreso nella sua effettiva portata, potrebbe rivelare lo sforzo di ricalibratura funzionale del welfare locale nella direzione dei nuovi bisogni,
- riguardo ai beneficiari, larga maggioranza (ma in diminuzione) di accordi che hanno come target elettivo gli anziani ultra 65enni; minoritaria, ma in crescita, la quota di intese che riguarda i giovani di età compresa tra i 19 e i 34 anni e gli adulti; a ciò si aggiunge l'attenzione per categorie famiglie e minori, e lavoratori in difficoltà; di nuovo segnali interessanti, di potenziale ricalibratura distributiva del welfare locale, su cui tornare nel prossimo Rapporto.

II. Dimensione territoriale

- persistono marcate *disparità territoriali*, che contrappongono il caso lombardo (il quale da solo quasi raccoglie la metà degli accordi archiviati) al caso di Regioni che hanno caricato nell'archivio un numero esiguo di accordi e non ne hanno caricati

* di Rosangela Lodigiani.

- affatto; ma emerge anche il dinamismo di alcuni contesti che negli anni hanno accresciuto l'attività negoziale documentata (per esempio la Puglia e la Toscana),
- emergono alcune *peculiarità regionali*, in ordine, fra l'altro a:
 - ✓ *l'ambito di validità dell'accordo* (spicca al riguardo il caso della Puglia che ha siglato quasi esclusivamente intese di livello intercomunale),
 - ✓ *la durata media degli accordi*, laddove, a fronte di accordi che nella larga maggioranza dei casi è pari o inferiore ai 12 mesi, in alcune Regioni è più elevata l'incidenza di accordi validi per un arco che supera l'anno, come (nel 2015) in Veneto, Campania, Molise o Friuli Venezia-Giulia,
 - ✓ *le macro-aree di intervento*, che vedono alcune Regioni focalizzarsi in prevalenza su alcune specifiche macro-aree di intervento, come la Puglia sull'area mercato del lavoro; il Piemonte e la Toscana sull'area fisco; la Liguria e la Sicilia sull'area sanità; le Marche e l'Emilia-Romagna sulle politiche per il territorio,
 - ✓ *le funzioni di protezione sociale* (secondo la riclassificazione proposta), per es. contrasto della povertà ed esclusione sociale in Sardegna, Marche in Lombardia; politiche per la casa in Sardegna, Veneto, Campania, e Lombardia; politiche per disabilità e non autosufficienza in Abruzzo e Lombardia; politiche per l'istruzione nelle Marche e in Emilia-Romagna,
 - ✓ *i beneficiari*: per es. nelle Marche, i giovani compaiono come target degli interventi contrattati in una percentuale di accordi più elevata della media, analogamente accade con gli anziani in Lombardia e Sardegna.

III. Dimensione contrattuale/negoziale

- decisa prevalenza di processi negoziali che coinvolgono in modo bilaterale i rappresentanti del sindacato (che si presentano al tavolo della contrattazione per lo più in modo unitario) e quelli della pubblica amministrazione (nelle sue diverse articolazioni territoriali); incidenza ancora molto limitata di accordi che coinvolgono le associazioni datoriali e le organizzazioni di terzo settore, con ampi spazi di lavoro, dunque, in questa direzione,
- elevata presenza di accordi che riguardano la regolazione del processo concertativo, ancora limitata attenzione per la valutazione dell'impatto e residuale l'attenzione per la diffusione dei risultati,
- eterogeneità delle intese catalogate (accordi, intese, verbali di accordo, accordi di programma, patti territoriali, sottoscrizione di progetti), che però ha visto crescere l'incidenza percentuale delle intese, dei protocolli e degli accordi di programma su base intercomunale piuttosto che comunale, nonché degli accordi pluriennali; si tratta di altri due dati che vale la pena di rilevare e approfondire, in quanto elementi che potrebbero positivamente concorrere a dare stabilità ed efficienza al sistema di welfare locale,
- crescita della quota di popolazione virtualmente coperta dagli accordi comunali e intercomunali (che ammonta a poco più di 19 milioni di persone nel 2015), con una presenza in comuni 1.795 prevalentemente di piccole dimensioni,
- compresenza, in determinati territori, di azione negoziale documentata (ovvero di prassi di contrattazione sociale di prossimità rilevata dall'archivio) e di investimento nel sociale da parte delle corrispondenti amministrazioni locali più elevato della media.

2. Una lettura trasversale dei dati

L'immagine sintetica che ricaviamo a partire da queste sottolineature, riletta alla luce delle tre dimensioni indicate, è quella di una azione di contrattazione sociale di prossimità che:

- *lungo la dimensione strategica*, appare *orientata* rispetto ad alcune aree di rischio nuove e rilevanti (povertà ed esclusione, impoverimento, disabilità e non autosufficienza, con misure rivolte alle famiglie, al contrasto alla povertà, ai lavoratori in difficoltà, alla definizione di criteri di equità nei sistemi di fiscalità e tariffazione locale, allo sviluppo del territorio), e dunque *in movimento* riguardo alle priorità da perseguire in termini di funzioni sociali, e di target da privilegiare, nonché rispetto alle modalità con cui farlo (per esempio promuovendo lo sviluppo di servizi). Dunque, come già rilevato, qualche segnale di ricalibratura sembra emergere ed essere meritevole di approfondimento. Vale la pena di evidenziare un'implicazione di questo "movimento": grazie al tendenziale riorientamento verso più aree di politica e alla crescente attenzione verso le diverse vulnerabilità, la contrattazione sociale tende a rafforzare un suo tratto costitutivo, ovvero il suo porsi per definizione in una logica di investimento nel territorio, a beneficio dell'intero territorio, con ricadute positive che, a partire dal benessere della popolazione, interessano il complesso delle dinamiche di sviluppo sociale ed economico locale, a vantaggio anche del lavoro e delle imprese, e della loro produttività,
- *lungo la dimensione territoriale*, risulta *intensa* quanto a mole di accordi archiviati (dal 2011, anno di attivazione dell'Osservatorio Sociale, al 2016, con gli ultimi documenti caricati, l'archivio assomma un totale di oltre 5 mila accordi); *dinamica* quanto ad attivazione dei territori, anche se ancora a macchia di leopardo nel Paese; *significativa* ovvero "*di peso*" quanto a popolazione virtualmente coperta, residente nei Comuni nei quali la contrattazione sociale insiste,
- *lungo la dimensione contrattuale/negoziale*, risulta *articolata* quanto a pluralità di tipologie delle forme negoziali (e degli esiti delle intese); protesa a sviluppare *aggregazione* (come lo spostamento della contrattazione verso il livello intercomunale suggerisce) e quindi tendenzialmente orientata a "fare sistema"; è una azione che altresì risulta *promozionale* rispetto allo sviluppo della prassi della contrattazione sociale di prossimità, includendo, in una elevata quota di accordi, elementi atti a regolare il processo negoziale con il fine di assicurare un contesto adeguato tanto al suo positivo svolgimento quanto alla positiva attuazione degli impegni presi; da segnalare come positiva, quando presente, l'inclusione nelle intese di indicazioni per la valutazione dell'impatto degli accordi e l'informazione alla cittadinanza. Ciò a ribadire che l'accordo siglato è solo un step di un lungo percorso che nasce dalla cura dei legami con gli attori del territorio, passa dalla condivisione della cultura del dialogo sociale e della negoziazione, e non termina con l'intesa siglata (come ben illustrato nella sezione III del Rapporto), ma prosegue (o dovrebbe proseguire) nel monitorarne l'implementazione, valutarne gli effetti, diffonderne i risultati e utilizzare le informazioni raccolte come base per ripartire con nuove azioni.

Sono dunque molte e rilevanti le indicazioni raccolte. Ancora di più si potrebbe (e vorrebbe) dire entrando nel merito delle determinanti e dell'impatto della contrattazione sociale di prossimità, sino a vagliare in profondità la capacità/possibilità/difficoltà di rispondere in modo congruente alle linee strategiche dell'impegno della Cisl nel sociale, per la realizzazione di quel welfare equo e inclusivo di cui si è detto in apertura di questo Rapporto.

Come spiegato all'inizio della sezione II, non tutti gli accordi siglati a livello locale vengono poi caricati nel database del Osservatorio Sociale. Conseguentemente occorre usare qualche cautela nell'effettuare confronti lungo gli assi del tempo e del territorio, limitando al piano descrittivo la comparazione tra gli anni e le Regioni. E tuttavia l'obiettivo interpretativo è quello verso cui dobbiamo e vogliamo tendere.

3. Passi in avanti

Le considerazioni appena svolte ci pongono di fronte a due piste di lavoro.

1) *Investire nello sviluppo della qualità della azione contrattuale e dell'Osservatorio Sociale valorizzando il patrimonio informativo dell'Osservatorio Sociale*, anzitutto all'interno dell'organizzazione, perché attivando un circuito di *riflessività organizzativa* contribuisca a incrementare ulteriormente non solo la *qualità* dei processi di negoziazione, ma anche la *motivazione* a darne conto. Al riguardo, la pubblicazione del presente Rapporto, e la ripresa di una regolare reportistica sempre più interpretativa, va nella direzione detta, e mira ad amplificare la conoscenza (e la visibilità) a tutta l'organizzazione, oltre che e all'esterno di essa, di ciò che tramite la contrattazione sociale si realizza, per disporre di un quadro sempre più approfondito degli ambiti in cui l'azione negoziale si esprime, gli obiettivi che persegue e che raggiunge. Operativamente, si tratta di portare a compimento, in modo congiunto e condiviso, il lavoro intrapreso di affinamento dei processi di implementazione dell'archivio, di elaborazione, analisi e interpretazione delle informazioni, di disseminazione dei risultati, iniziando a riconsiderare alcuni aspetti della classificazione e archiviazione degli accordi.

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

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

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

2) *A partire dai dati già oggi a disposizione, avanzare delle ragionevoli ipotesi interpretative, da verificare tramite analisi più raffinate* da mettere progressivamente in campo nel corso dei prossimi Rapporti, affinché sin d'ora sia chiaro il potenziale che l'Osservatorio possiede a diversi livelli.

I dati presentati in questo Rapporto suggeriscono la necessità di andare più a fondo con la ricerca, per capire:

- 1) come nel quadro di pluralizzazione e territorializzazione del welfare sopra tratteggiato, la contrattazione sociale territoriale possa costituire una leva per lo sviluppo della rete di protezione sociale locale in senso universalistico, contribuendo a integrare cittadinanza lavorativa e cittadinanza sociale, a costruire alleanze tra gli attori in campo, in una logica di sviluppo locale (l'articolazione dei processi negoziali di cui abbiamo detto, così come la propensione all'aggregazione dei Comuni per lo sviluppo dell'azione concertativa, sono i primi indicatori su cui lavorare);
- 2) in che modo la natura in sé plurale della contrattazione sociale territoriale, che le deriva dal carattere composito del soggetto sindacale che siede al tavolo della negoziazione e dalla pluralità delle prassi e dei processi in cui si sostanzia, possa rappresentare una leva per favorire l'ampliamento degli ambiti di interesse, oltre le materie "tipiche" della contrattazione sociale territoriale (quali tariffe e tributi locali, servizi, prestazioni socio sanitarie), per includere politiche del lavoro, abitative, educative, etc., come l'ampio ventaglio di aree e micro aree coperte dalla contrattazione sociale di prossimità rilevata dall'Osservatorio documenta;
- 3) a quali condizioni la contrattazione sociale territoriale possa costituire un'opportunità di rilancio "dal basso" e di rilegittimazione sociale di un sindacato che diviene credibile attraverso una presenza radicata nei territori e che, rafforzato dalla rete dei servizi sindacali, favorisce l'ascolto e la vicinanza ai bisogni sociali, come il documento "Migliorare il welfare per migliorare il paese" indica chiaramente tra gli obiettivi strategici;
- 4) se, nella negoziazione con l'attore pubblico, attraverso la contrattazione sociale territoriale il sindacato riesca a recuperare il ruolo di interlocutore politico non in forza di una *constituency* più o meno ampia e del consenso che si può portare in dote, bensì di una competenza rispetto alle problematiche locali, strategiche per lo sviluppo.

Il metodo con cui procedere lo abbiamo in parte già messo alla prova. L'analisi proposta in questa sede che incrocia il data base dell'Osservatorio Sociale e il Portale AIDA CISL – Bureau Van Dijk (con riferimento alla spesa sociale dei Comuni) ha mostrato che la contrattazione sociale di prossimità riguarda Comuni che presentano, in media, una più

spiccata propensione al sociale e valori di spesa sociale pro-capite più elevati. Non abbiamo ancora sufficienti elementi per dire se fra i due riscontri vi sia una relazione diretta e quale sia, eventualmente, il segno della relazione: è la presenza della contrattazione sociale a influenzare la propensione al sociale dell'amministrazione locale? O viceversa è la sensibilità alla questione sociale dell'amministrazione a favorire lo sviluppo dell'azione negoziale? O altri fattori influenzano entrambi? E quale tipo di azione contrattuale (realizzazione, innovazione, diminuzione etc.) prevale in ordine all'allocazione delle risorse? Abbiamo bisogno di procedere nell'analisi per provare a dare risposta. E tuttavia si tratta di un dato in sé già significativo del fatto che la contrattazione sociale (e dunque il sindacato) è un attore del welfare plurale; e lo è a dispetto della crisi e della criticità che sul fronte dei trasferimenti pubblici gli enti locali stanno attraversando. È vero infatti che in questi anni i governi locali si sono trovati sotto pressione, stretti tra esigenze talvolta divergenti: coinvolgere altri attori locali nella costruzione di una rete di protezione sociale sempre più "mista", reperire risorse economiche aggiuntive mobilitando quelle private, cercare legittimazione per le eventuali scelte di arretramento della rete pubblica di protezione e servizi. Nonostante queste tensioni, la contrattazione sociale territoriale ha continuato a rivestire un ruolo significativo; investigare i fattori che la sostengono o al contrario la ostacolano, leggerla a partire dai contesti in cui si realizza sono tra gli obiettivi che guidano il lavoro di approfondimento iniziato con questo Rapporto.

Proseguire in tale direzione significa valorizzare l'Osservatorio Sociale come luogo di costruzione di sapere riflessivo e di competenze effettivamente spendibili nei processi di lettura e progettazione della contrattazione sociale territoriale.