

CGIL



CGIL



XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

DALLA CRISI ALLE OPPORTUNITÀ
DI CAMBIAMENTO: L'AZIONE
SINDACALE NEL TERRITORIO

XIII Rapporto **sulla contrattazione** **sociale territoriale**

DALLA CRISI ALLE OPPORTUNITÀ
DI CAMBIAMENTO: L'AZIONE
SINDACALE NEL TERRITORIO

INTRODUZIONE/1
LA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE
DI FRONTE A NUOVE SFIDE E NUOVI BISOGNI **5**

Daniela Barbaresi

INTRODUZIONE/2
LA CONTRATTAZIONE SOCIALE DEL FUTURO **9**

Lorenzo Mazzoli

PARTE PRIMA - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE
TRA PANDEMIA, "RIPRESA" E INCERTEZZA SISTEMICA **13**

- ◆ **Il profilo della contrattazione sociale tra Covid-19 e "ripresa"** **15**
 - ◆ Tipologia dei documenti **16**
 - ◆ Livello territoriale **18**
 - ◆ Le differenze territoriali della contrattazione sociale **19**
 - ◆ Continuità negoziale e insediamento della negoziazione **22**
 - ◆ Andamento nell'anno **23**
 - ◆ Parti coinvolte: gli attori della contrattazione **24**
 - ◆ I destinatari della contrattazione sociale **26**

- ◆ **I temi della contrattazione sociale** **28**
 - ◆ L'articolazione delle principali aree e voci tematiche **28**
 - ◆ Le "misure Covid" tra 2020 e 2021 **33**

- ◆ **Integrazione delle politiche e azione sindacale sul territorio** **36**
 - ◆ Patti per il lavoro, il welfare e lo sviluppo territoriale **36**
 - ◆ L'integrazione dei servizi nel territorio tra sociale e lavoro **39**
 - ◆ Il contrasto della povertà **42**
 - ◆ La dimensione sociale dell'azione regolativa: gli appalti **43**

**PARTE SECONDA - INNOVAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE
E ANALISI DEI BISOGNI SOCIALI**

47

◆ **Contrattazione sociale e territoriale come strumento
di trasformazione e cambiamento**

49

◆ *Jorge Torre*

◆ **Dati e analisi a sostegno della negoziazione sociale**

53

◆ *Renato Bressan*

◆ **Per il futuro di Torino**

56

◆ *Enrica Valfrè*

◆ **Analisi dei bisogni socio-sanitari nell'Alto Tevere**

59

◆ *Maria Rita Paggio*

◆ **Abitare il territorio fragile. Benessere, qualità della vita
ed economia fondamentale nel Salento**

61

◆ *Valentina Fragassi*

◆ **Quale rappresentanza sindacale nella negoziazione sociale?**

65

◆ *Ida Regalia*

APPENDICE - LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2021

73

LE TEMATICHE

Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a:
Giordana Pallone, Jorge Torre, Gabriele Billaud, *Cgil nazionale*;
Renato Bressan, *Spi Cgil nazionale*;
Beppe De Sario, *ricercatore Fondazione Giuseppe Di Vittorio*.

Il nostro ringraziamento va a tutti i responsabili Cgil, Spi e delle categorie regionali e territoriali, senza la cui attività di contrattazione e di alimentazione dell'Osservatorio questo lavoro non sarebbe stato possibile.

In particolare segnaliamo le strutture territoriali che anche quest'anno si sono prestate a sperimentare, riflettere e offrirci i contributi che sono presenti nel Tredicesimo Rapporto Ocs.

La contrattazione sociale e territoriale di fronte a nuove sfide e nuovi bisogni

DANIELA BARBARESÌ
Segretaria confederale Cgil



Presentiamo questo **Tredicesimo Rapporto** sulla contrattazione sociale in un momento complesso, difficile e pieno di incertezze. La pandemia, la guerra, la dinamica inflattiva, le ripercussioni economiche e sociali, la crescita delle disuguaglianze tra le persone e i generi, le generazioni e i territori inaspriscono fragilità e disagio, aggravando la condizione materiale delle persone in un quadro di precarietà del lavoro, salari e pensioni erosi dall'inflazione, povertà crescente, dinamiche demografiche drammatiche e difficoltà del sistema di welfare pubblico, indebolito da anni di tagli a risorse e personale.

In questo scenario assume ancora maggior rilevanza la necessità di un cambiamento profondo capace di costruire le condizioni perché si affermi un nuovo modello di sviluppo e di società capace di garantire giustizia sociale, diritti e opportunità per tutte e tutti, contestualmente alla transizione energetica, digitale e produttiva in una prospettiva di sostenibilità ambientale e sociale.

È una fase storica difficile, con un nuovo governo di destra che sin dalle sue prime scelte, dai primi decreti alla legge di Bilancio, dai temi dell'autonomia differenziata al lavoro, la sanità, la povertà non ha perso l'occasione per dare una forte impronta identitaria, in un quadro di crisi democratica e di partecipazione, come confermato anche dagli alti livelli di astensionismo registrati negli ultimi appuntamenti elettorali.

Ma il tempo delle scelte è adesso, e servono risposte adeguate alla complessità delle sfide che abbiamo di fronte, sulla base delle proposte sulle cinque azioni prioritarie su salari, fisco, salute e sicurezza, politiche industriali, qualità dei servizi pubblici, che la Cgil ha discusso e condiviso nel suo percorso congressuale che si avvia al termine.



Congresso della Cgil che ha ribadito il ruolo della contrattazione sociale e territoriale come uno dei pilastri della nostra azione: un ambito strategico per tutelare e migliorare le condizioni di vita e di reddito delle persone e delle comunità, superandone le crescenti disuguaglianze, e coniugare la tutela dei diritti del lavoro con i diritti di cittadinanza per dare risposte concrete ai bisogni vecchi e nuovi.

I temi su cui misurarsi sono quelli dell'assistenza, la salute, le politiche per gli anziani, la non autosufficienza, la disabilità, le politiche giovanili, la povertà, il disagio economico, le politiche fiscali e tariffarie, le politiche educative e dell'istruzione, l'accoglienza dei migranti, la casa, i servizi pubblici locali, gli appalti, il contrasto alle discriminazioni, la tutela dell'ambiente e del territorio, la vivibilità delle città, l'ampliamento dell'offerta dei servizi, gli orari e i loro costi, la riqualificazione e rigenerazione urbana, le periferie e le aree interne, la legalità.

Occorre rispondere a quei bisogni evidenti, e che rappresentano vere e proprie emergenze ma anche a quei bisogni inespressi, da intercettare ma che sono spesso altrettanto urgenti da affrontare e a cui dare risposta per migliorare le condizioni di vita e di reddito, per garantire una società più giusta, inclusiva e coesa.

Per questo è importante avere uno sguardo lungo capace di guardare alla complessità che i territori esprimono, saperne leggere i reali bisogni, partendo da un'analisi attenta e approfondita delle reali condizioni sociali, demografiche, economiche, produttive, ambientali, avendo un'attenzione particolare alle realtà territoriali più interne e periferiche, a partire da quelle che ancora si misurano con la ricostruzione post sisma, e attenzione anche alle fasce più deboli e fragili della popolazione, dagli anziani ai minori, a chi è stretto nella morsa della precarietà, della mancanza di lavoro o di un lavoro che non è sufficiente a uscire dalla condizione di povertà, tanto che in questo Paese i poveri sono quasi sei milioni, mentre quindici milioni di persone, ovvero un quarto della popolazione, è a rischio di esclusione sociale, mentre crescono disuguaglianze e povertà.

Bisogni da individuare mettendosi in ascolto, senza mai essere autoreferenziali, costruendo quel necessario e reale processo democratico e di partecipazione per garantire il pieno coinvolgimento delle nostre strutture, dei delegati e delegate, attivisti, iscritte e iscritti, dei cittadini e delle comunità.

Tutti questi bisogni vanno trasformati in rivendicazioni, definendo piattaforme con temi e obiettivi precisi e rivolti a precisi interlocutori; piattaforme che vanno discusse e se serve sostenute con iniziative e forme di mobilitazione; poi, una volta condivise le scelte e definite le intese, ne

va monitorata l'attuazione e verificati i risultati, rendendone conto a coloro che rappresentiamo.

Il Tredicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale ci offre un quadro importante di ripresa dell'azione negoziale nei territori, dopo il rallentamento dovuto alla fase più acuta della pandemia. Quasi mille documenti raccolti e analizzati, tra piattaforme, verbali e accordi, ci forniscono il quadro di un lavoro importante e consolidato in molte realtà del Paese: un patrimonio importante fatto di esperienze, competenze, buone pratiche da valorizzare, frutto di un impegno, spesso unitario, volto a rispondere alle sfide di rappresentare e farsi carico dei bisogni crescenti delle persone e dei territori.

Ma la presentazione del rapporto, oltre all'analisi quantitativa e qualitativa sull'attività svolta, deve darci l'occasione anche per riflettere sui nostri punti di debolezza e sui ritardi da recuperare.

Nelle esperienze fatte risultano rilevanti differenze territoriali, non solo tra le diverse aree del Paese, ma spesso anche all'interno della stessa regione, a conferma che la contrattazione sociale territoriale non è ancora un lavoro e un impegno pienamente strutturato nell'insieme dell'organizzazione.

Così come ci sono temi significativi come le politiche di integrazione, il diritto allo studio, le politiche di genere, il rapporto tra la contrattazione sociale territoriale e il welfare contrattuale al fine non di concorrere, ma di rafforzare i servizi del sistema pubblico.

Peraltro, la contrattazione sociale può e deve contribuire alla costruzione di un rinnovato e più solido sistema di welfare pubblico, accompagnato da politiche di promozione e di coesione sociale, e sostenuto da servizi pubblici forti, capaci di valorizzare il lavoro pubblico, a partire dal rilancio del Servizio sanitario nazionale e dall'integrazione con il sociale, come abbiamo rivendicato con forza nella piattaforma *Per uno Stato sociale forte, pubblico e universale. Un Servizio sanitario nazionale e politiche sociali a garanzia della salute e dei diritti di tutte e tutti*, per rilanciare e dare forza a una vertenza nazionale, da articolare in tutti i territori, per la difesa, il potenziamento e lo sviluppo della sanità pubblica, a garanzia del diritto universale alla salute e alle prestazioni sociali.

Nei percorsi di contrattazione sociale e territoriale, oltre ai rapporti unitari, occorre rafforzare e consolidare il coinvolgimento delle associazioni collaterali della Cgil e della rete associativa più ampia attiva nei territori. Ma soprattutto occorre dare seguito agli impegni assunti dall'Assemblea organizzativa con l'attivazione delle pratiche democratiche a garanzia della reale partecipazione delle strutture in tutte le fasi del processo negoziale, dalla ricognizione dei bisogni alla definizione delle piattaforme,



dalle iniziative di sostegno alla validazione delle intese. Ma sono i delegati e le delegate coloro a cui occorre dare protagonismo e partecipazione per rendere più incisiva ed efficace la nostra azione e più consapevoli e coinvolti lavoratori e lavoratrici, pensionate e pensionati.

Aggiornare la riflessione sulla contrattazione sociale è utile e necessario per poter agire meglio la contrattazione stessa e se il territorio è il luogo in cui si coniugano e concretizzano i diritti del lavoro con quelli di cittadinanza, è necessario rilanciare una nuova stagione di iniziativa sindacale per rispondere ai nuovi bisogni, attraverso un nuovo protagonismo del sindacato che vive e agisce nel territorio. Da questo punto di vista la Cgil è un presidio fondamentale, come soggetto di trasformazione e di cambiamento della società. ◆

La contrattazione sociale del futuro

LORENZO MAZZOLI
 Segretario nazionale Spi Cgil



Negli ultimi tre anni il mondo è radicalmente mutato a una velocità fino a poco tempo fa inimmaginabile. Il “secolo dell’antropocene” ha subito un’accelerazione ulteriore ponendoci di fronte a sfide globali che stanno di fatto cambiando gli assetti mondiali in termini geopolitici, sociali ed economici. Le identità dei singoli Stati rischiano di non riconoscere come compatibili quelle degli altri paesi con tutto ciò che questo significa sul piano delle relazioni internazionali. Il mondo democratico, che subisce i contraccolpi di stravolgimenti radicali sia in termini valoriali che di tenuta dei sistemi di rappresentanza, si ritrova a dover fare i conti con una complessità crescente. E così anche le organizzazioni sociali, come la nostra.

Il sindacato oggi, più che mai, è chiamato a dare risposte complesse a sfide articolate che non possono più essere affrontate con gli strumenti di un tempo. Sotto la spinta dei cambiamenti, il sindacato – esso stesso soggetto di trasformazione –, a partire dalla sua quotidiana azione sul territorio, ha cominciato a cambiare punto di vista, metodo e strumenti. Lo ha fatto recependo i nuovi bisogni dei lavoratori e delle lavoratrici, delle nuove generazioni, come pure della popolazione anziana destinata a diventare sempre più preponderante in un sistema, come quello italiano, e non solo, profondamente scosso da un cambiamento demografico radicale. Continua a farlo, provando a innovare sempre di più contenuti e modalità di quello che è uno degli strumenti fondamentali che ha a disposizione: la possibilità di contrattare con le istituzioni condizioni migliori per tutti; persona e territorio al centro del rinnovato interesse per costruire società coese, integrate, dove le differenze costituiscono valore aggiunto.

Vale la pena fare allora un passo indietro e ripartire dalla definizione di contrattazione sociale territoriale, una definizione che non è codificata una volta per sempre, bensì è frutto dell’esperienza concreta e delle pratiche quotidiane, in continua evoluzione. Una definizione che qui si propone – e che pur scontando senz’altro in parte la necessità politica di definire in maniera netta



concetti di per sé fluidi – può delineare efficacemente i caratteri salienti che oggi la contrattazione sociale territoriale dovrebbe avere per essere ancora più efficace di quanto non lo sia: *la contrattazione sociale è lo strumento del sindacato confederale per tutelare e promuovere i diritti e il benessere delle persone e per favorire lo sviluppo del territorio e della coesione sociale; si realizza attraverso la partecipazione democratica, ricercando il coinvolgimento di associazioni e movimenti che condividono i valori sanciti dalla Costituzione.*

Per rafforzare la nostra azione negoziale, anche laddove risulta ancora debole o lacunosa, è fondamentale assumere un concetto: dove non c'è contrattazione sociale territoriale i diritti sono certamente meno tutelati. Dove il sindacato non siede al tavolo con le istituzioni, indirizzando anche l'impiego delle risorse e definendo le politiche socio-economiche che riguardano la vita delle nostre comunità, la tutela delle persone che intendiamo rappresentare viene a soffrire oltremodo.

Per questo la materia impone al sindacato confederale, innanzitutto, un'assunzione di responsabilità: la contrattazione sociale non è una scelta, ma un dovere. Ogni qualvolta rinunciamo a esercitare questa nostra peculiarità, lasciamo indietro diritti e opportunità che riguardano milioni di persone che non hanno altri strumenti per vedere rappresentate le loro legittime istanze. L'articolo 3 della Costituzione è e resta il nostro faro. Il punto di arrivo della nostra azione sul territorio. Anche per questo la contrattazione sociale territoriale ha subito una profonda trasformazione negli ultimi anni, ma molto c'è ancora da fare, in termini di qualità e quantità. Non ci si può limitare soltanto alle tariffe dei servizi pubblici locali – pur rimanendo una funzione meritoria a sostegno delle persone fragili – o a una parzialità degli aspetti organizzativi dei servizi socio-sanitari. Se davvero dobbiamo contribuire a rendere concreto ed effettivo quell'articolo 3 del nostro dettato costituzionale, dobbiamo occuparci delle persone a 360 gradi con una visione olistica, come ormai siamo abituati a dire, per chiarire quanto sia erroneo segmentare sguardo e azione. Pur volendo assumere il mondo del lavoro come punto di vista particolare per analizzare il presente e proporre un ragionamento, i lavoratori e le lavoratrici sono anche cittadini, cioè portatori e portatrici di interessi e valori che riguardano una determinata comunità. Vivono in un territorio, usufruiscono di servizi per sé e per le proprie famiglie, per i propri figli e per i propri anziani, per le persone fragili e non autosufficienti di cui devono prendersi cura. Pensare alle vite complesse di ciascuno di noi diventa allora non una semplice e scontata affermazione di principio, bensì la cornice entro cui pianificare, programmare e progettare nuove politiche per la nostra azione contrattuale sul territorio.

Invecchiamento attivo, integrazione socio-sanitaria, ambiente, transizione ecologica e digitale, politiche di genere, non autosufficienza, aree interne e sviluppo dei servizi di base, povertà energetica e promozione di comunità in



grado di produrre energia pulita, giovani e disagio psicologico, legalità e riuso sociale dei beni confiscati. Sono solo alcune delle tematiche a cui il sindacato in questi ultimi anni si è andato via via avvicinando, occupando spazi sempre maggiori dell'ambito negoziale proprio a ragione di una crescente complessità che ci chiede di tenere insieme tutto. Lo abbiamo sempre fatto, è nella nostra natura confederale. Ma oggi siamo chiamati a farlo più che mai, intestandoci temi, lotte, battaglie che fino a qualche anno fa pensavamo non fossero di nostra competenza. Due esempi su tutto: la rigenerazione urbana e le comunità energetiche sopra accennate. Si tratta di due ambiti su cui si inizia a lavorare proficuamente in tante aree del nostro paese e che tengono insieme la dimensione democratica dell'esercizio dei diritti con quella del benessere delle persone e del rispetto dell'ambiente. La battaglia per il clima, come fatto non scontato nella storia dei movimenti, compreso quello sindacale, si fa anche dando ai cittadini dignità, più tutele e più diritti.

Per essere ancora più incisivi di quanto sia accaduto finora, bisogna attrezzarsi sempre meglio a svolgere un ruolo da sentinella: un'antenna che capta i segnali di cambiamento, le trasformazioni, vecchi e nuovi bisogni. Da questa azione sensibile ai segnali bisogna far discendere una capacità di elaborazione di risposte efficaci, multi sfaccettate, anche dialogando con tutti gli altri soggetti che operano sul territorio, istituzioni e Terzo settore: Arci e Libera, per fare due esempi di associazioni esterne a noi con cui collaboriamo proficuamente. Lo Spi e l'Auser giocano insieme un ruolo di primo piano, e vanno ampliate le occasioni di azione con le nostre strutture affiliate quali Federconsumatori e Sunia. Fare rete è l'imperativo del nostro tempo, a cui anche il nostro sindacato è chiamato a rispondere in maniera sempre più decisa.

Se ci accontentassimo di ciò che siamo stati, vivremmo prigionieri delle catene della nostalgia e per ciò stesso della conservazione. Ma è la trasformazione della società la nostra ideologia, che ci motiva nel percorrere la strada del progresso.

Per questo per noi saranno sempre più di vitale importanza la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità che sono oggetto della nostra azione negoziale e che intendiamo rappresentare. Che non significa che ogni giorno dobbiamo organizzare assemblee nei quartieri o nelle piazze, sarebbe velleitario, ma costruire un mandato anche a maglie larghe con il quale chiedere conto alle istituzioni. E promuovere il conflitto in assenza di risposte soddisfacenti. Noi, in uno sforzo unitario con Cisl e Uil, perché la contrattazione sociale è straordinariamente più efficace se svolta unitariamente.

Ecco allora che si comprende perché il nostro raggio d'azione sia destinato ad ampliarsi riuscendo a tenere coeso quel complesso valoriale che anima la nostra azione da sempre. Pace, solidarietà, giustizia sociale, uguaglianza, memoria, difesa dei più deboli, dialogo tra generazioni, legalità, sicurezza. E poi lavoro, di qualità, e welfare universalistico, i due pilastri dell'edificio.



Il sindacalismo confederale non può rimanere schiacciato solo in una funzione laburista, perché saremmo spinti inevitabilmente nell'angolo della cultura corporativa, in una funzione solo di tipo contrattuale. Noi, invece, dobbiamo spingerci sul terreno più avanzato della negoziazione sociale, cioè al di là della contrattazione tra interessi di parte. Questa è una delle constatazioni che porta a considerare lo Spi come centrale in questa fase storica: nella società, nella Cgil. Il gruppo dirigente esteso del sindacato dei pensionati della Cgil è stato protagonista delle battaglie degli anni settanta e conosce la fatica per la conquista di diritti e riforme che hanno fatto dell'Italia un paese civile. Al contempo, intende la militanza nella sua visione più distaccata dai processi di rivendicazione di ruoli individuali più visibili; la generosità della militanza come motore dei cosiddetti *perennial*.

La quantità e la qualità dei protocolli d'intesa con i diversi attori istituzionali ci consegna una realtà assai diversificata tra territori con punte di criticità quantitativa da affrontare con decisione, mentre si sta via via arricchendo la qualità delle materie trattate. Siamo chiamati quindi a riequilibrare la situazione. Come? Assumendo la questione come impegno nazionale. Dando dunque piena attuazione alla Scheda 11 del documento della nostra Assemblea di organizzazione dello scorso anno che rappresenta per noi la più evidente decisione formale di una chiara volontà politica, che non va disattesa. Cosa fare allora? Innanzitutto ampliare le conoscenze, per poter assolvere al meglio al nostro impegno sindacale di tutela delle persone. Anche a partire dalle leghe dello Spi che sono i terminali ultimi di raccordo tra la nostra organizzazione e i cittadini. La vastità e la complessità della materia impone chiarezza strategica, obiettivi definiti, individuazione dei possibili compagni di viaggio, azione coordinata, costruzione del consenso, sviluppo di competenze, iniziativa politica, confronto con le istituzioni. Ecco perché risulta strategico puntare sulla formazione: conoscere ci dà la possibilità di poterci assumere la responsabilità della decisione.

È con questo spirito che lo Spi ha impresso una forte azione nazionale dallo scorso anno, straordinaria per intensità, che ha colto anche un bisogno diffuso di sperimentazione avanzata sostenendo e promuovendo anche le attività di quelli che abbiamo definito "sportelli sociali": un esempio concreto di presa in carico dei bisogni delle persone al fine di trasformarli anche in istanze vertenziali per la collettività.

Il 2022 ha recuperato spazi che la pandemia aveva sottratto alla contrattazione sociale, ma il nostro obiettivo non è un ritorno ai dati pre-pandemia. Il nostro obiettivo doveroso è andare oltre: è uno di quei casi in cui emblematicamente ambizione e responsabilità si devono sovrapporre. ♦

La contrattazione sociale territoriale tra pandemia, “ripresa” e incertezza sistemica



I Tredicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale segna solo all'apparenza il ritorno a una negoziazione ordinaria. Come si vedrà nelle prossime pagine, il numero dei documenti raccolti (con uno sforzo notevole da parte dell'Osservatorio nazionale e delle strutture territoriali) è ritornato nel 2021 sui livelli pre-pandemici, dopo il grande ripiegamento del 2020. Va ancora ricordato che la consistente riduzione di documenti formali siglati nel 2020 non ha corrisposto a una generale interruzione delle relazioni tra le parti. Nelle settimane drammatiche dei lockdown e dell'emergenza sanitaria più acuta hanno agito proficuamente i rapporti stretti in precedenza e sperimentati nel corso del tempo: sono stati all'ordine del giorno tavoli di lavoro, riunioni a distanza, confronti sull'applicazione delle misure nazionali e regionali prese per il contrasto dell'epidemia e per il sostegno della popolazione più colpita. Peraltro, l'azione sindacale territoriale – non va dimenticato – ha saputo mettere a frutto pratiche non sempre riconosciute e valorizzate anche all'interno delle stesse organizzazioni sindacali: l'azione di rete con le realtà associative di base, gli interventi solidali nei confronti dei cittadini, le campagne d'informazione e comunicazione.

Il bisogno immediato e non derogabile di portare aiuto a lavoratori e pensionati attraverso il confronto con le istituzioni locali e le strutture del welfare territoriale si è collocato però in un contesto in mutamento: i processi di impoverimento si sono acuiti a seguito della pandemia; la peculiarità della crisi economica e sociale che ne è derivata ha richiesto interventi inediti; il ripensamento della rete dei servizi pubblici di natura sociale e sanitaria è apparso ormai improcrastinabile. Di questo si dà conto, in qualche misura, proprio nelle sezioni del Rapporto che guardano più da vicino l'oggetto della negoziazione, mettendo in evidenza le specifiche soluzioni e gli interventi concordati.

Inoltre, sottotraccia è emersa la consapevolezza che il profilo e la natura dei bisogni sociali dei cittadini stiano cambiando; un mutamento accelerato da un contesto che non cessa di mutare. Non per caso, diversi strumenti di comprensione dei cambiamenti sono stati sperimentati nei territori: da questionari rivolti agli iscritti, alla popolazione di riferimento o all'intera cittadinanza, fino a vere e proprie inchieste o ricerche commissionate a enti esterni finalizzate a capire la natura dei bisogni sociali del territorio (di questo si dà conto nella

seconda parte del Rapporto). Ciò, naturalmente, per un'organizzazione sociale di rappresentanza ha sempre valore e va oltre il contesto di emergenza e di crisi, specie in società complesse nelle quali anche i "corpi intermedi" hanno costante bisogno di strumenti e pratiche che a loro volta consentano l'intermediazione con i cittadini, la comprensione dei processi sociali, la decodifica della voce esplicita e implicita che proviene dalle persone che il sindacato intende rappresentare (si veda l'intervento di Ida Regalia, *infra*). Ma la dotazione di un set di strumenti e di pratiche di comprensione dell'esistente ha ancora più valore proprio in questa fase, segnata dalla drammaticità della pandemia e dai successivi stravolgimenti che non sembrano ricondurre nessun elemento del contesto all'ordine precedente.

Il 2022 si è aperto con l'invasione russa dell'Ucraina; una crisi sovrapposta alle incertezze della fase di uscita dalla pandemia, alle frizioni e alle impasse del sistema economico globale e delle sue filiere di produzione e distribuzione dei beni. La crisi energetica e l'inflazione hanno eroso il potere d'acquisto di lavoratori e pensionati. Il mercato del lavoro, in apparente recupero nei suoi indicatori fondamentali, pare accentuare alcuni caratteri di esclusione e marginalizzazione (precarietà, lavoro delle donne, dei giovani, degli immigrati). L'area della povertà si estende e colpisce particolarmente i soggetti già fragili – i migranti – e coloro che hanno potuto fare meno affidamento sulla rete di protezione del Reddito di cittadinanza. Senza contare i processi demografici che indeboliscono il Paese con saldi naturali della popolazione negativi e saldi migratori con l'estero che non compensano minimamente la diminuzione di popolazione. La fase di ripresa – segnata dal

lancio del programma Next Generation Eu e dal Piano nazionale di ripresa e resilienza – senza dubbio ha iniettato risorse nel sistema economico, ma allo stesso tempo ha messo gli attori sociali organizzati di fronte ai nodi più fragili dell'infrastruttura amministrativa, sociale ed economica: in primo luogo il sistema degli appalti, della tutela del lavoro, della trasparenza e della legalità. La storia italiana è costellata di fasi di "ricostruzione" che hanno consentito di alimentare la crescita del Paese e allo stesso tempo, per apparente paradosso, la modernizzazione dei sistemi illegali e criminali di gestione delle risorse, mettendo a frutto l'individualismo acquisitivo emergente già nel "miracolo economico" postbellico, oltre mezzo secolo fa.

Di tutto questo l'azione sindacale sul territorio come si è fatta carico? In che modo può assumersi pienamente la responsabilità di comprendere e rappresentare soggetti nuovi, istanze e linguaggi inediti? La strada prioritaria che emerge dall'azione negoziale – per quanto non senza contraddizioni e limiti – è quella dell'integrazione tra dimensione sociale e dimensione territoriale nell'intervento sindacale.

Una componente di tale integrazione risiede nell'innovazione organizzativa, a tutti i livelli, e nella pratica della formazione interna. Come si osserverà nei contributi del Rapporto presenti nella seconda parte, l'Assemblea organizzativa della Cgil (10-12 febbraio 2022) ha spinto verso questa direzione, chiamando alla corresponsabilità tutte le strutture territoriali e di categoria nei Coordinamenti della contrattazione sociale territoriale. È fondamentale il rapporto sinergico tra categorie degli attivi, dei pensionati e livelli confederali, senza dimenticare il ruolo di sensore esercitato dai servizi di natura sindacale (fiscali, patrona-

to, uffici vertenze ecc.). Inoltre non si arrestano i piani formativi che la Confederazione e lo Spi propongono ai territori per rafforzare conoscenza, competenze, attitudine al lavoro di rete sia all'interno sia all'esterno dell'organizzazione sindacale.

Pur con i limiti e le divergenze territoriali del welfare locale, anche i sistemi dei servizi chiamano sempre più a un'azione integrata. Per diverso tempo l'isomorfismo tra i sistemi regionali delle politiche sociali e l'azione sindacale ha favorito in alcuni contesti l'innovazione della postura organizzativa del sindacato, in particolare laddove il sistema istituzionale era più avanzato (con il protagonismo dell'associazionismo comunale, la partecipazione alla programmazione di zona e di ambito ecc.); ma oggi è la stessa radicalità del cambiamento sistemico a chiedere di integrare i livelli della contrattazione, e quindi non lasciare soli i lavoratori e i pensionati in quanto cittadini e i cittadini come soggetti portatori di istanze intersezionali, ovvero sempre situate nella condizione lavorativa, di genere, cittadinanza, età, condizione sociale.

Forse è proprio questa la tendenza – se effettivamente tale – che andrebbe indagata oggi e nei prossimi anni: come la negoziazione sociale è in grado di dispiegarsi effettivamente nei territori del sociale: laddove ne è stata pioniera, oppure dove è ancora in impasse, o nei territori che tentano un rinnovamento. In parte il Tredicesimo Rapporto si sofferma su questi aspetti: l'estensione della contrattazione territoriale sovracomunale, l'integrazione del welfare locale, l'attenzione al risvolto sociale dello sviluppo territoriale, alla regolazione degli appalti e all'orientamento degli investimenti pubblici. Ma

soprattutto s'impone un cambio di paradigma del rapporto tra negoziazione sociale e negoziazione territoriale che è consegnato al XIX Congresso nazionale della Cgil.

IL PROFILO DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TRA COVID-19 E "RIPRESA"

I documenti conservati dall'Osservatorio sulla contrattazione sociale territoriale hanno raggiunto la cifra di 11.000, attraverso un lavoro ultradecennale di raccolta a partire dal 2009¹. I testi siglati nel 2021 e in seguito raccolti e analizzati sono 932, sostanzialmente pari a quelli raccolti nell'ultimo anno pre-Covid, il 2019 (935 documenti). Si tratta di un significativo recupero rispetto ai dati presentati nel Dodicesimo Rapporto Ocs relativi al 2020, primo anno di pandemia. Considerata la natura eccezionale della negoziazione realizzata durante la prima emergenza sanitaria, svolta in condizioni del tutto inedite, non sorprende il numero considerevole di documenti del 2020 che l'Osservatorio è riuscito a recuperare anche successivamente, portando i documenti analizzati dai 540 presentati nel Dodicesimo Rapporto a un totale di 609. In particolare, sono stati recuperati accordi siglati nell'ultima parte dell'anno, che hanno formalizzato intese informali che si erano sviluppate nel corso dell'emergenza sanitaria più acuta. L'indubbia ripresa della contrattazione sociale territoriale nel 2021 va letta sullo sfondo di diversi elementi di contesto. Il primo fattore ha in verità a che fare con

¹ Il sito dell'archivio dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale territoriale è accessibile a chiunque, e interrogabile mediante un'agile maschera di ricerca, all'indirizzo <https://cgil.retedelsociale.it/index.asp>.

TAB. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE

(ANNI 2011-2021, V.A.)

	FINO AL 2011	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2011-2021
Accordi	477	708	667	601	523	732	647	718	811	720	415	653	7.195
Piattaforme	51	35	37	23	27	27	39	25	23	30	52	33	351
Verbali	56	191	296	299	287	355	239	328	262	185	142	246	2.830
Totale	584	934	1.000	923	837	1.114	925	1.071	1.096	935	609	932	10.376

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

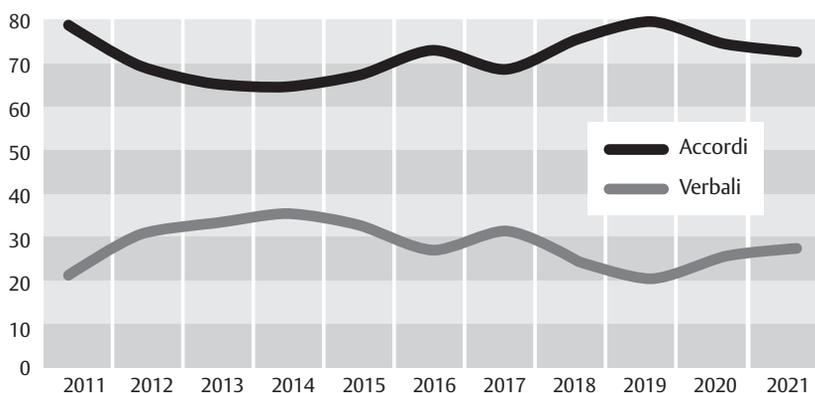
l'intensa attività di stimolo e di sollecitazione che le strutture nazionali di Cgil e Spi, anche attraverso l'Osservatorio, hanno esercitato nei confronti delle strutture territoriali del sindacato anzitutto per stimolare l'azione negoziale, ma anche con il fine di raccogliere quanto più materiale testimoniasse la ripresa delle iniziative. È stato attivato anche un sistema di comunicazione più strutturato che, nei territori, è a capo delle strutture regionali della Cgil e dello Spi, e che ha come referente nazionale per la raccolta la Fondazione Di Vittorio². Va poi ricordato che l'Osservatorio raccoglie e analizza i documenti "formali" della contrattazione sociale, elaborati e siglati dalle parti coinvolte in essa. Vi è senz'altro un'altra parte di attività sindacale che non giunge a questa formalizzazione, e nel 2021 si ritrova nelle forme più varie, anche se non incluse nell'archivio: comunicati stampa, lettere articolate di richiesta di confronto, rendiconti unilaterali delle organizzazioni sindacali riguardanti l'interlocazione con le istituzioni.

◆ Tipologia dei documenti

Rispetto all'andamento negoziale, il fitto lavoro di riattivazione del confronto emerge anche dal dato elevato dei verbali (in

crescita, raggiungono oltre un quarto del totale dei documenti, vd. Tabella 2) che illustra la spinta al reinsediamento dopo il riflusso del 2020 (tuttavia non del tutto omogeneo, sia nel confronto tra regioni sia tra territori delle medesime regioni). La dinamica tra fasi di crisi e fasi di ripresa vede tradizionalmente un aumento dei verbali: segno di reinsediamento, reti di relazioni non formalizzate ecc. Più nello specifico (vd. Figura 1) è possibile osservare un'espansione dei verbali in rapporto agli accordi veri e propri nella fase di crisi economica della prima parte dello scorso decennio, cui è seguita l'effimera ripresa della seconda parte degli anni '10 e una maggiore "stabilità" della contrattazione a livello territoriale (testimoniata da un aumento degli accordi, in rapporto ai verbali). Infine va segnalato l'aumento dei verbali nei due anni segnati dalla pandemia, nei quali però appare mutata – o meglio, diversificata – la funzione del verbale: coinvolgimento e partecipazione, reinsediamento delle relazioni tra le parti, "informazione e consultazione", e sempre meno verbali come "accordi mancati". D'altra parte, e in analogia con la contrattazione collettiva, specie aziendale, la solidità delle relazioni sindacali – e dei diritti garantiti ai lavoratori – è espressa dalla presenza di un accordo inte-

² Attraverso l'indirizzo e-mail contrattazionesociale@fdv.cgil.it.

FIG. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE (RAPPORTO TRA ACCORDI E VERBALI, ANNI 2011-2021, VAL.%)

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

grativo di secondo livello ma anche dall'intensità e qualità del confronto intermedio, in molti ambiti (attività di commissioni paritetiche su temi specifici, salute e sicurezza sul lavoro, confronto sulle risorse da destinare ai premi di risultato ecc.).

A proposito delle piattaforme, nel corso del primo anno di pandemia hanno assunto anche un profilo specifico (ad esempio per la traduzione territoriale delle misure nazionali, degli interventi anticrisi ecc.) in risposta alle urgenze dettate dall'emergenza: note unitarie, proposte su singoli temi e linee guida per il confronto con le amministrazioni pubbliche. Questa maggiore eterogeneità delle agende negoziali ha avuto caratteri

temporanei e contingenti. Difatti, il numero di piattaforme è ritornato anch'esso sui livelli pre-pandemici, con una prevalenza dei più "tradizionali" documenti per la contrattazione sociale sui bilanci di previsione dei Comuni, insieme con alcuni documenti orientati al confronto sullo sviluppo del sistema dei servizi e sullo sviluppo locale.

A un primo sguardo gettato sulla negoziazione della fase di ripresa post-pandemia, lo strumento della piattaforma negoziale sembra mostrare le medesime lacune, "tradizioni" o gli esperimenti innovativi che già si potevano riscontrare nel periodo precedente, segnato da notevoli differenze territoriali nell'approccio all'elaborazione delle

TAB. 2 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE (ANNI 2011-2021, VAL.%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2011-2021
Accordi	75,8	66,7	65,1	62,5	65,7	69,9	67,0	74,0	77,0	68,0	70,0	69,3
Piattaforme	3,7	3,7	2,5	3,2	2,4	4,2	2,3	2,1	3,2	8,6	3,5	3,4
Verbali	20,4	29,6	32,4	34,3	31,9	25,8	30,6	23,9	19,8	23,4	26,4	27,3
Totale	100											

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

agende sindacali, ad esempio articolate per livello della contrattazione (comunale, sovracomunale, regionale) e per filiera tematica; oltre che rispetto alle diverse funzioni cui corrisponde l'agenda sindacale: allocazione delle risorse locali (confronto sui bilanci), progettualità (programmazione dei servizi territoriali), promozione del territorio (piani di sviluppo integrati, specie nel quadro del Pnrr).

◆ Livello territoriale

Nel Dodicesimo Rapporto è stato evidenziato come la contrattazione realizzata durante l'emergenza sanitaria più acuta sia stata caratterizzata da un orientamento al livello sovracomunale, sia da un punto di vista operativo sia strategico. Ad esempio le esigenze d'indirizzo del sistema dei servizi di prevenzione e contrasto della pandemia, insieme all'adattamento dei servizi "ordinari" (sociali, sociosanitari e sanitari), sono state orientate da una regia quantomeno distrettuale, se non regionale. Il 2021 conferma questa tendenza (vd. Tabella 3), con il dato eloquente di ben il 16,1% di tutti i documenti (accordi e verbali) che si colloca a livello inter e sovracomunale. Nella tabella si è scelto di considerare l'intera attività di negoziazione, sia quella formalizzata in accordi veri e propri sia quella che si ritrova in verbali d'incontro e di confronto, dal momento che per argomentare il radicamento

della pratica di negoziazione sul territorio è più significativa la presenza di relazioni – anche al di là degli esiti o della nomenclatura dei documenti – che non la ricognizione delle intese effettivamente sottoscritte, le quali ovviamente restano l'elemento più rilevante dal punto di vista degli effetti sulle *policies*. Senza contare che i verbali danno conto di pratiche di confronto programmatico – sebbene non necessariamente paritetico – che in parte è riconosciuto dalle normative specifiche di livello regionale (si pensi alla partecipazione del sindacato ai tavoli dei piani di zona, o al confronto sulla programmazione distrettuale sociale, sociosanitaria ecc.). Il nucleo del confronto a questi livelli territoriali è rappresentato certamente dai tavoli negoziali, ma anche dalla partecipazione e concertazione alla programmazione del welfare territoriale (una dimensione che valorizza l'attività sindacale specie nelle regioni del Sud e Isole).

Va evidenziato che la contrattazione sociale sovracomunale mostra livelli diversi di diffusione e di organicità. I documenti in possesso dell'Osservatorio la individuano soprattutto in Emilia Romagna, Lazio e, a distanza, in Toscana, Marche e in alcune aree del Sud (grazie all'emersione del confronto capillare a livello di piani di zona, ad esempio in Puglia). Inoltre, rispetto alla cornice di temi affrontati si tratta di un confronto che in alcune regioni si concentra esclusi-

TAB. 3 ◆ LIVELLO TERRITORIALE (ACCORDI E VERBALI, ANNI 2011-2021, VAL.%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Livello comunale	87,2	89,1	84,3	88,0	79,5	88,5	86,4	87,2	89,3	76,3	81,3
Livelli inter e sovracomunali	10,0	8,9	12,6	7,8	17,9	8,0	11,7	11,5	8,1	17,1	16,1
Livello regionale	2,8	2	3,1	4,2	2,6	3,5	1,9	1,3	2,7	6,6	2,6
Totale	100										

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

vamente sui temi sanitari e di programmazione del welfare, mentre è assai meno frequente una filiera più complessa e articolata tematicamente, che comprenda ad esempio anche l'associazionismo comunale, i temi dello sviluppo, degli investimenti, della legalità ecc.

◆ Le differenze territoriali della contrattazione sociale

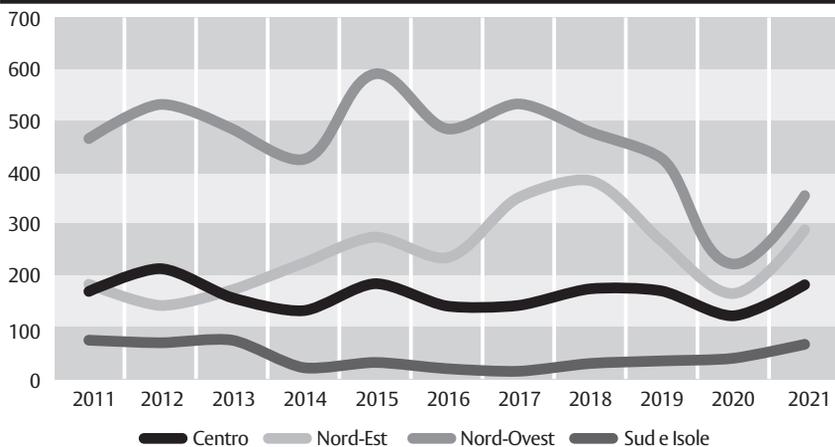
Un contributo alla comprensione dei nessi territoriali della contrattazione sociale è costituito dalle differenze di distribuzione nelle diverse aree del Paese. In particolare, ciò appare con evidenza nella concentrazione nel Nord del Paese di una quota di accordi che nel corso del decennio passato è oscillata, di anno in anno, tra i tre quarti e i quattro quinti del totale. Nel medio periodo si osservano una crescita degli accordi nel Nord-Est, pur con una battuta di arresto nel 2019; una componente sempre superiore al 40% nel Nord-Ovest, sebbene ridimensionata da oltre il 50% degli anni ante-

cedenti al 2016; una quota altalenante intorno al 20% nelle regioni del Centro. La parte più marginale è da sempre assegnata ai documenti siglati nelle regioni del Sud e delle Isole, per quanto vada considerata una crescita relativa che si concentra negli anni più recenti e anche nelle fasi contrassegnate dalla pandemia.

Osservando la figura successiva (Fig. 2) è possibile suggerire l'evoluzione di modelli differenti d'insediamento della negoziazione nelle diverse zone d'Italia.

Nel Nord-Ovest si osserva un calo progressivo da metà dello scorso decennio. Al di là dei diversi contributi e delle tendenze segnalabili nelle regioni dell'area (con una tenuta sostanziale in Lombardia, un logoramento della negoziazione in alcune province del Piemonte, un'azione con diversa intensità nel tempo in Liguria), la negoziazione a Nord-Ovest sembra segnare il passo per la difficoltà di estendere un modello basato prevalentemente – sebbene non solo – sul confronto a livello comunale attraverso

FIG. 2 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE (ACCORDI EVERBALI, ANNI 2011-2021, VA.)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

una meritoria penetrazione anche nei piccoli comuni (peraltro dettata dal profilo amministrativo delle due regioni: Piemonte e Lombardia assommano quasi il 30% di tutti i comuni italiani). Il Covid si inserisce in questa tendenza, ma al forte ripiegamento del 2020 è seguito un approccio capillare di recupero dei confronti nel 2021 che però rimane al di sotto dei valori pre-pandemia.

Il Nord-Est si caratterizza per una tendenza alla crescita nel corso di quasi un decennio (soprattutto in Emilia Romagna e Veneto), mostrando modelli diversi anche a livello infraregionale, e con uno spiccato orientamento territoriale in Emilia Romagna. La fase Covid è stata pertanto affrontata con strategie diverse: in Emilia Romagna ammortizzando il calo dei confronti di livello comunale, almeno nella prima parte dell'emergenza, attraverso la rete di relazioni sovracomunali (investendo le funzioni delle istituzioni e degli enti pubblici a quel livello) per poi tornare ad attivare i confronti locali nel 2021; mentre in Veneto vi è stata una diffusa riattivazione dei confronti comunali già al termine dell'anno.

Nel Centro la tendenza dell'intera ripartizione non dà conto degli andamenti specifici realizzati nelle diverse regioni, che mostrano una buona tenuta dei confronti soprattutto nel Lazio per la diffusa concertazione a livello di piani di zona, a sua volta frutto di accordi di livello regionale sul riconoscimento della partecipazione sindacale. Le altre regioni mostrano un buon recupero quantitativo dei documenti, ma vanno osservate alcune lacune, specie di livello provinciale (all'apparenza lasciate "scoperte" dopo il passaggio della pandemia), insieme al ruolo virtuoso delle relazioni negoziali territoriali, specialmente di ambito sociale, laddove vi era una precedente tradizione (ad esempio nelle Marche).

Nel Sud e Isole il recupero post-Covid si colloca in una tendenza di lieve crescita precedente, tanto che già il 2020 si colloca al di sopra del 2019 dal punto di vista dei documenti raccolti. Va sottolineato che ciò è dovuto soprattutto alla diffusione dei verbali, e cioè dei confronti a livello di welfare territoriale (distretti, ambiti, piani di zona) anche a seguito dei riflessi territoriali del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel complesso, la pandemia pare aver consegnato nuovi elementi di riflessione sul rapporto tra la negoziazione di livello comunale e quella di livello superiore o intercomunale. Quanto ne emerge è il tentativo di operare una connessione tra le competenze e le prerogative differenti degli attori del welfare locale, per agevolare una governance effettivamente multilivello. In questo senso l'azione sindacale si pone anche l'obiettivo implicito di un miglioramento dell'azione pubblica e degli assetti istituzionali, per quanto è ovviamente in suo potere attraverso lo sviluppo delle relazioni sindacali. Specularmente, ciò sollecita il rinnovamento dell'organizzazione sindacale stessa, dell'agenda e delle pratiche d'intervento del sindacato. Ciò è maturato per fattori esterni, in conseguenza della diversificazione e dell'evoluzione divergente dei sistemi regionali di welfare (dalla sanità ai servizi socio-sanitari, fino alle politiche attive per il lavoro), ma si è giovata anche del consolidamento di prassi e relazioni tra le parti stabilite in anni – decenni, si può oggi ragionevolmente osservare – di negoziazione sociale svolta con i Comuni.

Già nel Rapporto precedente si è sottolineato come il consolidamento della contrattazione sociale nelle regioni del Sud e nelle Isole potrebbe realizzarsi probabilmente mediante una *via originale*, specifica del contesto meridionale, valorizzando ad

esempio la governance sovracomunale, a partire anche dalle competenze tecniche e amministrative che si sono cimentate in essa nel corso degli anni negli ambiti sociali, nei distretti sanitari, attraverso la programmazione dei Piani di zona. Tali strutture sono state investite di urgenze in campo socio-sanitario e della programmazione degli interventi anti-povertà durante l'emergenza pandemica. Ciò è avvenuto anche altrove, ma al Sud si manifesta in un contesto di integrazione *per supplenza* – e spesso in assenza – di una rete di servizi a livello comunale. Nei Comuni occorrerà certo intervenire, ma soprattutto per facilitare una condivisione a livello superiore di prerogative e competenze riguardanti i servizi del territorio, specie considerando che le linee di finanziamento del sistema dei servizi si orientano al coordinamento e all'integrazione territoriale.

La distribuzione per regione dei documenti realizzati anche per il 2021 rispecchia l'articolazione tradizionale della contrattazione sul territorio (vd. Tabella 4). È utile però concentrarsi sul confronto con il 2020 e il 2019, ultimo anno pre-pandemia. Relativamente ai documenti siglati, i valori più consistenti si riscontrano in Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Quest'ultima regione mostra un leggero incremento rispetto ai documenti realizzati nel 2020, quando già in autunno è stato avviato un recupero degli incontri a livello comunale, specialmente tra i piccoli comuni delle province tradizionalmente più presidiate. In Emilia Romagna si realizza il "rimbalzo" più significativo (+200% sul 2020) con una negoziazione che ritorna diffusamente al confronto con le amministrazioni comunali ed è capace di incrementare, allo stesso tempo, quello a livello sovracomunale. Infine, la Lombardia segna

TAB. 4 ◆ DISTRIBUZIONE MATERIALI PER REGIONE

(TOTALE DOCUMENTI, RIFERIMENTO ANNO 2021, V.A.)

	TOTALE DOCUMENTI	DIFFERENZA 2020-2021	DIFFERENZA 2019-2021
Abruzzo	6	2	6
Alto Adige/ Süd Tirol	3	3	3
Basilicata	6	0	2
Calabria	0	-1	-22
Campania	6	-23	1
Emilia Romagna	152	99	31
Friuli V. Giulia	5	1	-12
Lazio	45	2	14
Liguria	13	0	10
Lombardia	318	130	-79
Marche	50	8	15
Molise	-	-	-
Piemonte	32	0	0
Puglia	33	33	31
Sardegna	10	4	7
Sicilia	10	6	9
Toscana	80	36	-24
Trentino	-	-	-
Umbria	21	8	10
Valle d'Aosta	-	-	-
Veneto	142	17	-5
Totale	932	325	-3

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

l'incremento maggiore in valore assoluto (+130 documenti rispetto al 2020), ma segna ancora un gap rispetto ai confronti realizzati nel periodo pre-pandemico (-79), con ciò traducendo un recupero del confronto con i comuni che ha trovato una più diffusa realizzazione in alcune province, ma non in tutte. Le regioni del Centro mostrano una buona dinamicità: Toscana, Umbria, Marche e in particolare il Lazio (a livello sovracomunale nel confronto sui Piani di zo-

na). Il Sud e le Isole presentano una situazione più variegata, con un recupero significativo dei documenti in Puglia, Sardegna e l'emersione dell'attività negoziale (anche in presenza di pochi documenti formalizzati) in altre regioni.

◆ Continuità negoziale e insediamento della negoziazione

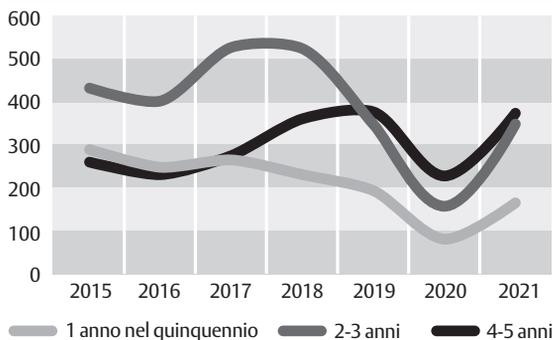
Il tema dell'insediamento della negoziazione sociale può essere osservato da diversi punti di vista e analizzato mediante dati diversi. Il rapporto (quantitativo e operativo) tra l'azione di livello comunale e quella sovra e intercomunale è uno di questi. Un altro approccio possibile è quello che va a "tracciare" la continuità delle relazioni che insistono sui medesimi territori. La figura seguente (Fig. 3) illustra per ciascun anno compreso tra il 2015 e il 2021 la presenza di documenti sottoscritti a livello comunale a cui corrispondono precedenti accordi e verbali, nel medesimo comune, durante il quinquennio che include l'anno in questione. In sostanza, i dati riferiti al 2015 consi-

derano il quinquennio 2011-2015, quelli riferiti al 2021 il quinquennio 2017-2021. Ma come si legge il grafico e cosa ci suggerisce? La curva che indica il valore "1 anno nel quinquennio" mostra la presenza di accordi siglati in comuni che nel quinquennio compaiono una volta sola (magari in anni più lontani ve ne sono tracce, ma una sola presenza in 5 anni suggerisce l'idea di una relazione episodica o di un tentativo di reinsediamento). Tale curva scende tra 2015 e 2019, mentre parallelamente crescono i comuni che ricorrono in 2-3 anni del quinquennio, con effetto di trascinamento negli anni successivi dei comuni che arrivano fino a 4-5 anni di presenza di documenti nel quinquennio, fino ai massimi del 2019.

Se sono molti, e in crescita, i comuni che appaiono anno dopo anno nei confronti negoziali, questo fornisce un chiaro indizio di continuità e radicamento. Ovviamente il 2020 ha segnato una battuta d'arresto in questa dinamica, ma come si può osservare il calo più intenso si ritrova nei comuni

con una media continuità (2-3 anni nel quinquennio), mostrando il dato, per certi versi ovvio ma importante sotto il profilo dell'azione sindacale, che in un contesto di crisi la continuità e solidità delle relazioni precedenti ha contato nel mantenere un canale di interlocuzione, soprattutto a livello comunale. Non a caso il recupero segnato nel 2021 mostra proprio la pendenza più significativa nella curva delle media continuità, nella quale si ritrova il riflesso dell'azione sindacale di rein-

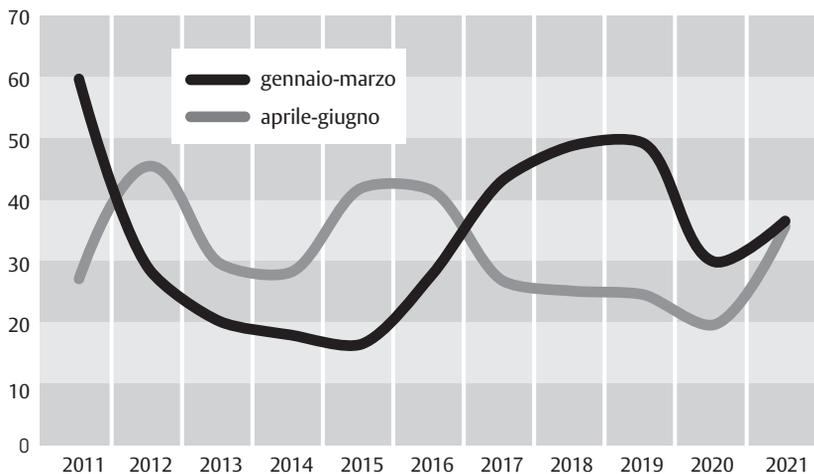
FIG. 3 ◆ COMUNI CON ACCORDI NEL QUINQUENNIO RIFERITO ALL'ANNO
(ACCORDI E VERBALI, ANNI 2015-2021, V. A.)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

FIG. 4 ◆ ANDAMENTO NEL CORSO DELL'ANNO

(ACCORDI E VERBALI, SIGLATI NEI PRIMI DUE TRIMESTRI, ANNI 2011-2021, V.A.)

*Fonte: Ocs, elaborazione Fdv*

sedimento (e per certi versi di “scouting”) di nuove relazioni con le realtà istituzionali con le quali si è avuto nel tempo un rapporto più discontinuo.

◆ Andamento nell'anno

La contrattazione sociale è ovviamente realizzata in diversi periodi dell'anno per quanto sia legata, in particolare quella di livello comunale, ai tempi dettati dall'approvazione dei bilanci di previsione dei comuni. Nel corso del tempo la quota di accordi comunali sui bilanci è calata a favore di una crescita della negoziazione sovracomunale e su temi specifici, ma il confronto sull'allocazione delle risorse di bilancio resta l'asse del confronto, dando quindi i contorni temporali alla “stagione negoziale”. Va sottolineato che la riflessione sindacale in diversi territori ha indicato la necessità di realizzare una negoziazione “continua”, in qualche modo più integrata alle diverse ne-

cessità dei territori e allo stesso tempo più autonoma nel proporre direttrici del confronto e temi nell'agenda sindacale.

Ad ogni modo, la Figura 4 mostra la quota di accordi e verbali siglati rispettivamente nel primo e nel secondo trimestre dell'anno, i periodi nei quali si concentra da sempre la maggior parte dei documenti. In linea generale si osservano due periodi: il primo che va dal 2012 al 2016, nel quale la quota di documenti siglati nel primo trimestre dell'anno è ampiamente sopravanzata da quelli riferiti al trimestre successivo. Ciò può essere letto come un fattore critico del confronto negoziale: ricordiamo che i primi anni dello scorso decennio sono anche quelli in cui è stata più stringente l'applicazione del Patto di stabilità interno che, proprio dal 2013, è stato esteso ai comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti. Il contesto, a quel tempo, era anche segnato dalle conseguenze occupazionali e sociali

TAB. 5 ◆ PARTI COINVOLTE AGGREGATE

(ACCORDI, ANNI 2012-2021, VAL.%)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Spi Fnp Uilp	87,3	84,5	81,0	74,1	87,9	86,7	87,4	85,8	79,2	76,4
Cgil Cisl Uil	54,0	53,0	60,8	71,6	75,4	71,8	68,3	54,2	72,2	70,0
Altri soggetti	16,8	13,3	16,3	13,7	10,2	11,7	8,5	8,9	14,3	16,7
Amministrazioni comunali	90,9	86,2	86,0	78,5	87,5	87,0	88,0	90,0	82,4	83,0
Amministrazioni ed enti sovracomunali	6,9	13,2	13,8	25,1	11,1	11,2	11,6	10,6	19,6	16,1

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

della crisi economica e finanziaria avviata dopo il 2008 e acuita dal 2011, con riflessi proprio sulla sostenibilità dei bilanci statali. Con la fase successiva, dal 2016 al 2019, s'invertono le proporzioni e la "stagione negoziale" si avvicina a un profilo migliore, se non proprio ottimale, con una prevalenza dei documenti siglati nel primo trimestre dell'anno (in teoria va oltre i termini dell'approvazione dei bilanci comunali, ma occorre tener conto delle abituali deroghe che portano le scadenze fino a marzo-aprile). Oltretutto, dal 2017 cominciano ad allentarsi, nell'ottica della flessibilità e della facilitazione delle spese per investimenti, le regole del Patto di stabilità interno per i Comuni, in particolare considerando il fondo pluriennale vincolato per definire il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali.

◆ Parti coinvolte: gli attori della contrattazione

L'osservazione di medio periodo, nel corso del decennio passato, illustra fasi differenti della partecipazione sindacale alla contrattazione sociale, oltre che considerazioni sul mutamento dei "fuochi" territoriali del confronto. I primi anni analizzati (approssimativamente 2012-2014) mostrano la tradizionale capillarità dell'intervento del sindacato dei pensionati, presente in più dell'80%

degli accordi ed eredità degli albori della negoziazione sociale fin dagli anni novanta dello scorso secolo (vd. Tabella 5). La presenza confederale è invece inferiore, tra il 50% e il 60%, per quanto più elevata al crescere delle dimensioni comunali, oltre che caratterizzata da specificità regionali. Nella parte centrale del decennio (2015-2017) si osserva una convergenza dell'azione negoziale orientata alla confederalità: con alti valori dei sindacati dei pensionati e una quota in crescita delle confederazioni. Nel 2018 e 2019 la presenza delle confederazioni pare segnare un arretramento; mentre la reazione alla pandemia l'ha riportata a valori più elevati, superiori al 70% degli accordi, sia nel 2020 sia nel 2021. Se per il 2020 la ripresa della presenza confederale (per quanto relativa: va considerata la forte riduzione degli accordi formali nell'anno pandemico) si può attribuire anche all'arretramento dei confronti nei piccoli comuni, a causa dell'emergenza sanitaria; il dato del 2021 conferma un profilo sindacale orientato alla confederalità (e va considerata anche la crescita delle categorie degli attivi, qui incluse negli "altri soggetti") che non a caso si sviluppa all'interno di – e promuove a sua volta – una negoziazione più "multilaterale", della quale è testimonianza il preso crescente delle amministrazioni e degli enti

sovracomunali (tra il 16% e circa il 20% dei firmatari di accordi, nell'ultimo biennio). Inoltre, torna a salire il coinvolgimento degli altri soggetti (associazioni datoriali, aziende pubbliche e partecipate ecc.) oltre che del Terzo settore e del mondo associativo, soprattutto quello legato alle reti sindacali (Auser, Sunia, Federconsumatori).

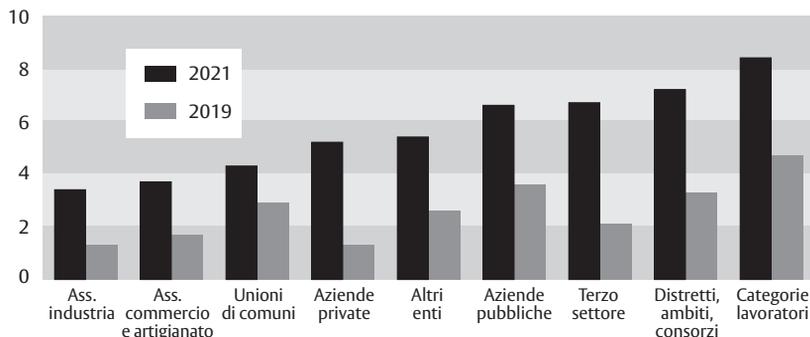
Come già osservato nel Dodicesimo Rapporto Ocs, nel corso dell'emergenza diversi enti e soggetti intermedi sono stati chiamati ad agire per il contrasto della pandemia. La spinta delle normative emanate dal governo nazionale e dalle Regioni ha sollecitato la regolazione dei servizi territoriali, i provvedimenti a tutela della salute degli utenti e dei lavoratori, le provvidenze previste per gli ammortizzatori sociali e per il contrasto dell'emergenza economica dei cittadini e delle famiglie. In parte, quindi, questa reazione è per certi versi dovuta e indirizzata dalla cornice di *policy* nazionale e regionale.

La figura successiva (Figura 5) illustra nel dettaglio la presenza degli "altri soggetti" (presentati come aggregato nella Tabella 5) che già nel 2020 avevano mostrato una cre-

scita della presenza. Il dato del 2021 conferma e per certi versi consolida questa diversa e forse nuova postura dei soggetti territoriali rispetto al coinvolgimento nella negoziazione. Nel confronto tra il 2019 e il 2021 emerge un profilo diverso, nel quale i soggetti più rappresentativi cambiano sia per quantità sia per natura. Nel 2019 i primi quattro attori (ripetiamo, al di fuori dei principali soggetti: Ooss confederali e dei pensionati, comuni) sono compresi in una forchetta tra il 2,9% e il 4,7% e comprendono gli attori "tradizionali" del welfare territoriale e della contrattazione nei servizi pubblici sovracomunali: distretti/ambiti, unioni di comuni, aziende pubbliche – come le Asl e altre strutture intermedie –, le categorie dei lavoratori.

Già nel 2020 aumenta nel complesso il peso di questi attori, che diventano una vera e propria "prima linea di intervento" nel corso dell'emergenza: a partire dai distretti/ambiti del welfare e dalle aziende pubbliche, dietro cui si collocano le categorie dei lavoratori e il Terzo settore. Nell'edizione precedente del Rapporto ci si chiedeva se questo nuovo profilo dettato dall'emergen-

FIG. 5 ◆ PRINCIPALI PARTI COINVOLTE, ECCETTO OOSS E AMMINISTRAZIONI COMUNALI
(ACCORDI, ANNI 2019 E 2021, %)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

za si sarebbe consolidato o meno, e cioè se si sarebbe realizzata una maggiore integrazione tra intervento confederale e delle categorie (in primo luogo i pensionati e la Funzione pubblica), insieme a un orientamento al confronto sovracomunale, con coinvolgimento e partecipazione di una più ampia rete di soggetti titolari della rappresentanza territoriale.

Il 2021 pare consolidare in parte questa ipotesi, con una preminenza dei distretti/ambiti accanto al ruolo del Terzo settore, aziende pubbliche e altri enti. Si può osservare inoltre come la crescita degli "altri soggetti" sia generalizzata, e per quanto su valori ancora limitati coinvolga anche le associazioni datoriali e le unioni di comuni (che ricordiamo sono di per sé diffuse e attive in misura disomogenea nel Paese).

◆ I destinatari della contrattazione sociale

L'analisi dei beneficiari delle misure di contrattazione sociale è un aspetto caratterizzante dell'attività dell'Osservatorio. I Rapporti annuali restituiscono non solo il peso di ciascun soggetto per com'è definito nella classificazione (con criteri e caratteristiche variegate: cittadinanza nazionale/straniera, rapporto che intrattiene con i servizi, condizione di salute, posizione nel mercato del lavoro ecc.) ma anche la sua associazione a misure specifiche, interventi di politica sociale e territoriale. In queste pagine presentiamo anzitutto l'andamento generale che caratterizza gli anni più recenti, con il valore percentuale riscontrato dai soggetti principali (vd. Tabella 6). Nel 2021 si conferma una contrattazione di impianto universalistico, che nel 92,6% degli accordi prevede (almeno alcune) misure e interventi rivolti alla generalità dei cittadini; questo risulta per certi versi ovvio quando il confronto si concentra

su misure fiscali, su tariffe e compartecipazione al welfare, ma va letto anche nei termini positivi di una non categorizzazione eccessiva del confronto negoziale, per quanto vi siano piani e livelli in cui ciò è per certi versi obbligato (accordi tematici, programmazione degli interventi e dei servizi ecc.).

I pilastri specifici dei destinatari sono rappresentati storicamente da anziani, soggetti in povertà (o a rischio di povertà), non autosufficienti, disabili, minori, con percentuali di presenza negli accordi che variano nel 2021 dal 60% fino a oltre il 75%. Il cambiamento più evidente, almeno a partire dalla fase pandemica, riguarda la presenza di lavoratori e imprese, che oggi risultano tra i maggiori riferimenti delle misure negoziate. Si passa da una loro presenza, rispettivamente, in circa un terzo e un quarto degli accordi del 2017 a valori che nel 2020-2021 superano la metà di tutti gli accordi. Nel 2020 la presenza delle imprese risulta soprattutto per una modulazione di tasse e tariffe locali, specie nella fase di ripartenza dopo i lockdown (per piccole imprese, esercizi pubblici, lavoratori autonomi ecc.), mentre i riferimenti ai lavoratori contemplavano principalmente i lavoratori pubblici coinvolti, a vario titolo, nella risposta alla pandemia (dai dipendenti diretti delle amministrazioni comunali ai professionisti del sociale e del sistema sanitario, in particolare i medici di medicina generale). Una quota importante di lavoratori e imprese risultava destinataria (diretta o indiretta) di interventi di regolazione del sistema degli appalti pubblici, in una tendenza già consolidata negli anni precedenti. Oltre a ciò, il 2021 pare introdurre un'attenzione più marcata alla dimensione di crisi sociale del lavoro associata agli effetti della pandemia, pur in un contesto (l'anno passato) di chiara ripresa economica.

TAB. 6 ◆ DESTINATARI (ACCORDI, ANNI 2017-2021, % DEI PRIMI 14 DESTINATARI AL 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Cittadini/famiglie	97,6	96,5	96,2	91,2	92,6
Anziani	74,2	76,6	83,2	77,1	75,3
Povertà	77,7	79,9	79,8	79,5	73,0
Non autosufficienti	50,3	63,5	71,6	71,0	67,1
Disabili	58,8	64,9	71,2	69,0	64,9
Minori/infanzia	56,0	61,1	67,9	69,0	61,6
Lavoratori/trici	36,7	31,9	41,0	53,7	56,4
Imprese	27,2	36,5	36,2	54,1	51,3
Disoccupati	36,2	36,1	31,7	26,8	42,0
Donne	19,0	25,8	27,7	32,2	39,1
Terzo settore	24,2	44,9	43,7	36,1	38,9
Giovani	26,4	33,3	32,1	29,5	33,5
Inoccupati	10,8	26,8	27,3	18,0	23,4
Immigrati	28,5	29,3	37,6	17,1	16,4

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

Non casualmente, nell'associazione tra beneficiari e singole misure negoziate l'aumento dei "lavoratori" spicca per un'attenzione più diffusa a legalità e sicurezza – specie nell'ambito del confronto sugli appalti – e contrasto della precarietà, oltre a lavoro nero e irregolare. Accanto a questo crescono i riferimenti a disoccupati (nel 42% degli accordi) e inoccupati (23,5%). Risultano ancora su percentuali in controtendenza rispetto agli anni più recenti i riferimenti agli immigrati: dopo un calo al 17,2% degli accordi nel 2020 (contro una media del 30% degli anni pre-pandemia), si conferma la marginalità degli stranieri anche nel 2021 (16,4%) pur a fronte, come si è visto, di un "rimbalzo" significativo del numero totale di accordi e della stessa diffusione del confronto negoziale sul territorio.

Nel Rapporto dedicato al 2020, l'introduzione della variabile "misure Covid" all'interno della classificazione delle tematiche ha permesso di illustrare come e in che misura gli interventi di contrasto alla crisi pan-

demica siano stati associati ai destinatari della contrattazione sociale. L'analisi degli accordi del 2021 consente di confrontare l'onda lunga di tali interventi (vd. Figura 6). Nel complesso la contrattazione sociale del 2021 ha fatto registrare 1.355 "misure Covid", e cioè singoli temi rilevati nell'analisi dei 653 accordi del periodo. Tali interventi sono numericamente superiori al 2020 (1.244), ma più rarefatti considerando l'aumento di accordi riscontrato nell'anno di ripresa. Va ricordato che tali interventi sono riportati come "misure Covid" seguendo l'intento e la lettera degli accordi, che li presentavano come motivati dal contrasto degli effetti della pandemia; pertanto qui non si valuta il loro effettivo orientamento e nemmeno i contenuti. Tuttavia, ciò mostra ugualmente la cornice programmatica e valoriale condivisa delle parti firmatarie e, quindi, dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Ciò premesso, il 2021 pare segnare uno spostamento delle "misure Covid" da un *framework* di intervento legato

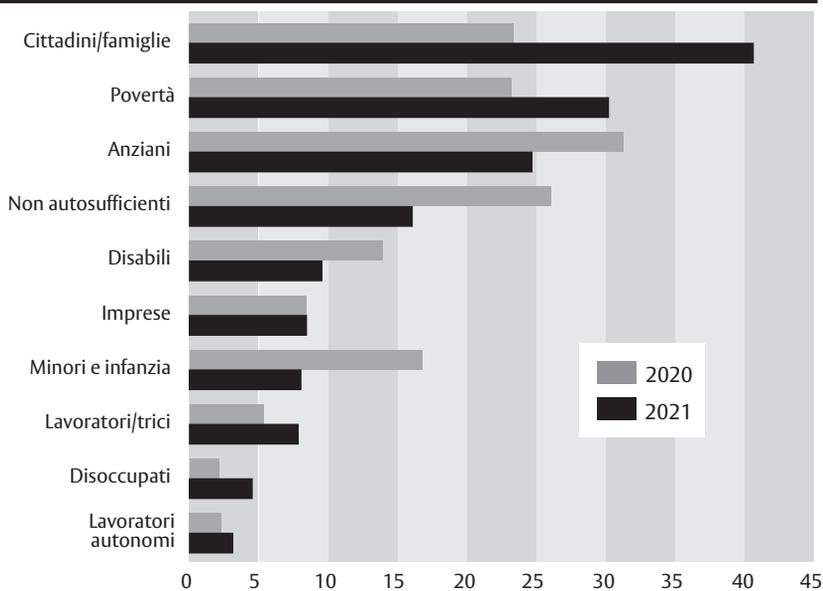
all'emergenza sanitaria, in senso stretto, a uno più ampio e di natura maggiormente sociale. La Figura 6 mostra come il 40,5% delle "misure Covid" del 2021 (contro il 23,3% del 2020) abbia come destinatari Cittadini/famiglie, declinando in particolare una serie di interventi di alleggerimento di rette, tariffe e in generale sulla compartecipazione al welfare locale tramite i classici strumenti dell'esenzione o dell'agevolazione in base a Isee. Coerentemente aumenta il peso delle "misure Covid" associate al contrasto della povertà (30,1%), mentre calano – ma solo in termini relativi – i riferimenti ai soggetti maggiormente beneficiari dalle misure di contrasto della pandemia nel corso dell'emergenza sanitaria: non autosufficienti, disabili, anziani, minori.

◆ I TEMI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

◆ L'articolazione delle principali aree e voci tematiche

Nelle linee generali delle tematiche, la contrattazione sociale territoriale mostra una considerevole continuità nell'arco del passato decennio. La tabella successiva (Tab. 7) mostra sommariamente questo dato, riferito agli anni compresi tra 2017 e 2021. Complessivamente ne emerge una contrattazione variegata, dal momento che quasi tutte le aree tematiche sono presenti almeno nel 50% degli accordi (con l'eccezione delle Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità) fino a raggiungere quasi

FIG. 6 ◆ PRINCIPALI DESTINATARI ASSOCIATI A "MISURE COVID"
(ACCORDI, ANNI 2020-2021, % SUL TOTALE "MISURE COVID")



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

9 accordi su 10 nel caso delle *Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali*. Va sottolineato in premessa – come più diffusamente è stato fatto nei Rapporti precedenti – che l'indubbia crescita di articolazione tematica degli accordi, e più in generale dell'azione negoziale sul territorio, rappresenta più un tema di lavoro che non un risultato acquisito non problematico, questo per la diffusa "sotto-negoziazione" di diversi temi e campi di politica sociale-territoriale, per i quali ci si limita talvolta a una presa d'atto delle scelte operate dalle amministrazioni pubbliche.

L'**area 1, Relazioni tra le parti e definizione del processo**, mostra la proceduralizzazione del confronto che nel 2021 vede una maggiore diffusione dei *tavoli di confronto* e delle *verifiche periodiche*, che arrivano a coprire circa un terzo di tutti gli accordi.

Rispetto all'**area 2, Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva**, una parte rilevante degli accordi tratta di *Politiche del Terzo settore* (34,8%). Nel dettaglio,

tra 2019 e 2021 calano i riferimenti a *sostegno e promozione* (contributi per progetti specifici del Terzo settore e associazionismo: dal 24,7% al 16,3%) e crescono lievemente quelli che alludono all'*affidamento di servizi e prestazioni* (dal 22,4% al 25,5%). Da segnalare le forme di *informazione dei cittadini*, intorno al 20% degli accordi, negli anni più recenti concretamente legate – nella fase di emergenza e in quella successiva – a servizi e canali di informazione sulle opportunità di sostegno a pensionati, lavoratori e imprese, talvolta anche in raccordo con l'azione del sindacato e della sua rete di servizi.

L'**area 3, Pubblica amministrazione**, mantiene i valori elevati raggiunti negli anni più recenti. La tendenza è alimentata da frequenti riferimenti alla gestione di *esternalizzazioni e appalti* (che arrivano al 33,1% degli accordi 2021), e più di recente anche agli orientamenti a una gestione integrata di alcune funzioni e servizi, specie attraverso l'evoluzione delle relazioni tra amministrazione

TAB. 7 ♦ AREE TEMATICHE PRINCIPALI (ACCORDI, ANNI 2017-2021, VAL.%)

	2017	2018	2019	2020	2021
Relazioni tra le parti e processo	88,6	84,5	81,4	80,9	87,0
Partecipazione e cittadinanza attiva	43,0	50,3	55,6	52,5	48,6
Pubblica amministrazione	64,9	61,0	69,2	63,7	64,4
Politiche di bilancio	57,8	50,6	58,3	52,1	51,7
Sociale, sanità, socio-sanitario e assistenza	87,0	88,5	90,6	90,6	87,6
Lavoro e sviluppo	51,7	56,2	49,6	54,5	62,6
Politica locale dei redditi e delle entrate	86,9	85,5	86,1	74,3	71,8
Discriminazioni e pari opportunità	29,9	35,9	38,6	36,3	37,1
Politiche abitative e del territorio	63,6	68,1	70,6	65,4	65,0
Infanzia, giovani, educazione e istruzione	51,5	57,3	64,0	64,6	59,5
Cultura, benessere e sicurezza	43,3	55,0	61,1	56,4	50,3

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

ni comunali, attraverso Unioni e distretti/ambiti. Il 2021 segna un confronto più diffuso sul personale pubblico, in particolare nei servizi territoriali, sociali e sociosanitari (Mmg, assistenti sociali ecc.). Naturalmente non si tratta di contrattazione diretta rispetto alla gestione del personale, che compete alla categoria di riferimento, ma del riflesso di una discussione più ampia sull'orientamento dei servizi e sulla loro riorganizzazione nel territorio.

L'**area 4, Politiche di bilancio**, segnala in sostanza la presenza dei veri e propri accordi sui bilanci di previsione dei comuni – e talvolta degli enti sovracomunali –. Il merito delle misure si osserva nelle rispettive voci tematiche; tuttavia si può osservare che se tra 2019 e 2021 resta sostanzialmente stabile la quota di accordi che tratta di bilancio di previsione annuale (circa nel 45% degli accordi), crescono quelli in cui, spesso insieme all'intesa sul bilancio per l'anno a venire, si ritrovano elementi condivisi sulla programmazione pluriennale (dal 3,5% al 5,7%) e soprattutto i confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (dal 15,6% al 21%) che segnalano la persistenza e la continuità del confronto, nonché indirettamente la verifica di quanto implementato in passato.

L'**area 5, Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali**, è da sempre un pilastro della contrattazione sociale e nel 2021 conferma valori assai elevati: 87,6% degli accordi. Nel medio periodo i più evidenti cambiamenti si ritrovano nell'articolazione interna dell'area, nei suoi raggruppamenti di temi e nelle singole voci d'intervento. In particolare, la *programmazione di servizi e prestazioni*, che comprende il confronto sull'integrazione sociale e sanitaria, sulla riorganizzazione dei servizi territoriali, sulla programmazione nei Piani di zona, passa

dal 41,1% del 2019 al 59% degli accordi 2021 (in crescita relativa anche rispetto al primo anno di pandemia). S'intravede in questo dato la diffusa negoziazione di livello sovracomunale per il ripensamento dei servizi nel territorio, sia nella fase di adattamento durante l'emergenza sanitaria sia, in prospettiva, nella direzione dei cambiamenti necessari nella cornice del Pnrr. Il sistema delle *prestazioni e dei servizi* mantiene l'ampiezza già accordata negli anni precedenti, in particolare riguardo ai servizi residenziali, domiciliari e territoriali (in aumento specie nel periodo pandemico) che risultano presenti in misura rilevante, ciascuno tra il 40% e il 50% degli accordi. Altro ambito specifico in crescita è quello degli *interventi di contrasto della povertà* (dal 51% degli accordi del 2019 al 60% del 2021). Già negli anni precedenti si è assistito a un aumento delle tematiche e degli interventi rivolti al contrasto della povertà, polarizzati tra misure di assistenza e dal carattere d'urgenza (contributi economici straordinari, contributi in beni di prima necessità) e misure di inclusione sociale più articolate. Gli interventi rivolti ad alleviare la condizione d'indigenza si concretizzano nel sostegno diretto o indiretto (tramite l'associazionismo solidaristico) ai bisogni di base dei cittadini, attraverso la distribuzione di prodotti alimentari, vestiario, farmaci e altri beni essenziali: questa voce passa dal 13,5% degli accordi del 2019 (in linea con la media degli anni precedenti) a circa il 40% degli accordi nel periodo 2020-2021. Un'indicazione strategica rivolta alla negoziazione risiede nella necessità di integrare le misure dirette al contrasto della povertà al sistema dei servizi: le voci relative ai *servizi di contrasto del disagio sociale e prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute* si ritrovano in oltre il 20% degli accordi. In calo inve-

ce i servizi di *accoglienza* (corrispondenti in massima parte a servizi rivolti agli immigrati) che si attestano su valori intorno al 5% degli accordi, dal 10,7% del 2019, e con una diffusione anche maggiore negli anni precedenti, corrispondenti a una stagione più vivace del sistema di accoglienza diffusa, allora Sprar, e poi alla reazione agli effetti dei cosiddetti Decreti sicurezza del 2018-2019. La marginalità delle misure a favore degli immigrati è già stata evidenziata dai dati sui beneficiari, e trova conferme anche nell'area 8, *Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità*, che alla voce *integrazione* vede un calo dal 26,5% del 2019 all'8,9% del 2021.

L'area 6, Politiche del lavoro e dello sviluppo, è tra quelle che maggiormente hanno mostrato il riflesso dell'emergenza pandemica e, soprattutto in prospettiva, della successiva ripresa. Nel complesso l'area supera la soglia del 60% degli accordi, dopo valori oscillanti sul 50% negli anni precedenti. Nell'articolazione interna ciò è attribuibile principalmente al *sostegno ad aziende* (dal 4,7% del 2019 al 19,3% del 2021), che allude a un'ampia varietà di misure rivolte soprattutto alle piccole attività economiche per l'alleggerimento di tasse e tariffe locali. Meno evidente il riflesso di iniziative più ampie: *accordi e piani di sviluppo territoriale* passa dal 6% all'8,1%. Al di là dei valori percentuali, andrà certamente osservata con attenzione l'applicazione dell'agenda del Pnrr a livello locale, anche attraverso il confronto negoziale realizzato con i protocolli sulle missioni 5 e 6 ("Equità sociale, di genere e territoriale" e "Salute"), o specifici accordi e piani sullo sviluppo locale che in qualche modo intercettano l'orientamento del Pnrr. Questo tema sarà certamente affrontato attraverso l'analisi degli accordi del 2022, nei quali si ritrova in alcune deci-

ne di casi. Altro ambito in crescita rispetto al periodo pre-pandemico è quello della *tutela del lavoro*: dal 23,1% al 34,5% del 2021. Nel dettaglio, tra 2020 e 2021 si conferma una crescita delle misure legate a *salute e sicurezza*, mentre il 2021 segna in particolare una crescita dei temi della *Legalità* (dal 15,8% del 2019 al 23,6%) soprattutto in relazione al sistema degli appalti e di assegnazione delle risorse pubbliche. Sono stagnanti le misure di *qualificazione e inserimento lavorativo*, in particolare i percorsi d'inserimento dei soggetti più svantaggiati attraverso strumenti dedicati (borse lavoro, cantieri di lavoro ecc.), ma pur sempre si collocano intorno al 30% degli accordi (con un limitato protagonismo dei servizi del lavoro). Ancora più limitati gli interventi di *protezione sociale e del reddito* (dal 3,2% al 5,5% degli accordi, tra 2019 e 2021), ben lontani dai valori a due cifre della prima parte dello scorso decennio, in cui vigevano più diffusi e articolati "fondi anticrisi" rivolti ai lavoratori in difficoltà, poi rifluiti nell'impegno crescente verso le aree più critiche della povertà.

L'area 7, Politica locale dei redditi e delle entrate, è tradizionalmente il secondo pilastro (insieme all'area 5) della contrattazione sociale territoriale. La dinamica dell'emergenza pandemica e la riduzione del peso degli accordi di livello comunale sul totale degli accordi hanno ridimensionato questa componente di interventi, passati da una media superiore all'80% degli accordi negli anni passati a circa il 70% nel 2020; va segnalato che questa contrazione si conferma nel 2021 nonostante un ben più alto numero di accordi, e forse segnala margini ristretti di intervento attraverso la leva fiscale e la modulazione delle tariffe e delle rette dei servizi, almeno a livello locale. Rimane poco al di sotto dei valori 2019 la *compartecipa-*

zione ai costi del welfare (rette e tariffe dei servizi a domanda individuale), passando dal 46,5% al 40,4%, un dato complementare a una più marcata riduzione dei riferimenti e della regolazione dello strumento Isee (dal 65% degli accordi 2019 al 49,8%) nonostante l'ovvia esigenza di introdurre una regolazione più equa e perequativa nell'accesso ai servizi sociali pubblici. Al netto del fattore prospettico, che assegna un maggior peso al confronto sovracomunale nel 2020 e 2021 (e quindi cala relativamente il peso delle tematiche fiscali, prerogativa dei comuni), diminuiscono i riferimenti alle addizionali Irpef e alla tariffa sui rifiuti, mentre tiene il tema delle *utenze domestiche* (circa nel 20% degli accordi), in particolare su riduzioni locali delle tariffe o compensazioni per i redditi medio-bassi e per i pensionati, oltre a iniziative di informazione per l'accesso al bonus energia. Pur in una fase d'intenso bisogno di risorse per investimenti, di sostegno all'economia locale e soprattutto alle necessità dei cittadini, la voce *contrasto dell'evasione fiscale e tributaria* passa dal 54,6% del 2019 al 36,5% del 2021. Sul piano delle priorità sorprende che al di là delle misure concrete non vi sia un'estensione dell'accento sul recupero di risorse evase o eluse, per orientarle a finalità pubbliche. Naturalmente va considerato che tale voce è stata largamente presente negli ultimi anni dello scorso decennio in oltre la metà degli accordi, quindi va anche tenuto in conto un effetto "trascinamento" di interventi e disposizioni ancora vigenti. Ciononostante, queste spesso sono ancora polarizzate tra petizioni di principio (quantomeno nella lettera dei testi) ed esperienze di effettivo recupero di risorse destinate, tramite l'accordo con il sindacato, per la spesa sociale o progetti di sviluppo.

L'area 8, Azioni di contrasto delle discrimina-

zioni e pari opportunità, nel complesso si mantiene sul livello degli anni precedenti (37,1% degli accordi 2021), ma al suo interno è contrassegnata da tendenze divergenti: da una parte la crescita di attenzione (per quanto concentrata in determinate aree territoriali) al *contrasto della violenza di genere* e alle *pari opportunità* (raggiungono nel complesso il 30% degli accordi, soprattutto tramite il volano del sostegno ai Centri antiviolenza, e a più limitati interventi per il cambiamento culturale e l'educazione dei minori); dall'altra vi è il più diffuso e trasversale, rispetto ai territori, arretramento degli interventi di *integrazione*, principalmente rivolti alla popolazione immigrata e straniera (dal 26,5% del 2019 all'8,9% del 2021). Da una parte ciò mostra la marginalizzazione del tema dell'accoglienza (di primo e secondo livello attraverso il Sistema accoglienza integrazione, Sai), ma anche la minore presenza di interventi di scambio e inclusione rivolti alla popolazione straniera regolarmente soggiornante, ai minori frequentanti le scuole, alle donne e ai soggetti fragili in condizione di povertà o alla ricerca di occupazione.

L'area 9, Politiche abitative e del territorio, si ritrova in circa due terzi degli accordi, in linea con gli anni più recenti e dopo una crescita iniziata fin dai primi anni '10. Le specificità del periodo pandemico e della successiva ripresa si caratterizzano soprattutto nei raggruppamenti tematici e nelle singole voci: le iniziative di *riqualificazione urbana e del territorio* (spesso piccole opere e investimenti locali) sono in crescita dopo il calo sensibile del 2020 (nel 2021 si ritrovano nel 27,8% degli accordi). Da segnalare la crescita degli interventi in *efficienza, risparmio energetico e idrico*, sulla scia di una tendenza all'aumento già precedente alla pandemia (dal 7,9% degli accordi 2017 al 16,7% del

2021), ma che l'emergenza, anche grazie all'enfasi sulle politiche di sostenibilità ambientale, ha certamente accentuato. Si tratta di interventi di vario tipo e soprattutto di scala variabile, ma concentrati soprattutto sull'efficientamento energetico degli edifici pubblici, delle scuole, dell'illuminazione stradale. Le politiche per la casa hanno visto tra il 2020 e il 2021 diversi accordi specifici locali sull'emergenza abitativa; tuttavia, sul piano quantitativo si concentrano sugli *interventi per l'affitto* (circa il 26% degli accordi, intorno alla media degli anni precedenti), attraverso i fondi nazionali, regionali e le integrazioni definite a livello comunale; mentre le misure per *l'edilizia pubblica e sociale* segnano il passo e sono legate agli orientamenti locali delle amministrazioni (dal 32,4% del 2019 al 20,1% del 2021). Ciò probabilmente segnala un'attenzione per le situazioni di maggiore criticità sociale ma, insieme, una assai meno ampia progettazione sul tema dell'abitare accessibile e sostenibile (peraltro in una cornice segnata dai riflessi della crisi pandemica, ma ancora esente dagli effetti della crisi energetica e dall'elevata inflazione del 2022-2023).

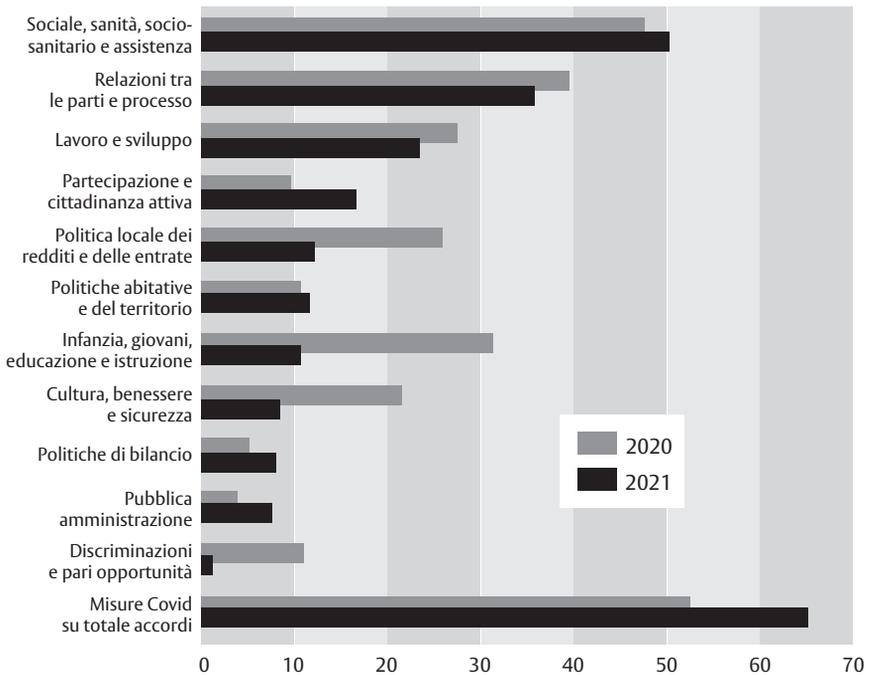
L'**area 10, Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione**, risulta in circa il 60% degli accordi, collocandosi su una scia d'aumento di tali tematiche nell'agenda negoziale già negli anni passati. Nonostante l'enfasi diffusa nel dibattito pubblico sulle esigenze di tenuta del sistema educativo durante la pandemia, non si osserva una crescita di attenzione verso *l'edilizia scolastica* (pur presente in circa il 20% degli accordi) o *l'offerta educativa*. Critico è il tema del *diritto allo studio*, in particolare sui temi dell'integrazione scolastica (disabili, figli di stranieri, educazione e cultura civica, parità di genere ecc.) che passano dal 18,8% degli accordi 2019 all'11,5% del 2021.

L'**area 11, Politiche culturali, benessere e sicurezza**, dopo una crescita costante nella seconda metà dello scorso decennio segna nel 2021 un calo (dal 61,1% del 2019 al 50,3% dell'anno passato). Insieme alla contrazione, per certi versi obbligata dall'emergenza sanitaria, delle attività di socializzazione e promozione culturale nel 2020, vi è una conferma di tale tendenza nel 2021, segno della difficoltà di ripresa (quantomeno nell'agenda negoziale) della contrattazione sull'iniziativa e sulla valorizzazione culturale. Crescono invece le iniziative di *promozione del benessere* (corsi, seminari, eventi su stili di vita salutari, alfabetizzazione informatica ecc.) che vedono promotori i soggetti del Terzo settore e lo stesso sindacato, in particolare lo Spi spesso di concerto con l'Auser (dall'8,7% del 2020 al 16,9% del 2021), nei quali sono certamente incluse le attività a distanza, o miste, sperimentate nel periodo pandemico.

◆ Le "misure Covid" tra il 2020 e il 2021

Anche per il 2021 la classificazione dei documenti ha utilizzato l'etichetta "misure Covid-19" per segnalare quegli interventi che esplicitamente, nella lettera degli accordi, sono indicati dai firmatari come strumenti di contrasto dell'emergenza sanitaria, degli effetti sociali della pandemia e per il recupero post-pandemia. La figura seguente (Fig. 7) illustra la concentrazione di tali misure all'interno di ciascuna delle dodici aree tematiche dello schema di classificazione. Anzitutto va segnalato che ben il 64,9% degli accordi contiene una o più di tali misure, in aumento dal 52% del 2020 (*Nb*: per il primo anno di pandemia si considerano ovviamente anche i primi due mesi dell'anno). Questo dato si colloca in un anno di passaggio e di parziale uscita dalla pandemia: si ritroverà negli accordi 2021 una maggiore va-

FIG. 7 ◆ PRESENZA DI "MISURE COVID" NELLE AREE TEMATICHE PRINCIPALI
(ACCORDI, ANNI 2020-2021, % ENTRO CIASCUNA AREA)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

rietà di campi e destinatari di “misure Covid” rispetto alla focalizzazione emergenziale del 2020; e, oltre a questo, una specializzazione degli interventi, concentrati in alcuni punti specifici degli accordi e non più totalizzanti, come del resto era scontato durante i mesi della crisi sanitaria più acuta. Difatti, se il numero complessivo di “misure Covid” cresce tra il 2020 e il 2021 (da 1.244 a 1.355) e si diffonde in un maggior numero di accordi, la “densità” di tali misure si restringe: da una media di 5,8 “misure Covid” per ogni accordo del 2020 che ne contiene almeno una a un valore medio di 3,2 “misure Covid” per accordo nel 2021.

Naturalmente l'area più densamente popolata da esplicite “misure Covid” risulta quella delle *Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali*: all'interno degli accordi che trattano temi di quest'area ben il 50% fa riferimento diretto al contrasto della pandemia. Un forte orientamento generale al contesto pandemico è presente nell'area dedicata alle relazioni sindacali (area 1, in particolar modo nelle dichiarazioni condivise poste di solito in premessa degli accordi). Segue l'area delle *Politiche del lavoro e sviluppo*, che vede “misure Covid” entro circa un quarto degli interventi orientati al sostegno di lavoratori e imprese. Rispetto al

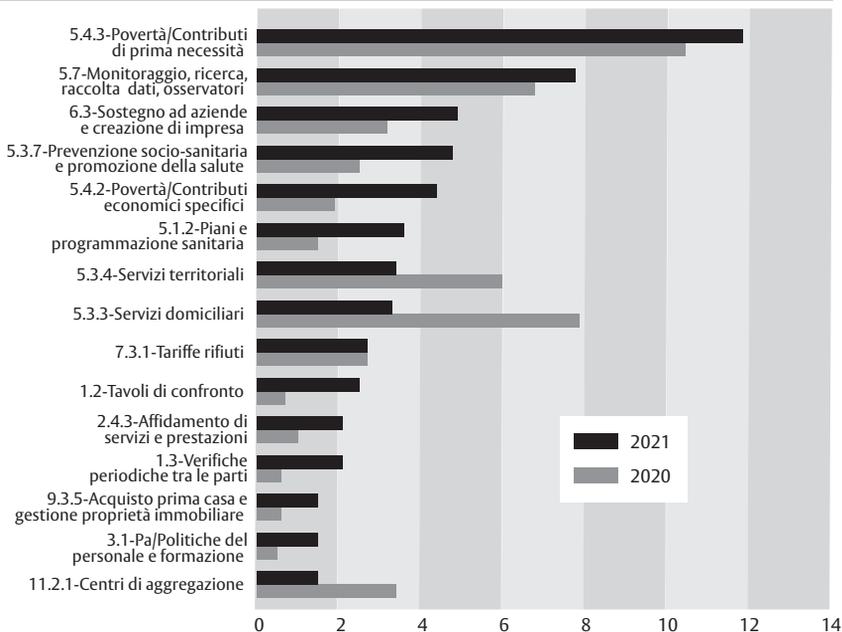
2020, l'associazione tra "misure Covid" e aree tematiche pare più equilibrata, ovvero meno concentrata sulle misure emergenziali socio-sanitarie, sanitarie, di area fiscale/tariffaria e sull'area dei minori. Ma per intuire i tratti più precisi delle misure di contrasto e recupero degli effetti della pandemia, si può osservare la successiva Figura 8, che illustra i principali interventi specifici associati alle "misure Covid".

Il primo intervento in assoluto, sia nel 2020 sia nel 2021, è quello relativo ai *contributi in beni e servizi di prima necessità* per il contrasto della povertà (pari a oltre il 10% di tutte le "misure Covid"). Segue la voce legata a *monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori* relativa all'area delle politiche

sociali in senso ampio (area 5). Seguono gli interventi di *sostegno alle imprese*. Oltre che per le aree più ampie, va segnalata anche in merito alle singole voci una maggiore varietà tematica delle "misure Covid" a confronto della concentrazione emergenziale segnalata per il 2020 (in particolare sulle voci riguardanti strettamente i servizi: domiciliari, territoriali, residenziali), mentre nel 2021 sono più presenti "misure Covid" associate alla programmazione sanitaria e ai contributi economici di contrasto della povertà.

Al di là della distribuzione tematica delle "misure Covid", va evidenziata una tendenza al cambiamento procedurale delle prassi di contrattazione, rilevata in misura lieve

FIG. 8 ◆ "MISURE COVID" ASSOCIATE A SINGOLE VOCI TEMATICHE
(ACCORDI, PRINCIPALI VOCI 2020-2021, % SUL TOTALE "MISURE COVID")



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

ma costante già negli anni precedenti. Si tratta della voce relativa a *monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori* presente in ciascuna area tematica. In questa voce sono comprese le relazioni, le verifiche e gli approfondimenti (tecnici, progettuali ecc.) che si raccordano ma vanno anche oltre il momento strettamente negoziale. Accanto a una crescita sensibile nell'area delle *Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali* già evidente negli anni passati (dal 15,6% degli accordi 2019 al 32,2% del 2021) tali confronti crescono sensibilmente nel 2021 per l'area delle *Politiche del lavoro e dello sviluppo* (10% degli accordi 2021), segno quantomeno di un'attenzione al confronto continuo tra le parti intorno alle prospettive di sviluppo, in una fase contrassegnata da emergenza, poi dalla successiva ripresa, e oggi da incertezze contingenti e sistemiche nei confronti del futuro.

◆ **INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE E AZIONE SINDACALE SUL TERRITORIO**

Nei paragrafi precedenti è stata illustrata la cornice generale della negoziazione sociale territoriale, insieme alle principali tendenze e alle discontinuità che la fase pandemica ha introdotto. Le pagine seguenti consentono invece di osservare più da vicino alcune esperienze negoziali, scelte in base al loro approccio *integrato* relativamente ad alcuni temi: protezione del lavoro e sviluppo territoriale, programmazione dei servizi di natura sociale/sanitaria, contrasto della povertà, regolazione degli appalti. Naturalmente si tratta di una selezione parziale di accordi e di una scelta mirata di temi, realizzate con l'obiettivo di stimolare

la riflessione sulle pratiche d'integrazione delle politiche sociali territoriali. Riteniamo che uno sguardo puramente quantitativo rivolto ai dati rischi di non valorizzare a sufficienza le esperienze emergenti, che possono svilupparsi proprio in una fase di cambiamento sistemico. Mentre è soprattutto in momenti del genere che il sindacato ha bisogno di esprimere la massima capacità di interrelazione e connettività tra vari ambiti di policy e tra i soggetti che ne sono titolari, dagli stakeholder a coloro che, a vario titolo, risultano implicati nell'azione socio-territoriale.

◆ **Patti per il lavoro, il welfare e lo sviluppo territoriale**

La negoziazione del 2020-2021, insieme agli aspetti più "tradizionali" e a quelli emergenziali, ha sollevato il tema della dimensione territoriale dello sviluppo. Di volta in volta differente nei suoi profili, è tuttavia proprio a questo livello che viene individuata la dimensione ideale per la programmazione, la progettazione, il coordinamento e l'integrazione degli interventi. I confini concreti di questo "territorio", come la combinazione degli attori chiamati a partecipare, risultano differenti anche a seconda della declinazione dei temi nel confronto tra le parti. In questo senso si tratta di dispositivi di relazione compositi, non riconducibili facilmente al quadro normativo e alla vicenda dei "Patti territoriali" e della programmazione negoziata prevista dalla legge 662 del 1996.

La predisposizione di un "patto" tra le istituzioni e le parti sociali può giovare all'azione capillare, di livello territoriale. Ad esempio in Emilia Romagna un percorso predisposto a livello regionale ha avuto il merito di orientare, con il tempo, anche il confronto nella dimensione locale. Nel luglio 2015

è stato sottoscritto il *Patto per il lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale*; nel dicembre 2020 l'intesa è stata rinnovata con la sigla del nuovo *Patto per il lavoro e per il clima*, con il coinvolgimento della Regione, dei sindacati, delle associazioni datoriali, insieme alle quattro università del territorio (Bologna, Modena e Reggio Emilia, Ferrara, Parma), l'Ufficio scolastico regionale, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di commercio e banche (Abi). La funzione di orientamento dell'intesa ha in seguito sollecitato i livelli sovra-comunali e comunali, attraverso l'interlocazione con l'ente regione (verso l'alto), ma anche attivando risorse dal basso, attraverso gli attori del territorio. Si pensi al percorso di elaborazione del "*Focus Ferrara*"¹ del Patto regionale per il lavoro e per il clima, promosso da soggetti pubblici e attori sociali organizzati del territorio, avviato nel 2018 e completato nel 2021 tramite un atto del governo regionale. Restando nel contesto emiliano-romagnolo, l'azione di rete si estende al recente *Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile* (13 gennaio 2021) dell'area metropolitana bolognese, orientato alle azioni regolative (appalti, contrasto dell'irregolarità e illegalità), ma anche promozionali (inserimento e inclusione lavorativa), oltre che di protezione sociale del lavoro fragile.

Anche altrove nel Paese sono state realizzate esperienze che richiamano, sotto il profilo della logica d'intervento, un'azione pattizia e coalizionale. Rispetto all'agenda, l'oscillazione è tra i temi del sociale e quelli economico-produttivi, tentando talvolta integrazioni tra le due dimensioni. L'accento sull'infrastruttura di welfare e l'investi-

mento sociale è posta nel *Patto Territoriale per il welfare di Monza e Brianza* (11 giugno 2021), siglato tra istituzioni locali associate, ambiti territoriali, Cgil Cisl Uil, consorzi e rappresentanze del Terzo settore. Il Patto è il frutto di un ambiente di relazioni che sul tema del welfare territoriale ha già una sua tradizione di confronto tra le parti. Un tema chiave richiamato in premessa è l'attivazione degli attori: "la strutturazione di spazi di collaborazione, confronto e integrazione tra i diversi attori del sistema, che mantenendo responsabilità, ruoli, competenze, facilitino le azioni territoriali a vantaggio dei cittadini". Il territorio è caratterizzato da risorse sociali, che vanno mobilitate: "capitale sociale che il territorio esprime [...] risorse produttive ed economiche a sostegno della programmazione sociale e socio-sanitaria". Il dispositivo scelto per la *governance* del Patto è il "Tavolo di sistema Welfare", a cui esplicitamente si assegnano funzioni di partecipazione, consultazione, insieme a co-progettazione e co-programmazione. Per il finanziamento degli interventi si individua uno strumento aggregativo in "fondi di comunità" diffusi localmente.

Il retroterra di relazioni e azioni condivise può essere più o meno profondo, ma in ogni caso determinante nell'attivazione di coalizioni locali per lo sviluppo. Talvolta possono contribuire progetti specifici condivisi, come nel caso dell'area dei comuni napoletani di Marigliano, Pomigliano d'Arco, Nola, Acerra, Castello di Cisterna e Bruscianno². Il Patto sociale inter-istituzionale definito nel gennaio 2021 si pone l'obiettivo di un "nuovo modello di sviluppo", richiamando nel testo un intervento origina-

¹ *Patto per il lavoro e per il clima* – Focus Ferrara, 19 dicembre 2021.

² *Patto sociale inter-istituzionale per lo sviluppo territoriale e per la promozione del lavoro*, gennaio 2021.

rio risalente al 2013, promosso da istituzioni, sindacati e diocesi per l'apertura di un centro di ascolto rivolto ai lavoratori dell'area, prevalentemente occupati nella filiera dell'automotive. Il Patto aggrega anche Asl e distretto sanitario, istituti scolastici e l'Università di Napoli Federico II. Da una parte l'intento è quello di orientare l'azione del partenariato al rafforzamento del sistema dei servizi. Dall'altra, ci si propone di sostenere la partecipazione sociale e del Terzo settore: "promuovere e potenziare il volontariato in tutte le sue espressioni, incentivare il coinvolgimento dei giovani e promuovere trasversalmente l'impegno dei cittadini in esperienze solidaristiche e associazionistiche".

La combinazione degli attori può risultare di vario genere, come nel caso del territorio pinerolese, in provincia di Torino. In quest'area il Protocollo tra l'Unione montana Valli Chisone e Germanasca³ riprende il confronto tra le parti sociali avviato nel 2020 in risposta alla crisi pandemica⁴ e lo applica, anzitutto nell'approccio e nel metodo, alla programmazione e progettazione territoriale del welfare e dello sviluppo territoriale.

La specificità del territorio fornisce di frequente la chiave interpretativa per l'impegno dei partecipanti, oltre che il fuoco principale degli interventi. È questo il caso del *Patto per il lavoro, la competitività e coesione sociale del sistema città/porto Livorno*, siglato tra amministrazione comunale, associazioni datoriali, aziende del sistema portuale, Filt, Fit e Ultrasporti (7 gennaio 2021). Il riferimento al sistema portuale, già nel titolo

del documento, si declina nella tutela e sicurezza del lavoro, nel controllo e nella regolazione delle filiere di subfornitura, ma anche rispetto alla qualificazione del lavoro e alla formazione dei lavoratori.

Analogamente al caso di Livorno, diversi documenti denominati "patti territoriali", o tali nella sostanza, presentano ampie sezioni dedicate alle specificità da valorizzare del tessuto produttivo territoriale, anche sotto il profilo della messa a frutto dei finanziamenti pubblici e dell'orientamento delle infrastrutture. Ma accanto a questo, specie nella fase post-pandemica, emerge la necessità di un'integrazione con i sistemi di welfare (specie per quanto riguarda la salute e il benessere sociale) e la tutela del lavoro. Un esempio è nel *Patto per il lavoro e lo sviluppo del Fermano* (4 agosto 2021) tra provincia di Fermo, Camera di commercio delle Marche, associazioni datoriali, Cgil, Cisl e Uil. Nel documento, prima di approfondire i vettori produttivi del territorio (ad esempio il sistema moda, ma anche la vocazione turistica), un'ampia premessa è dedicata all'investimento nel sistema sanitario locale (in linea con gli indirizzi proposti a livello territoriale per gli interventi della missione 6 del Pnrr). Accanto a ciò si pongono gli interventi per "proteggere il lavoro": da un approccio più integrato dei controlli sulla regolarità occupazionale e contrattuale – mediante sistema informativo e nell'operatività sul campo – a un rafforzamento dell'offerta formativa regionale, fino a includere il sostegno delle esperienze di *workers buyout*.

Un profilo particolarmente centrato sulla

³ Protocollo di intesa tra Unione montana Valli Chisone e Germanasca e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, Spi, Fnp e Uilp, 15 aprile 2021.

⁴ Vd. Consorzio Cpe, Cgil, Cisl e Uil, *Ripartiamo insieme. Manifesto - Appello per un piano di sviluppo del Pinerolese*, maggio 2020.

protezione sociale del lavoro è quello del Patto territoriale del Lecchese⁵. Anzitutto la cornice degli attori coinvolti è particolarmente ampia, e sotto l'egida della prefettura di Lecco vi sono coinvolti i comuni dell'area, le organizzazioni sindacali, le associazioni datoriali dei diversi settori, gli ambiti distrettuali sociali, le organizzazioni del volontariato solidaristico, le associazioni professionali e le aziende della grande distribuzione organizzata. Il Patto non si orienta al sistema dei servizi o allo sviluppo territoriale, ma si concentra sulla protezione sociale e del reddito dei lavoratori e delle lavoratrici colpiti dalla crisi pandemica. L'obiettivo specifico del Patto è di costituire il fondo "Aiutiamoci nel lavoro", istituito presso la Fondazione comunitaria del Lecchese e finalizzato a sostenere economicamente chi ha patito maggiormente gli effetti della crisi attuale. I diversi partecipanti si impegnano ad alimentare il fondo mediante risorse proprie o sollecitando i propri rappresentanti/iscritti e anche direttamente cittadini, imprese e lavoratori. Le erogazioni sono destinate sia al sostegno al reddito delle famiglie e dei lavoratori sia direttamente a integrare specifiche spese sociali (educative, assistenziali ecc.). Nel complesso, la sottoscrizione di patti e accordi territoriali del genere delinea approcci e profili differenti, ma anche tratti comuni. Tutti gli accordi pongono il tema delle risorse: l'accento è posto sia a livello strettamente locale (sollecitando le risorse proprie del territorio, delle istituzioni e dei diversi attori collettivi, delle fondazioni comunitarie, ma anche di imprese e cittadini) sia a livello dei programmi nazionali e comunitari per la ripresa economica post-

pandemia. Laddove negli accordi s'intrecciano l'investimento nel welfare territoriale e l'obiettivo dello sviluppo locale, si enfatizzano l'impegno e la motivazione dei soggetti coinvolti, in particolare nella co-progettazione e co-programmazione degli interventi.

Ciò che lasciano intravedere tali intese territoriali è la spinta all'azione integrata, anzitutto valorizzando le risorse del network degli attori coinvolti (con retroterra differenziati, percorsi variegati, specificità locali ecc.). Anche in uno scenario che tutti gli accordi definiscono inedito e incerto non manca il richiamo alle reti stabilite nel corso del tempo, alle "relazioni sindacali", alle prassi consolidate nel territorio. Questa trama storico-territoriale è certamente una risorsa di cui tener conto, insieme ai percorsi che la crisi stessa sollecita a intraprendere, anche riadattando strumenti già sperimentati.

◆ **L'integrazione dei servizi nel territorio tra sociale e lavoro**

Lo shock pandemico ha sollecitato fin dalla sua prima fase un'ampia riflessione sulla necessità di rinnovamento dei servizi territoriali. La stessa espressione "territorio" è diventata frequente nelle premesse e nelle linee di indirizzo degli accordi. La programmazione territoriale viene dunque aggiornata alla luce del nuovo contesto in una dimensione multilivello, e già nel corso del 2020 ciò ha impegnato il confronto in diversi territori: ad esempio in Emilia Romagna con l'aggiornamento degli strumenti operativi, come nel caso dei Programmi attuativi 2020 dei piani di zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020. Analoga-

⁵ Patto territoriale per la promozione di iniziative e interventi di contrasto agli effetti della crisi occupazionale a seguito dell'emergenza pandemica - fondo Aiutiamoci nel lavoro, 22 giugno 2021.

mente, nel Lazio attraverso un protocollo di intesa⁶ per la verifica dell'accordo del 2019 sull'integrazione sociale e sanitaria, si sono stabilite alcune direttrici condivise tra le quali "la centralità del piano sociale di zona distrettuale come strumento principe per la realizzazione [...] e la gestione dei servizi del sistema integrato con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali territoriali, le reti associative di secondo livello del terzo settore". Da sottolineare, a partire dal titolo stesso del Protocollo, il valore assegnato alla verifica della filiera di accordi precedenti e all'approfondimento delle prassi di relazione (periodicità e verifiche intermedie, confronto ulteriore in caso di mancato accordo a livello dei singoli piani di zona ecc.).

L'integrazione sollecita un'azione convergente da parte di enti diversi, come nel caso dell'accordo tra le organizzazioni sindacali e l'Unione dei comuni del distretto ceramico nel Modenese⁷. L'intesa è promossa per favorire "economie di scala" e una maggiore omogeneità dell'offerta dei servizi sul territorio, ma sollecita anche gli enti coinvolti a comprendere più a fondo il profilo emergente della domanda. Ad esempio, l'accordo si sofferma sulla "necessità di ridefinire, con il distretto sanitario, un sistema di analisi dei bisogni che colga il reale fabbisogno dei cittadini per costruire, insieme con il sistema pubblico e privato, risposte adeguate per programmare interventi strutturali, organizzativi, formativi, di integrazione e di collaborazione tra gestori, ufficio di piano e Ausl".

L'innovazione può passare anche attraverso il potenziamento tecnologico, con il quale realizzare una più agile integrazione dei servizi a favore dei cittadini. A questo proposito le definizioni sono varie, ad esempio quella di *smart health* citata nel documento *Sviluppo e implementazione della rete sociosanitaria per la non autosufficienza* (13 ottobre 2021) del Distretto della Val di Taro e Ceno, nel Parmense, nella quale l'investimento nell'infrastruttura tecnologica si presta (attraverso telemedicina, teleconsulto, facilitazione dell'accesso alle prestazioni ecc.) a dar forza alla rete tra cure intermedie, medici di medicina generale, cure palliative, cure domiciliari, attività riabilitative, cure ambulatoriali, sistema di urgenza/emergenza, dipartimento sanità pubblica (screening, vaccinazioni, sicurezza alimentare).

Un polo centrale di riflessione e intervento territoriale è rappresentato ovviamente dalla dimensione sanitaria. Sono diversi i territori nei quali si è intervenuti per una maggiore integrazione tra le funzioni e tra i presidi del sistema dei servizi. Le condizioni di partenza, considerando come spartiacque la pandemia di Covid-19, sono assai diversificate. Molte aree del Paese scontano le lacune o la sostanziale assenza di una condivisione degli interventi di revisione del sistema sanitario territoriale. Si percepisce questo sfondo istituzionale nei "Patti" realizzati dalle organizzazioni sindacali con diversi Comuni del Sud Sardegna⁸ siglati dalle amministrazioni comunali e dalle organizzazioni sindacali, orientati an-

⁶ Protocollo d'intesa sulla verifica dell'accordo del 23 ottobre 2019 tra Regione Lazio e Cgil Cisl Uil Lazio e Anci Lazio, 26 marzo 2021.

⁷ Verbale di accordo tra le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil e l'Unione dei comuni del distretto ceramico, 10 febbraio 2021.

⁸ Iglesias, Domusnovas, Carloforte tra febbraio e aprile 2021.

zitutto a richiedere un “efficace intervento da parte della Giunta regionale della Sardegna”, a partire da un’agenda condivisa: integrazione multi-professionale tra medici di medicina generale (Mmg), specialisti ambulatoriali, infermieri di comunità; costituzione delle aggregazioni funzionali territoriali e delle unità complesse di cure primarie, istituzione della figura dell’infermiere di comunità.

Altrove nel Sud del Paese si intravede lo sforzo di costruire anzitutto una struttura di governance e di relazioni tra istituzioni e organizzazioni sindacali, a partire dall’effettiva applicazione della normativa regionale vigente. Va in questa direzione l’accordo del Distretto socio-sanitario 37 (capofila Termini Imerese, 5 luglio 2021) il quale prevede l’istituzione di un tavolo di lavoro permanente, con rappresentanti dell’ente capofila e delle organizzazioni sindacali, con lo scopo di condividere l’indirizzo delle materie sociali e socio-sanitarie, includendo anche la “coesione territoriale” e le misure previste attraverso le missioni 5 e 6 del Pnrr. Oltre ai contenuti in agenda, sono indicati i ruoli e gli impegni dei soggetti (ad esempio la formalizzazione di proposte da parte delle Ooss) e un impianto definito di verifiche e valutazioni *ex post* dei risultati ottenuti, confrontandoli con quelli proposti *ex ante*. Questo s’inserisce in un percorso di diffusione di intese analoghe nel territorio siciliano, ad esempio in quella tra i comuni siracusani dell’Aod Valle dell’Anapo, Cgil Cisl Uil, Spi Fnp e Uilp⁹.

Una spinta analoga, manifestata attraverso l’accordo tra amministratori locali e organizzazioni sindacali, si ritrova nella *Condivi-*

*sione di intenti sui bisogni sanitari del Pinerolese*¹⁰, siglata a inizio 2021 dopo aver sperimentato, come il resto del Paese, la nuova ed estesa ondata della pandemia seguita all’estate del 2020. Anche in questo caso le parti si rivolgono all’ente regione nella richiesta di una riforma del sistema sanitario regionale, orientata verso un potenziamento delle prerogative dei distretti che favorisca l’attivazione e l’implicazione di tutti gli attori coinvolti (dai medici di base ai pediatri, dalle farmacie agli infermieri di comunità). Comunità e territorio sono parole chiave largamente utilizzate, insieme all’intreccio di diverse dimensioni che vanno dalla salute ai servizi sociali, fino allo sviluppo e alla tutela del lavoro: “ridisegno della rete territoriale dei servizi socioassistenziali [...] finalizzato alla costruzione di un forte distretto sanitario e della coesione sociale e del lavoro, in grado di dare risposte sanitarie e sociali ai bisogni dei cittadini”. Emerge dall’agenda come la dimensione sanitaria si leghi alle istanze di una contrattazione sociale territoriale più ampia, ad esempio nel “ridisegno della rete dei trasporti in grado di consentire ai cittadini un facile e agevole accesso ai presidi sanitari”, o nel “potenziamento delle reti e piattaforme digitali in grado di sostenere percorsi di telemedicina da offrire alle aree interne”.

I molti accordi tematici riguardanti i servizi sanitari e la loro integrazione con il sociale non sempre emergono da una cornice di governance adeguata. Anzi è vero il contrario, e la richiesta di innovazione emerge anche laddove le esperienze paiono più radicate e sviluppate. A luglio del 2021, un documento congiunto della Conferenza

⁹ Protocollo di intesa tra i Comuni dell’Aod Valle dell’Anapo e Cgil Cisl Uil, Spi Fnp Uilp, 20 gennaio 2021.

¹⁰ *Condivisione d’intenti sui bisogni sanitari del Pinerolese tra i rappresentanti della Consulta dei sindaci del territorio pinerolese e Cgil Cisl Uil*, 20 gennaio 2021.

territoriale sociale e sanitaria di Reggio Emilia, insieme a Cgil Cisl Uil¹¹, si è soffermato sulle direzioni da intraprendere, anche alla luce di un'analisi critica dell'esperienza avuta durante le fasi più intense della pandemia. Sono diverse le tematiche indicate, dalla "sfida di una nuova domiciliarità", che integri servizi di assistenza capillari e qualificati, sostegno ai caregiver e rete di risorse di prossimità, fino al "ripensamento" dei servizi per la non autosufficienza e delle "Case di residenza anziani". L'enfasi è posta sull'integrazione tra dimensione sanitaria e sociale, proprio a partire dall'esperienza del contrasto del Covid-19 che ha portato, sull'onda dell'emergenza, a un rafforzamento del personale sanitario, socio-sanitario e assistenziale, ma cui andrebbe affiancato un intervento analogo a favore degli "sportelli sociali" del territorio e l'impiego di nuovo personale nell'assistenza sociale. Rispetto alla governance del sistema, si richiama la centralità degli attori pubblici, in questo caso dell'Azienda per i servizi alla persona di livello distrettuale, con un ruolo pieno di "governo, indirizzo e coordinamento del sistema" in dialogo con la rappresentanza esercitata dalle organizzazioni sindacali.

◆ Il contrasto della povertà

La dimensione quantitativa degli interventi di contrasto della povertà è stata già illustrata nelle pagine dedicate ai dati della contrattazione 2021. La parte prevalente si concentra ovviamente a livello comunale, specie su misure di sostegno diretto, sia economico sia in beni e servizi di prima necessità, di frequente con il protagonismo dei soggetti del Terzo settore. Qui ci concentriamo, invece, sulla programmazione

integrata degli interventi antipovertà, che si orienta al livello sovracomunale, ma con ricadute sulle amministrazioni comunali e sugli enti di prossimità. I tavoli a livello di ambito sociale/piano di zona, ad esempio quello dell'ambito Brindisi 1 (14 ottobre 2021), segnalano un confronto diffuso in diversi territori meridionali sulla revisione degli interventi di contrasto della povertà, ad esempio attraverso una più efficace presa in carico dei beneficiari del Reddito di cittadinanza e delle misure regionali (nel caso pugliese) che corrisponda a un impegno dei servizi più strutturale, con risorse umane dedicate e la creazione di un Consorzio di servizi.

Il livello comunale non resta marginale nemmeno sul tema dell'integrazione degli interventi. Ad esempio il *Patto di contrasto delle nuove povertà* (18 maggio 2021) del comune di Reggio Emilia con Cgil, Cisl e Uil, associazioni datoriali, Terzo settore e Fondazioni del territorio va in questa direzione. Anzitutto è premessa un'analisi delle "nuove povertà" che s'intrecciano con quelle economico-occupazionali: "donne, *working poor*, giovani inoccupati già percettori di Reddito di cittadinanza, monogenitori senza reti, persone/famiglie senza reti familiari o parentali che possano essere di supporto all'occupabilità". Viene enfatizzata nel testo la logica "pattizia" e coalizionale dell'accordo (si usano i termini di "alleanza", "network"), attraverso il principio della partecipazione dei vari soggetti, ciascuno con contributi specifici da condividere per le finalità del Patto. L'ottica promozionale è sottolineata nel ruolo assegnato all'economia sociale quale vettore di sviluppo equo e di inclusione, e alla combinazione di azioni di sostegno e di assistenza rivolte alle

¹¹ *La salute della comunità nella comunità. Nel territorio il nuovo fronte per i servizi*, 20 luglio 2021.

persone: potenziamento dell'occupabilità, adeguamento delle competenze, conciliazione. La parte procedurale è componente essenziale delle relazioni tra le parti, attraverso l'attivazione di un comitato di indirizzo, una cabina di regia operativa, gruppi tematici e di progettazione, oltre a un sistema di monitoraggio e verifica.

◆ **La dimensione sociale dell'azione regolativa: gli appalti**

La realizzazione di accordi sulla regolazione di appalti e concessioni di lavori, beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (in misura minore in materia di appalti privati) è una componente significativa del confronto negoziale. Il tema è stato costante nelle rilevazioni dell'Osservatorio in tutto il decennio passato, ed è interessante osservare l'evoluzione di tali accordi, sia in relazione al mutare della normativa (dal Codice degli appalti alle misure di "facilitazione" degli investimenti, "sblocco" dei cantieri e interventi governativi similari) sia in rapporto all'evoluzione della pratica e della cultura sindacale intorno al tema stesso.

Nella fase pandemica e in quella successiva il tema degli appalti è stato evidenziato anche dal dibattito pubblico, sotto diversi aspetti: in relazione agli interventi previsti nel Pnrr; rispetto al contrasto dell'economia illegale e della stessa criminalità organizzata interessata a intervenire nei flussi di risorse e ad acquisire spazi nell'economia legale; fino agli aspetti di tutela sociale del lavoro e dell'occupazione. Peraltro, si tratta di un tema che attraversa dimensio-

ni interconnesse dell'azione sindacale¹², dalla contrattazione di categoria a quella sociale territoriale, oltre ad attivare una serie di pratiche di tipo coalizionale (campagne pubbliche, reti con associazionismo antimafia e per la legalità ecc.).

Sulla negoziazione riguardante gli appalti il retroterra è assai differenziato, ma si coglie una cornice a più dimensioni – procedurale, sociale e di contrasto dell'illegalità – talvolta solida e integrata. Il Protocollo d'intesa tra Anci e Upi regionali e Cgil Cisl Uil Emilia Romagna¹³ si pone anzitutto in continuità con un precedente protocollo territoriale attuativo della legge regionale n. 18 del 2016, evidenziando la funzione di orientamento della legislazione regionale sia per il controllo sui procedimenti sia per la promozione di un ambiente economico e sociale favorevole allo sviluppo della legalità. Oltre al quadro di regole e procedure per gli appalti e al ruolo che in esse assumono le organizzazioni sindacali, la funzione promozionale del Protocollo si ritrova in diversi punti, ad esempio si prevede la costituzione di "Tavoli della legalità" provinciali, il rafforzamento dei controlli antimafia con estensione dei protocolli realizzati con le prefetture, la promozione di osservatori locali e centri studi sulla criminalità, sportelli anti-usura nei principali comuni, reti degli enti locali per legalità e trasparenza in funzione anticorruzione, formazione per il personale della Pa, istituzione di luoghi di accoglienza per il supporto alle vittime del caporalato, anche utilizzando i beni confiscati. Va nella direzione di completare il sistema regionale di regola-

¹² Cfr. B. De Sario e D. Di Nunzio, *L'azione sindacale per l'affermazione della legalità: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali nei settori del commercio, turismo e servizi*, in F. Clanetti, B. De Sario, L. De Zolt, D. Di Nunzio (a cura di), *Osservatorio sulla legalità nel terziario. I Rapporto, Futura*, 2021.

¹³ *Protocollo d'intesa tra Anci, Upi ER e Cgil Cisl Uil Emilia Romagna in materia di legalità, appalti e concessioni*, 21 gennaio 2021.

zione degli appalti l'accordo del dicembre 2021 con la Regione Emilia Romagna¹⁴. L'enfasi sui rapporti sindacali è trasversale: dal riconoscimento dei contratti siglati dalle Ooss maggiormente rappresentative al confronto/contrattazione di anticipo. Sul piano delle imprese, l'impianto regolativo da parte delle istituzioni è affiancato da riferimenti premiali: rating di legalità con l'adesione delle imprese a sistemi di verifiche e controlli anche con il coinvolgimento delle Ooss (regolarità nell'applicazione contrattuale, monitoraggio delle modalità di reclutamento della manodopera, controllo della filiera degli operatori coinvolti nel ciclo realizzativo dell'opera, applicazione clausole sociali ecc.). L'intento dei firmatari è quello di stabilire un impianto regolativo capace di agire sull'intera filiera, consapevoli delle disparità di mercato (tra imprese con diversi approcci competitivi), di quelle legislative (intervendendo sull'opacità del subappalto e della subfornitura) e di quelle settoriali (considerando la specificità dei settori tradizionalmente più frammentati come il turismo, la ristorazione, il commercio).

Anche a Milano è stato rinnovato il Protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture¹⁵, rivedendo un accordo del 2018. Vi vengono confermati diversi punti chiave delle intese già vigenti, ad esempio da un lato l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'altro

il richiamo alle clausole sociali in caso di cambio di appalto (in particolare per i servizi ad alta intensità di lavoro). L'intesa vincola gli appaltatori all'applicazione dei Ccnl di settore siglati dalle Ooss più rappresentative, oltre a mutuare da essi le stime per il costo del lavoro previsto per le offerte. Rispetto alle azioni anticorruzione si fa riferimento al servizio comunale interno di *whistleblowing* per la segnalazione online di illeciti. Si formalizzano anche le prerogative delle Ooss in sede di segnalazione e richiesta di verifiche e controlli riguardanti atti e comportamenti degli appaltatori rispetto alle condizioni dei lavoratori e alla prestazione di lavoro. Per dare continuità al confronto viene rafforzata l'azione di monitoraggio e condivisione delle informazioni prevista con l'"Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività produttive", in modo da favorire una trattazione d'anticipo.

Il Protocollo di intesa tra comune di Chieti e Cgil, Cisl e Uil¹⁶ si lega alla ripresa del sistema di relazioni sindacali realizzato con una precedente intesa¹⁷. Lo scopo del protocollo è indicato nella regolazione dell'affidamento di opere e servizi anche a integrazione di quanto previsto nella normativa nazionale (è citato il Decreto semplificazioni del 2021¹⁸). Oltre agli aspetti ormai consolidati negli accordi sulla regolazione degli appalti pubblici (offerta economicamente più vantaggiosa, regolarità occupa-

¹⁴ Protocollo di intesa tra Regione Emilia Romagna e Cgil, Cisl e Uil Emilia Romagna in materia di legalità e appalti, 23 dicembre 2021.

¹⁵ Protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano, tra Comune di Milano e le confederazioni sindacali Cgil Cisl e Uil di Milano, 26 febbraio 2021.

¹⁶ Protocollo di intesa in materia di appalti pubblici nella provincia di Chieti finalizzato al contrasto del lavoro sommerso e irregolare, per la qualità del lavoro negli appalti di lavori, forniture e servizi, 10 novembre 2021.

¹⁷ Protocollo di relazioni sindacali per un Patto per il rilancio della città di Chieti, 24 giugno 2021.

¹⁸ Dl 77 del 2021, convertito in legge 108 del 2021.

zionale, contributiva, rispetto delle norme su salute e sicurezza, parametri di costo del lavoro rapportati ai Ccnl siglati dalle Ooss più rappresentative ecc.) si enfatizza proprio il ruolo delle organizzazioni sindacali nella contrattazione di anticipo, nella promozione della contrattazione di secondo livello, nell'intervento (laddove esistente) degli enti bilaterali di settore.

L'ampliamento del confronto sugli appalti mostra in controluce anche la specializzazione – per quanto non rigida – dei livelli di accordo. A livello *regionale* si definisce l'indirizzo complessivo, la cornice regolativa (con eventuali condizioni integrative e migliorative rispetto a quella nazionale, specie rispetto alla dimensione sociale e occupazionale) oltre a incidere sulle stazioni appaltanti direttamente controllate (per la sanità, in primis). Il secondo livello è quello

territoriale, in concreto intercomunale, di area/distretto o Città metropolitana/provincia, nel quale si ritrovano accordi riguardanti soprattutto gli appalti in materie sociali e specifici accordi che intrecciano regolazione delle procedure, diritti del lavoro e promozione della cultura della legalità. Vi è poi il livello *comunale*, nel quale si concentra spesso la regolazione più articolata degli aspetti occupazionali e contrattuali, che coinvolge naturalmente le Ooss di categoria. Solitamente questo livello presentava alcune esperienze avanzate corrispondenti con le grandi città capoluogo di provincia e di regione; ma l'impianto si presta a essere adottato da altre stazioni appaltanti pubbliche del territorio, e alcuni accordi segnalano le opportunità di disseminazione che coinvolgono il tessuto dei piccoli comuni, come nel caso del territorio senese¹⁹. ♦

¹⁹ Sulla base del protocollo *Per la qualità del lavoro e la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi* tra Regione Toscana, associazioni datoriali, Cgil, Cisl e Uil (14 gennaio 2019).

Innovazione della contrattazione e analisi dei bisogni sociali



La prima parte del Rapporto ha illustrato la cornice entro cui si realizza la contrattazione sociale territoriale, insieme alle tendenze che paiono emergere dalla pratica negoziale in rapporto ai processi sociali ed economici che agiscono nelle società locali. Come in ogni volume del Rapporto Ocs, anche la tredicesima edizione presenta una parte monografica dedicata a un tema specifico. Negli ultimi anni, anche a seguito delle sollecitazioni portate dalla crisi pandemica, si è scelto di orientare gli approfondimenti verso tematiche di organizzazione, analisi e partecipazione sindacale, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle strutture territoriali.

Questo ci pare un metodo in linea con l'azione di un osservatorio sindacale, sorretto da un impianto scientifico di ricerca-intervento¹, che miri a coniugare obiettivi di conoscenza, inclusione delle istanze dei soggetti e animazione/attivazione delle organizzazioni di rappresentanza per indurre un cambiamento condiviso. La ricerca-intervento è alla base della metodologia applicata in larga parte delle attività della Fondazione Di Vittorio, dal momento che è quella che più si presta a perseguire il cambiamento sociale più ampio e quello dell'organizzazione sindacale stessa; frutto di un incontro sempre proficuo – per quanto complesso e adattivo – tra acquisizioni del dibattito scientifico, azione sindacale, bisogni e voce dei soggetti sociali.

La prima parte del Rapporto, tra i diversi elementi che ha fornito per l'analisi dell'intervento sindacale, ha messo in luce le rotture e le trasformazioni indotte dalla crisi sistemica che si è aperta con la pandemia; è proseguita con i conseguenti disequilibri econo-

¹ Daniele Di Nunzio, *Ricerca-intervento e azione sindacale: teoria, metodo e esperienze per un modello adattivo*, Working Paper Fondazione Di Vittorio, n. 2., 2022.



mici e si è accentuata a causa della guerra in Ucraina e dalle sue conseguenze. La domanda su cosa significhi agire la rappresentanza sindacale, in generale, e quella nel campo eterogeneo del sociale e del territorio, in particolare, è un dilemma della pratica che diventa ancor più difficile nelle fasi di acuto cambiamento, come quella odierna.

Interpretare e tradurre i bisogni dei soggetti in un'agenda d'azione sociale per rappresentare effettivamente chi li esprime, e insieme portare ad acquisizioni di diritti e avanzamenti sociali, è il tema di questa seconda parte del Rapporto Ocs. Ed è proprio intorno all'approccio *latu sensu* della ricerca-intervento che si muove la riflessione proposta nelle prossime pagine, attraverso diversi punti di vista e osservazioni che nascono dalla pratica negoziale, dalla promozione e qualificazione dell'azione sindacale e dall'analisi delle funzioni di rappresentanza esercitate dal sindacato.

I contributi di Jorge Torre e Renato Bressan, rispettivamente responsabili della contrattazione sociale territoriale per la Cgil e per lo Spi Cgil nazionali, riassumono il percorso d'innovazione organizzativa intrapreso dalla Cgil (a partire dall'Assemblea organizzativa del febbraio 2022) e le iniziative formative e per la dotazione di strumenti informativi che rappresentano una condizione necessaria (per quanto non sufficiente, da sola) per la qualificazione della negoziazione sociale.

Seguono i contributi di alcune strutture territoriali (Cgil Torino, Spi Umbria, Cgil Lecce) le quali raccontano il percorso e l'utilizzo di strumenti di rilevazione e analisi dei bisogni sociali. Una varietà di approcci che indica a sua volta il bisogno – per l'organizzazione sindacale – di conoscere ed entrare in relazione con i soggetti sociali, allo stesso tempo innovando la pratica della negoziazione e l'azione di rappresentanza.

Chiude la seconda parte il contributo di Ida Regalia, studiosa di relazioni industriali e dell'azione sindacale che, oltre a soffermarsi sulle esperienze di analisi dei bisogni qui presentate, e su altre che si sono svolte negli anni più recenti, ci ricorda l'intreccio dinamico ma non facile che interconnette le istanze dei soggetti, l'azione di rappresentanza del sindacato e la traduzione di questa relazione – sottoposta anch'essa al cambiamento sociale – in acquisizioni di diritti e conquiste sociali. ♦

◆ CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE COME STRUMENTO DI TRASFORMAZIONE E CAMBIAMENTO

JORGE TORRE ◆ *Responsabile Contrattazione sociale in rapporto con il welfare contrattuale e fondi sanitari integrativi Cgil nazionale*

Ci sono alcune domande di partenza cui è necessario rispondere prima di affrontare il tema della contrattazione sociale territoriale e della scheda 11 dell'Assemblea organizzativa della Cgil del 2022.

In un mondo in continuo cambiamento, **la contrattazione può o deve determinare qualcosa?** Basta l'azione che è possibile svolgere dentro i singoli luoghi di lavoro, o l'azione di tutela individuale che svolgiamo sul territorio, per **dare risposte ai bisogni delle persone, a garantire ed estendere diritti?**

La contrattazione sociale e territoriale, se esercitata davvero, risulta, insieme alla contrattazione nei luoghi di lavoro, la pratica che effettivamente **può determinare dei cambiamenti** del territorio e della società e rispondere alla completezza dei bisogni delle persone che vogliamo rappresentare. Esattamente come nei luoghi di lavoro, ma con le complessità di non avere strumenti normativi e perimetri fisici sempre definiti, la contrattazione sul territorio può rappresentare lo strumento e **l'occasione per coinvolgere**, per condividere e trasmettere, creando una rivendicazione collettiva, la nostra idea di società, di sviluppo.

Quando scriviamo nei nostri documenti e diciamo durante le nostre riunioni che **"dobbiamo dare ruolo ai territori e alle Camere del lavoro"** e che **"la contrattazione sociale e territoriale è fondamentale e va rafforzata"**, in realtà **consegniamo alle strutture confederali un ruolo politico** che non è solo di gestione degli uffici della tutela individuale, ma quello di immaginare e

costruire una propria idea di territorio e di società con i nostri valori, che deve partire dalla sintesi dei diversi punti di vista di categoria e dei nostri uffici e sedi.

Per questo la contrattazione sociale e territoriale **non può essere appaltata o vissuta come pratica burocratica procedurale**, magari seguita solo da pochi addetti ai lavori. Non può essere considerata come marginale o secondaria o meno rilevante, ma, se praticata sul serio, **rappresenta il terreno di lavoro politico delle Camere del lavoro.**

Dobbiamo provare a immaginare che rappresenta, anche se improprio definirlo così, un **"altro livello di contrattazione"** a cui tutti i cittadini devono aver diritto. **I diritti sociali, civili o del lavoro**, spesso visti come individuali, **hanno bisogno di risposte anche collettive** e la contrattazione sociale e territoriale rappresenta proprio questo.

L'Assemblea organizzativa del 2022, con la scheda 11, ha messo al centro il tema della contrattazione sociale e territoriale. Dai più di 1.200 verbali delle diverse assemblee generali è emerso in modo chiaro quanta confusione ci sia rispetto alla nostra terminologia e quanto sia vario e articolato il significato che ogni struttura assegna al termine **"contrattazione sociale e territoriale"**. Già con la Conferenza d'organizzazione del 2015 erano stati decisi alcuni interventi, anche procedurali, ma analizzando quanto avvenuto negli ultimi anni si riscontra molta distanza tra quanto deciso e quanto realizzato, nonostante siano state riprese in più occasioni (es: documento congressuale

2018 e “Il Sindacato si fa strada”) l'importanza e la necessità di estendere e rafforzare la contrattazione sociale e territoriale, dichiarando la necessità di coinvolgere tutte le categorie, i delegati e gli attivisti, la tutela individuale, con l'obiettivo di dare risposte complessive ai diritti/bisogni del lavoro, di cittadinanza e sociali.

Per questi motivi si è reso necessario definire, con la versione finale della scheda 11, una “struttura” politico-organizzativa che provasse a creare i luoghi e i percorsi per sviluppare e rafforzare la contrattazione sociale e territoriale. In essa il sindacato non si caratterizza prevalentemente come portatore di interessi, ma più complessivamente come soggetto generatore di partecipazione a sostegno e per la promozione di inclusività, benessere e sviluppo equo.

◆ **Obiettivi**

La scheda 11 è stata scritta partendo dalla convinzione che per dare seguito al “Sindacato dei Diritti” di Bruno Trentin, coniugare i diritti del lavoro con quelli di cittadinanza e contrastare le disuguaglianze, si debba rendere sinergica e non alternativa l'azione contrattuale delle categorie con la pratica contrattuale confederale sul territorio

La contrattazione sociale e territoriale deve rappresentare uno dei pilastri della nostra azione per la diffusione di un sistema dei diritti omogeneo in tutto il paese, occasione di crescita di nuova e buona occupazione, veicolo di innovazione e arricchimento sociale. La contrattazione sociale e territoriale è lo strumento operativo attraverso cui ricomporre l'unità tra diritti del lavoro e diritti di cittadinanza oltre che per rilanciare anche a livello locale le politiche per lo sviluppo.

In un mondo del lavoro che cambia, con il tessuto produttivo che cambia, per dare ri-

sposte a chi vogliamo rappresentare, superando la frammentazione sociale e ricomponendo i livelli di tutela, si deve lavorare in sinergia sul territorio. Questa è una frontiera del sindacato confederale.

L'obiettivo dell'Organizzazione deve essere la **costruzione di piattaforme di contrattazione condivise** con tutte le categorie, le cui istanze **trovano sintesi nella confederalità** delle rivendicazioni negoziali sui territori volte a rispondere ai bisogni delle persone che quei territori li vivono, per ricondurre il sistema di welfare pubblico territoriale all'universalismo proprio dei diritti sociali e civili.

Nel 2022 confermiamo quanto deciso nel 2015 rispetto agli ambiti d'intervento della contrattazione sociale e territoriale, rimarcando l'importanza del territorio e del ruolo della contrattazione da esercitare a tale livello con tutti gli interlocutori istituzionali e sociali. **Dobbiamo recuperare la capacità di sollecitare iniziative e vertenze su: servizi, sanità, sociale, emergenza abitativa, trasporti, accoglienza per i migranti, politiche di genere, assetto delle città e delle aree urbane, contrasto alla povertà e all'emarginazione, promozione della legalità, formazione e politiche educative.**

Tutte le nostre piattaforme territoriali devono assumere come **vincolo la cura del territorio, la sostenibilità ambientale** e l'implementazione dell'economia circolare, declinata nei diversi ambiti settoriali propri dei territori, promuovendo il consumo zero del suolo, la messa in sicurezza degli edifici e la riqualificazione energetica e ambientale dell'assetto produttivo e sociale.

Dobbiamo porre attenzione al rapporto tra welfare territoriale e welfare contrattuale, ricordando che l'obiettivo politico deve essere sempre e per tutti quello di salvaguardare e rafforzare il sistema pubblico e universalistico, gestendo in modo appropriato

il welfare contrattuale e orientando quest'ultimo a un rapporto sempre più stretto con la rete dei servizi pubblici territoriali.

La contrattazione sociale e territoriale deve vedere il **coinvolgimento di tutte le strutture**, confederali e di categoria, **attraverso l'elaborazione di vere e proprie piattaforme che dovranno essere lo strumento di sintesi dei bisogni delle persone** e dovranno riservare attenzione alla rappresentanza della parte più debole e precaria del mondo del lavoro.

La contrattazione sociale deve **raccordarsi sempre più con la contrattazione aziendale**, in modo da poter integrare i diritti del lavoro e di cittadinanza. Dove la contrattazione aziendale e/o territoriale di categoria non riesce a dare risposte, deve farlo la contrattazione confederale con gli enti locali.

Le materie oggetto della contrattazione sociale e territoriale possono essere le più svariate. Non essendoci un obbligo normativo per gli enti locali di aprire un confronto con il sindacato confederale, dire che dobbiamo **recuperare la capacità di sollecitare vertenze vuol dire creare i "rapporti di forza necessari"**. Non basta dire che siamo la Cgil e che abbiamo 5 milioni di iscritti, ma dobbiamo creare la consapevolezza e la partecipazione di chi vogliamo rappresentare.

Proprio per questo altrettanto importante risulta essere la **comunicazione e la valorizzazione del lavoro fatto**: se la contrattazione non viene comunicata, risulta inesistente. Se otteniamo un buon risultato e non lo diciamo nemmeno ai nostri delegati o ai nostri iscritti, come possiamo pensare che tale risultato venga attestato a noi e che quindi si trasformi in **proselitismo e/o nuove iscrizioni alla Cgil?**

Se otteniamo importanti risultati e i citta-

dini pagano meno alcuni servizi (es. asili nido, assistenza domiciliare per gli anziani o disabili ecc.) od ottengono esenzioni dal pagamento di alcune imposte o servizi o si riesce a riqualificare un quartiere od otteniamo l'incremento degli alloggi di edilizia pubblica, o di pagare meno di addizionale comunale o regionale o se otteniamo il potenziamento di qualche servizio o tutela (es. mezzi pubblici, legalità negli appalti...) **e non lo comunichiamo, probabilmente il risultato se lo intersteranno altri**, magari un sindaco o un amministratore che, senza un nostro sollecito, non avrebbe mai iniziato una discussione nel merito.

Non può più esistere un/una nostro/a delegato/a o attivista che ignora la nostra pratica di contrattazione sociale e territoriale e cosa abbiamo determinato dove lavora o dove abita.

Dobbiamo **imparare a valorizzare il più possibile il lavoro fatto**, e dobbiamo iniziare a valutare e autovalutare gli effetti di ciò che contrattiamo. Parecchi dei nostri accordi determinano modifiche concrete sulle persone e dobbiamo essere capaci di conoscere gli effetti e i risultati con l'ambizione di trasformare i nostri territori e le nostre comunità.

Per questo ricordiamo che nel Dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale trovate la "Check list e indice dei temi per una valutazione della contrattazione sociale e costruzione di un report territoriale"².

L'Assemblea organizzativa ha impegnato il Centro confederale a essere a disposizione di tutte le strutture per **percorsi formativi sulla contrattazione sociale e territoriale o sul collegamento tra welfare aziendale con il sistema pubblico territoriale**. Altro impegno è l'**implementazione dell'Osservatorio nazionale** ([https://cgil.retedelsocia-](https://cgil.retedelsocia)

² <https://binaries.cgil.it/pdf/2021/12/02/155231741-e57caebf-292a-4498-bec2-39a3911b3069.pdf>

le.it) come strumento di sostegno alla contrattazione e diffusione delle esperienze negoziali, per l'archiviazione storica, l'analisi e la redazione del Rapporto nazionale. Inoltre abbiamo avviato un percorso per implementare gli **strumenti informatici** dell'organizzazione in modo da fornire alle singole strutture **l'insieme delle informazioni sul territorio** collegando le diverse banche dati interne ed esterne a disposizione.

◆ Scheda 11 nella pratica

Ripartendo dagli obiettivi politici e organizzativi decisi dall'Assemblea organizzativa del 2022, abbiamo provato a definire un modello compatibile con le complessità e con le articolazioni della nostra organizzazione.

1. **Tutte le strutture**, confederali e di categoria (nazionali, regionali, territoriali), **dovranno identificare una figura nella segreteria che si occuperà di contrattazione sociale e territoriale.**
2. **Tutte le Camere del lavoro devono costituire**, con delibera dell'Assemblea generale, **il Coordinamento per la contrattazione sociale.**

IL COORDINAMENTO PER LA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE DELLE CAMERE DEL LAVORO È COMPOSTO DA:

- Il responsabile della Segreteria Confederale territoriale
- i segretari responsabili identificati da ogni categoria
- il direttore dell'Inca
- il referente del Caaf

3. **Tutte le confederazioni regionali devono costituire**, con delibera dell'Assemblea generale, **il Coordinamento per la contrattazione sociale.**

IL COORDINAMENTO PER LA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE DELLE CONFEDERAZIONI REGIONALI È COMPOSTO DA:

- il responsabile della segreteria confederale regionale
- i responsabili delle segreterie delle Cdlt/M
- I responsabili delle segreterie di categoria regionali
- il coordinatore dell'INCA
- Il responsabile del CAAF

Il Coordinamento per la contrattazione sociale e territoriale deve:

- ◆ definire le **linee di indirizzo generali** per la stesura delle piattaforme, partendo dall'analisi del territorio e della contrattazione aziendale da condividere;
- ◆ identificare le modalità per effettuare **l'analisi dei bisogni** (con il XIII Rapporto sulla contrattazione sociale abbiamo voluto raccontare alcuni esempi, esperienze e strumenti di analisi);
- ◆ decidere le modalità di **rapporto con le associazioni e le reti con cui la Cgil collabora** ai fini della contrattazione (si considera scontato il coinvolgimento di Sunia, Auser e Federconsumatori sui temi di loro pertinenza).

La segreteria confederale di riferimento deve:

- ◆ **recepire le linee d'indirizzo generali** indicate dal Coordinamento per la contrattazione sociale e territoriale per la stesura delle piattaforme;
- ◆ **recepire e realizzare l'analisi dei bisogni** convocando e coinvolgendo l'Assemblea delle delegate, dei delegati e delle attiviste e attivisti di luogo di lavoro e delle Leghe Spi;
- ◆ **avere la responsabilità politica e deve procedere con la stesura della piattaforma**, ove possibile con Cisl e Uil;
- ◆ **garantire il costante coinvolgimento di tutti nelle fasi negoziali**;
- ◆ **organizzare apposite assemblee dei**

cittadini/e per presentare e discutere le piattaforme;

- ◆ **valorizzare al massimo sia internamente che esternamente i risultati ottenuti;**
- ◆ **relazionare sull'attività** di contrattazione sociale e territoriale svolta con uno specifico rapporto scritto **almeno una volta l'anno**, nell'ambito della riunione sul piano del lavoro dell'Assemblea generale della struttura;
- ◆ **trasmettere le piattaforme e gli accordi all'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione sociale e territoriale** (con-

trattazione**sociale@fdv.cgil.it**).

L'Assemblea generale confederale deve:

- ◆ **deliberare la costituzione del coordinamento** per la contrattazione sociale e territoriale;
- ◆ **votare le Piattaforme e gli Accordi** una volta validati dalle assemblee delle delegate, dei delegati e delle attiviste e degli attivisti di luogo di lavoro e delle Leghe Spi;
- ◆ **essere informata e discutere, anche con una relazione scritta, almeno una volta l'anno dell'attività di contrattazione sociale e territoriale svolta.** ◆

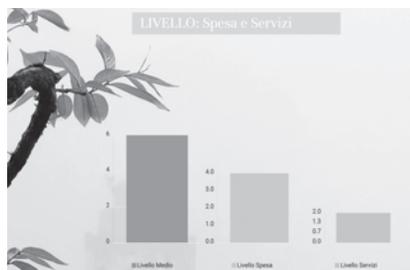
◆ DATI E ANALISI A SOSTEGNO DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE

RENATO BRESSAN ◆ *Dipartimento Contrattazione sociale Spi Cgil nazionale*

La negoziazione sociale ha assunto negli ultimi anni una particolare valenza all'interno della nostra organizzazione. Lo testimonia non solo la Scheda 11, afferente alla più recente Assemblea di organizzazione, ma soprattutto una pratica che, dopo gli anni del Covid, ha riconquistato velocemente i livelli precedenti. Del resto è sempre più chiaro che il miglioramento delle condizioni materiali di chi rappresentiamo passa attraverso una pratica diffusa di con-

trattazione/negoziazione a tutti i livelli. Quindi, se da una parte è necessario difendere il potere d'acquisto di salari e pensioni attraverso i Ccnl, i contratti integrativi aziendali/territoriali e i protocolli d'intesa tra governo e confederazioni (ahimè, questi ultimi disattesi dal governo Meloni a partire dalla perequazione delle pensioni), dall'altra è necessario tutelare gli stessi dai costi afferenti alle prestazioni sociali, sanitarie e socio sanitarie, dai prelievi tributari e più in generale cercando di orientare le politiche pubbliche territoriali.

Conoscere il territorio, le sue dinamiche demografiche, le caratteristiche orografiche, il livello dei servizi presenti, le capacità di reddito degli abitanti, gli investimenti in infrastrutture degli enti territoriali e non per ultimo le loro scelte politiche di bilancio sono tutti elementi di base per una più efficace negoziazione con chi amministra





quei territori, siano essi sindaci o presidenti di regione oppure direttori generali delle aziende sanitarie. Per questo, seguendo un indirizzo preciso della segreteria nazionale dello Spi, abbiamo sviluppato, in concorso col Dipartimento della formazione di base, alcuni format e piattaforme che fossero di facile presentazione e lettura dal punto di vista dell'analisi socio-economica-demografica territoriale e della rilevazione dei bisogni. Abbiamo, cioè, cercato di dotare le strutture territoriali di quelle che avevamo sin dall'inizio del percorso politico/formativo definito "canne da pesca". Con questa strumentazione, a oggi attiva e ben utilizzata in tante strutture territoriali, ci proponiamo non solo di estendere la nostra capacità negoziale, a partire da quei territori dove le coperture risultano essere più basse e che spesso coincidono anche con la presenza di fattori di criticità più ampi, ma di elevare, per quanto possibile, il livello qualitativo della stessa negoziazione.

Siamo però anche convinti che le famose canne da pesca sono condizione indispensabile, ma non sufficiente. Per essere utilizzate al meglio, continuando a sostenere questa metafora, necessitano anche di buoni pescatori. Per questo non è un caso, ma una scelta precisa, la decisione di organizzare territorialmente quella che potremmo definire una formazione e una pratica permanente.

Come sempre diciamo, non basta un intervento episodico. La costruzione e la presentazione dei casi concreti che insistono su quei territori, le sperimentazioni alle quali ci affianchiamo trovano seguito nella capacità di lettura e sostegno proprio in quelle piattaforme che ci forniscono un'analisi attenta del contesto nel quale ci muoviamo. Analisi che, come abbiamo già avuto modo di dire, vengono periodica-

mente aggiornate nelle loro singole sezioni. Del resto il territorio non è un'entità immutabile. La trasformazione è continua nelle sue strutture sociali, infrastrutturali e non per ultimo nell'emergere di nuove necessità prodotte da situazioni socio-economiche che spesso si deteriorano per alcuni, ma non per tutti, e talvolta favoriscono altri. Siamo abituati a parlare di territorio, ma in realtà dobbiamo guardare *ai territori*. Sempre più diversi anche quando confinano tra loro. Quante volte nelle assemblee territoriali ci siamo sentiti dire che nel comune X esiste quel servizio, mentre nel comune confinante Y è totalmente assente. Oppure che l'addizionale Irpef da una parte non si paga e dall'altra invece è applicata nei suoi valori massimi, e questo vale anche per l'Imu o per la compartecipazione alla spesa legata ai servizi a domanda individuale. Vigono spesso sistemi tariffari completamente diversi per gli stessi identici servizi. Prelievi tributari massimi per finanziare servizi locali carenti o troppo lontani dalle cosiddette aree polo dove sono presenti tutti i servizi possibili con compartecipazioni alla spesa più ridotte per effetto di una densità abitativa più alta.

La necessità di armonizzare i servizi territoriali nasce spesso da qui. Cioè da differenze che per i cittadini comuni non si spiegano e portano con sé un forte senso d'ingiustizia sociale. Per noi non hanno senso di esistere perché si giustificano solo per una centralina idroelettrica che un comune ha potuto installare in quanto prossimo a un torrente, oppure per una farmacia comunale che esiste da una parte e non da un'altra, ma dove i cittadini di una parte e dell'altra si riforniscono mentre gli utili vanno solo da una parte. Per un lotto boschivo in più, per una maggiore presenza turistica dovuta a una spiaggia o alla vicinanza di una famosa

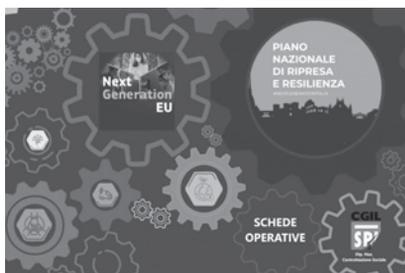
cima dolomitica li presente da milioni di anni, per la possibilità d'implementare dotazioni infrastrutturali per via di un territorio più idoneo ecc. E tutto questo porta ad avere entrate maggiori spesso non dovute a una maggiore capacità amministrativa, ma semplicemente a una felice quanto fortuita collocazione geografica.

Ciò non riguarda solo il singolo ente territoriale, ma anche le stesse regioni che applicano già oggi e da molto tempo condizioni tributarie e di servizio molto diverse l'una dall'altra e che attraverso l'autonomia differenziata rischiano di aumentarne i divari. Per questo occorre lavorare sul tema dei servizi associati, sullo sviluppo delle aree interne, sulle fusioni comunali, sui distretti, sui Piani di zona, le strutture residenziali e su una puntuale applicazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Cioè su tutto quello che riguarda, oltre al singolo ente locale, le cosiddette aree territoriali o aree vaste.

Per questo abbiamo sviluppato anche una piattaforma che fornisce analisi socio-economiche e demografiche di area e un format diretto all'applicazione concreta delle opportunità offerte dal Pnrr ai soggetti attuatori locali e territoriali, comprese quindi anche le regioni. Questo per consentire alle nostre strutture territoriali di avere una visione d'insieme, di verificare i punti più critici di un territorio e di conseguenza individuare le aree d'intervento. Per monitorare e indirizzare l'insieme delle risorse, verso la creazione di nuove opportunità di sviluppo e servizi.

Un lavoro continuo e costante sempre alla ricerca di nuovi equilibri, di nuove distribuzioni, di modifiche delle soglie che garantiscano i più fragili, di promuovere il recupero delle risorse non incassate per evitare gli aumenti a chi quelle risorse già versa regolarmente. Un lavoro che deve svilupparsi e dispiegare al meglio i propri effetti soprat-

tutto nei prossimi anni di vigenza del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Un'occasione unica e irripetibile, diciamo spesso. Le risorse sono molte. Di queste il 40% sono destinate alle regioni del Sud Italia e un terzo circa agli enti locali in qualità di soggetti attuatori. Non è un caso se il principio previsto dal Next Generation Eu, ampiamente ripreso dal nostro Pnrr, attiene alla riduzione delle differenze territoriali.



Differenze che esistono tra Nord e Sud in modo accentuato, ma che insistono anche tra aree interne e aree ad alta densità urbana. Tra aree di montagna e la pianura. Tra aree fortemente industrializzate e altre dove le economie locali sono decisamente più fragili, perché ancora prive di una banda larga o di sistemi infrastrutturali di collegamento commerciale e via dicendo. Le piattaforme, i report singoli o di area, le schede operative relative al Pnrr ci aiutano a rendere solide le nostre richieste, ad alzare il livello del confronto, a migliorare la qualità dei nostri accordi. Tutto questo non può, però, prescindere dal fatto che l'obiettivo finale riguarda un'attività politica territoriale generale. Ed è qui che il lavoro si fa serio. La capacità di organizzare vertenze locali impone un maggiore radicamento nelle zone, nei quartieri, nei piccoli comuni, nelle terre alte ecc. La capacità di una tutela collettiva si nutre del rapporto diretto con chi

quell territorio lo vive, lo abita, te lo racconta. Se a questo affianchiamo i nostri strumenti, la messa a fuoco sarà più precisa, le lenti saranno meno sfocate. Potremo così raccontarla noi, e non farcela raccontare dai nostri interlocutori, la storia e i bisogni di quel territorio e dove devono quindi essere orientate le risorse che vengono prelevate da una base imponibile che per oltre l'85% si compone di lavoratori dipendenti e pensionati e che grazie alla *flat tax* aumenterà. Abbiamo cioè una *golden share* in mano: si chiama "governo del territorio".

Spesso ci viene detto che gli amministratori locali non ci convocano, nonostante le nostre richieste e le nostre piattaforme, e questo vale spesso anche per i direttori delle Asl o i presidenti di regione (e i pensionati non possono fare sciopero). Certo, ma possiamo manifestare dissenso andando in piazza; possiamo assistere ai consigli comunali o regionali, essendo pubblici, quando questi vengono convocati e riportarne pun-

tualmente gli esiti attraverso la stampa; possiamo chiedere la presentazione di ordini del giorno da parte dei consiglieri delle opposizioni e magari accompagnati da una raccolta di firme popolare; possiamo chiedere l'adozione del "consiglio comunale aperto" come già previsto da parecchi regolamenti comunali per una più ampia partecipazione dei cittadini e delle loro rappresentanze; possiamo chiedere di essere iscritti all'albo dei gruppi d'interesse laddove previsto dai regolamenti regionali o chiederne l'istituzione laddove ancora non sono stati regolamentati; possiamo convocare conferenze stampa, organizzare incontri pubblici tra i candidati, oppure per le verifiche di metà mandato tra l'amministratore e i capigruppo delle opposizioni ecc. Cioè gli elementi di pressione politica non ci mancano. Del resto nella lunga storia della nostra organizzazione abbiamo imparato che alla capacità negoziale dobbiamo sempre aggiungere anche la forza contrattuale. ♦

◆ PER IL FUTURO DI TORINO

ENRICA VALFRÈ ◆ *Cgil Torino*

Nel dicembre del 2019 la nostra Camera del lavoro ha lanciato con Cisl e Uil la "Vertenza Torino" con l'obiettivo di denunciare le criticità di un territorio impoverito e in crisi e, nello stesso tempo, di costruire un progetto di rilancio dell'Area metropolitana a partire dal punto di vista del lavoro.

Abbiamo sviluppato un confronto al nostro interno di carattere seminariale (segreteria, categorie, responsabili delle Camere del lavoro territoriali), cui ha fatto se-

guito una serie di incontri con i principali soggetti della città (associazioni datoriali, culturali, religiose, fondazioni bancarie), che ha prodotto il documento *Innovare per creare lavoro di qualità*.

Abbiamo però sentito la necessità di verificare e completare la nostra proposta con un questionario rivolto a lavoratrici, lavoratori, pensionate e pensionati. Ci siamo messi in ascolto per conoscere i bisogni, le reali condizioni di vita e di lavoro delle per-

sone e anche le loro aspettative, la loro visione del futuro. Un modo per confrontare, migliorare, costruire consenso intorno alle nostre proposte.

Il questionario è stato realizzato da Cgil Cisl Uil di Torino in collaborazione con l'Ismel (Istituto per la memoria e la cultura del lavoro). Il lavoro di costruzione ha richiesto parecchio tempo, per selezionare ambiti di ricerca e domande, confrontate prima con le nostre categorie, poi con Cisl e Uil e infine con l'approccio scientifico-sociologico dei ricercatori dell'Ismel.

Il questionario è stato somministrato tra luglio 2021 e febbraio 2022 su tutto l'ambito della Città metropolitana di Torino, sia in formato digitale (attraverso un Qr code presente sui social Facebook e Instagram, oltre che sui siti web dei promotori) sia in formato cartaceo.

Abbiamo suddiviso l'obiettivo numerico di questionari da raccogliere tra Cgil Cisl e Uil e, in Cgil, tra le nostre categorie. Sul piano operativo abbiamo dovuto affrontare due problematiche: l'impegno delle categorie che non è stato all'altezza dell'obiettivo e una grave malattia che ha colpito il coordinatore della ricerca, ritardando i tempi di realizzazione dell'inchiesta. Abbiamo quindi deciso di avvalerci di una società esterna per la somministrazione e la raccolta dei questionari mancanti all'obiettivo numerico che ci eravamo proposti.

Sono stati compilati 2.800 questionari, tra i quali i ricercatori dell'Ismel ne hanno scelti 2.000 per normalizzare il campione e renderlo significativo dal punto di vista statistico. Un problema importante da segnalare è che non siamo arrivati a tutti coloro che volevamo ascoltare: è poco presente un pezzo di mondo del lavoro che faticiamo a rappresentare e che, anche in questo caso, fatica a far sentire la propria voce. Un tema che

abbiamo affrontato nella nostra Assemblea organizzativa e che ci impone di modificare il nostro modo di essere e fare sindacato.

Una prima parte del questionario ha indagato le condizioni del lavoro prima del Covid e durante il Covid (con un focus sul lavoro da remoto). Emerge che già prima della pandemia la percezione della propria condizione non era positiva: il Covid interviene su una situazione già compromessa (difficili condizioni di lavoro, presenza di disuguaglianze, orario, crescita professionale, reddito, stabilità del lavoro, partecipazione alle decisioni in peggioramento). Emerge con forza il problema della scarsità di reddito, segnalato dal 44% dei rispondenti. È evidente una forte polarizzazione del lavoro anche generazionale (i giovani sono più presenti negli appalti e nella logistica, i lavoratori più anziani prevalentemente nel pubblico), rendendo più difficile per il sindacato confederale trovare obiettivi comuni e rappresentanza collettiva.

È emerso un altro aspetto particolarmente rilevante: la "non consapevolezza" di lavoratrici e lavoratori della tipologia del lavoro che svolgono; spesso non sanno di lavorare in appalto, non conoscono i propri diritti; la nostra azione sindacale di conseguenza dovrebbe ancora di più aumentare consapevolezza e conoscenza, avvicinandosi ai luoghi dove le persone lavorano e incrementando la presenza sul territorio.

È presente un malessere, un'insicurezza di fondo; la situazione (propria e della città) è percepita come immobile; si intravede dalle risposte quasi l'adattamento a una situazione che si ritiene poco modificabile. Un pericolo per il nostro sindacato che pensa invece che si possa e si debba cambiare.

Una seconda parte del questionario risulta molto utile per la contrattazione sociale territoriale; le risposte ci aiutano a indiriz-

zare le nostre richieste alle amministrazioni pubbliche.

Il questionario ha anche sollecitato nelle persone intervistate un'immagine di sintesi, che desse conto del rapporto stesso con la città: abbiamo chiesto com'è Torino rispetto a 5 anni fa e come viene immaginata per il futuro; quali sono i problemi più gravi; quali politiche pubbliche sono da perseguire; cosa fare per migliorare il territorio.

Torino (e la sua Area metropolitana) è percepita come statica (56,3%); per il futuro è percepita come immobile (60,8% risponde che cambierà poco, 22,2% che cambierà in peggio). I giovani e le donne hanno una visione più positiva, pur avendo condizioni peggiori. Un elemento importante su cui riflettere: semplificando molto, la spinta al miglioramento e all'azione per ottenerlo viene da chi sta peggio. I problemi più gravi indicati sono la precarietà e la tutela dell'ambiente: un chiaro segnale delle priorità che deve avere la nostra iniziativa.

Nelle risposte alla domanda su quali politiche pubbliche sono necessarie, è molto evidente l'effetto della pandemia. Il 56,1% risponde che è necessario intervenire per migliorare la sanità pubblica, in particolare territoriale; a cui si aggiunge un 28% che indica fondamentale la tutela delle persone non autosufficienti. Il 35% chiede politiche per l'ambiente.

Queste risposte hanno prodotto una conseguenza immediata sulla nostra azione e sulla nostra contrattazione, che ha messo al centro la tutela della salute: abbiamo realizzato una piattaforma unitaria con Cisl e Uil sull'applicazione del Pnrr (missioni 5 e 6), poi condivisa e diventata un accordo con tutte le Aziende sanitarie, il Comune di Torino, la Città metropolitana, i sindaci presidenti delle Conferenze dei sindaci.

Alla domanda su cosa puntare per miglio-

rare Torino, le risposte hanno disegnato gli assi prioritari di sviluppo: curare il territorio, sviluppare turismo e cultura, sostenere la manifattura (in quest'ordine). È stato confermato il nostro progetto di Torino come città con più vocazioni, dove la manifattura rimane centrale, ma non da sola e solo se innervata dall'innovazione.

Sulla base degli esiti del questionario abbiamo aperto un confronto e siglato un protocollo di relazioni sindacali con il comune di Torino, che si svilupperà in tavoli specifici sulle priorità individuate.

L'ultima parte del questionario è stata dedicata al rapporto con il sindacato. Dalle risposte emerge una sollecitazione: il sindacato deve ascoltare di più, essere più unitario, più autonomo dalla politica. Privilegiare la competenza alla conflittualità. La disponibilità delle persone intervistate è ad attività di volontariato più che non a un impegno diretto. In sintesi ci è stato detto che dobbiamo ascoltare di più, studiare di più, adattare le nostre pratiche alle disponibilità delle persone.

Le risposte al questionario si prestano a molti incroci: relativi al genere, all'età, al lavoro svolto, al luogo di abitazione: una "miniera" di informazioni da poter utilizzare nella nostra attività negoziale. Una prima presentazione pubblica dei risultati è avvenuta in occasione della Settimana del lavoro, realizzata in collaborazione con l'Isme dal 21 al 26 marzo 2022. Il 15 luglio un seminario per i gruppi dirigenti della Camera del lavoro di Torino ha analizzato in gruppi di lavoro quanto emerso, producendo un materiale utile alla contrattazione e all'aggiornamento e prosecuzione della "Vertenza Torino". Sempre nel mese di luglio è stato pubblicato il volume *Per il futuro di Torino*, con contributi autorevoli e ragionati. Il 30 novembre il libro è stato presentato e discusso con

l'amministrazione comunale di Torino, le associazioni datoriali e alcune associazioni cittadine (Arci, Caritas, Fridays For Future).

Il supporto dell'Ismel è stato determinante per dare valore scientifico alla ricerca. Aver realizzato il questionario con il coinvolgimento delle categorie e in modo unitario con Cisl e Uil rappresenta un grande valore, nonostante le inevitabili fatiche e i tempi che si allungano; anche le differenti visioni, se riconosciute e messe a confronto, possono trasformarsi da ostacolo a ricchezza. La scelta del questionario si è dimostrata utile per rendere più efficace la nostra a-

zione sindacale: la lettura dei bisogni, non solo tramite le tante banche dati che abbiamo a disposizione, ma attraverso l'ascolto delle persone, ci ha dato uno spaccato di ciò che vivono e provano direttamente. Ha arricchito e confermato la nostra visione della città e del suo sviluppo e ci ha fornito strumenti utili per l'aggiornamento e la prosecuzione della "Vertenza Torino". Ci ha fornito spunti per cambiare il nostro modello organizzativo e per la nostra contrattazione, che abbiamo provato da subito a mettere in atto, realizzando piattaforme e accordi. ♦

♦ ANALISI DEI BISOGNI SOCIO-SANITARI NELL'ALTO TEVERE

MARIA RITA PAGGIO ♦ *Spi Cgil Umbria*

In Umbria la contrattazione sociale territoriale è un'esperienza consolidata, seppure non diffusa in modo uniforme sul territorio regionale. Nel tempo l'azione negoziale ha fatto emergere la necessità, nella costruzione delle piattaforme, di avere strumenti semplici, poco costosi e possibilmente rapidi per l'indagine dei bisogni della popolazione di un comune, di un distretto socio-sanitario o di una zona sociale.

Lo scopo principale dell'analisi dei bisogni è quello di individuare problemi, carenze, aree di miglioramento, cause di disagio o dis-servizio. In ragione della difficoltà a procedere a indagini preliminari, la costruzione delle piattaforme spesso non è preceduta da una fase di esplorazione dei bisogni; spesso si agisce per presunzione sia *ex ante* che *ex post*. Questo consegna la contrattazione sociale alla lettura del contesto e alla

valutazione "più o meno arbitraria" di chi la compie, che si appoggia agli strumenti culturali e analitici a sua disposizione.

A tal fine nell'ambito di un percorso formativo finalizzato ad implementare "la cassetta degli attrezzi" delle/dei compagne/i che nelle leghe Spi si occupano di contrattazione, è stata illustrata la possibilità di usare Google Forms: strumento molto semplice e accessibile per creare moduli e sondaggi online e analizzare le risposte in tempo reale. L'esigenza di approfondire la conoscenza dei bisogni dei target di popolazione di riferimento è stata più volte discussa sia in occasione di seminari e iniziative dedicati al tema della contrattazione sociale sia in occasione di direttivi e assemblee, anche allo scopo di avere una verifica della percezione che come gruppo dirigente si aveva dei bisogni sociali di un certo territorio. Tuttavia, il costo, i

tempi necessariamente lunghi e la complessità di somministrazione e successivamente di elaborazione di questionari appositamente costruiti spesso rappresentavano un ostacolo oggettivo all'indagine dei bisogni. In questo contesto la segreteria della Lega Spi Alto Tevere ha deciso di sperimentare lo strumento illustrato in occasione del corso sulla contrattazione e ha costruito un questionario per indagare i bisogni socio-assistenziali della popolazione dei comuni del territorio. Il campione è stato selezionato fra i fruitori dei servizi della Camera del lavoro dell'Alto Tevere dei quali erano disponibili gli indirizzi email, ed era presente la liberatoria *privacy*; è stato inviato a 835 utenti, hanno risposto 83 utenti. La somministrazione è iniziata il 15 giugno 2022 e il termine ultimo per le risposte è stato il 4 luglio 2022.

Il questionario è stato costruito con il supporto dello Spi nazionale e con risorse interne alla lega; la gestione informatica è stata garantita da competenze interne alla lega. Il questionario – molto semplice e di facile lettura – è costituito da una prima pagina di presentazione nella quale sono state indicate sinteticamente le ragioni dell'iniziativa e le ricadute positive che l'indagine avrebbe potuto produrre a vantaggio della popolazione attraverso il confronto periodico che la Lega Spi ha con le amministrazioni comunali del territorio. La parte più strettamente contenutistica è costituita da 5 domande, di cui 3 a risposta chiusa e 2 a risposta aperta. L'elaborazione delle risposte è stata generata direttamente dal software online (Google Forms). L'indagine ha consentito di verificare che: il 38,6% degli intervistati non conosce i servizi socio-sanitari del proprio territorio; i servizi ritenuti prioritari dagli intervistati (potevano essere indicate massimo 5 scelte) sono per il 38,6% le misure di sostegno al reddito, per il 36,1% servizi di aiuto e

sostegno familiare e domestico per adulti disabili e anziani, per il 31,3% il punto di ascolto contro la violenza domestica, per il 30,1% interventi di prevenzione e riduzione del rischio nell'area giovanile, il 30,1% interventi economici per l'inclusione e l'autonomia. Solo il 13,3% ha dichiarato di aver utilizzato i servizi indicati nel questionario.

I servizi più utilizzati dagli intervistati sono risultati: assistenza domiciliare per soggetti fragili, sostegno al reddito, buoni pasto, borse di studio, assistenza domiciliare. Tra i servizi che gli intervistati hanno proposto come particolarmente utili sono stati indicati: servizi per il reintegro dei giovani con dipendenze nella comunità, contrasto al *digital divide* (indicano la modalità digitale di erogazione di servizi e informazioni come una barriera di accesso per chi non ha confidenza con la tecnologia), sostegno e inserimento lavorativo a favore di persone vittime di violenza, centri di aggregazione per minori e giovani, assistenza agli anziani non autosufficienti.

Nel complesso, i limiti e le difficoltà incontrate sono stati la disponibilità di un numero limitato di email e di liberatorie *privacy*, la scarsa abitudine a partecipare ad indagini via web, il timore di incorrere in truffe rispondendo al questionario, il *digital divide* che ha limitato alcuni potenziali rispondenti. Le opportunità sono rappresentate dalla rapidità, dalla gratuità e dalla semplicità dello strumento che può consentire anche di fare verifiche puntuali e veloci.

Le informazioni raccolte attraverso il questionario hanno consentito di verificare la coerenza delle rivendicazioni delle piattaforme già elaborate con i bisogni della popolazione emersi dall'indagine e di rivederne l'ordine di priorità. Questo lavoro ha consentito di migliorare la qualità delle piattaforme e di indirizzare meglio il confronto con le istituzioni locali. ♦

◆ **ABITARE IL TERRITORIO FRAGILE. BENESSERE, QUALITÀ DELLA VITA ED ECONOMIA FONDAMENTALE NEL SALENTO**

VALENTINA FRAGASSI ◆ Cgil Lecce

Un territorio fragile, che ha bisogno di investimenti sul sistema di beni e servizi che incrementino la ricchezza diffusa, ancor prima che il capitale privato. È quanto emerge dalla ricerca *Abitare il territorio fragile. Benessere, qualità della vita ed economia fondamentale nel Salento*, commissionata nel 2019 dalla Cgil Lecce e condotta dall'Università del Salento.

◆ **Gli obiettivi della ricerca**

La ricerca muove dalla necessità di avere basi di conoscenza indispensabili per un'azione sindacale rivolta alla promozione del benessere e della qualità della vita nel territorio salentino. Una vera e propria bussola per orientare le attività, in particolare la contrattazione territoriale e sociale, e imbastire intorno ai bisogni sociali una serie di iniziative. Su questa idea, scaturita da una discussione interna alla segreteria confederale nel febbraio 2019, subito dopo la fine del XVIII Congresso della Cgil, il gruppo dirigente provinciale ha inteso rilanciare le politiche di insediamento territoriale nello scorso quadriennio. Scopo originario della ricerca dunque è stato la produzione di una piattaforma di dati e riscontri sui bisogni "reali" degli attori sociali: una ricognizione dei bisogni e delle esigenze più avvertite nella provincia di Lecce non fine a se stessa, ma utile a comprendere come si può configurare, a partire dal punto di vista dei cittadini, una prospettiva di qualità della vita possibile, mettendo quindi in discussione le idee di politica territoriale e-

reditate e spesso date per scontate dalle classi politiche locali (ad esempio il forte investimento nell'attrarre flussi turistici, senza la creazione di una ricchezza diffusa e soprattutto di un benessere condiviso).

◆ **L'impostazione dell'analisi dei bisogni**

Dopo un primo briefing in segreteria confederale, abbiamo immediatamente deciso di confrontarci con un sociologo, il professore Angelo Salento, docente di Sociologia del lavoro presso l'Università del Salento, rimasto colpito dall'idea vista l'analoga inchiesta che in quel periodo si stava svolgendo in Galles nell'ambito delle attività della rete internazionale di ricerca sull'economia fondamentale. Con il sociologo si è stabilito un programma di base. A seguire è stato compiuto un passaggio con le categorie, che hanno apprezzato l'idea e dato un contributo politico sulle aspettative che riponevano nella ricerca. Incassato il placet del gruppo dirigente della Camera del lavoro territoriale, ad aprile abbiamo formalmente sottoposto una proposta di incarico di ricerca al Direttore del Dipartimento di Storia, società e studi sull'uomo dell'Università del Salento, con l'impegno di affidare la supervisione dell'indagine al professor Salento e di assumere a tempo i ricercatori impegnati nel lavoro.

◆ **La realizzazione dello strumento**

La ricerca è stata condotta dai ricercatori del Dipartimento di Storia, società e studi sull'uomo dell'ateneo in tre comuni rap-

presentativi dei centri abitati salentini: Lecce, Casarano e Corigliano d'Otranto, con il coordinamento scientifico del professor Angelo Salento. Il disegno della ricerca è stato definito conciliando due vincoli: da un lato, la necessità di considerare la notevole varietà del tessuto sociale ed economico salentino; dall'altro, le risorse a disposizione, che non permettono di costruire un campione rappresentativo dell'intera popolazione della penisola salentina. La ricerca, perciò, è stata condotta focalizzando l'analisi su tre contesti specifici – Lecce, Casarano e Corigliano d'Otranto – scelti secondo un criterio di significatività sotto diversi aspetti:

- ◆ **dimensioni:** si tratta di tre contesti molto diversi per dimensione. Lecce conta circa 95.000 abitanti, Casarano circa 20.000, Corigliano d'Otranto circa 6.000;
- ◆ **centralità nei flussi:** Lecce è il capoluogo della provincia, Casarano è il capoluogo *de facto* di un sistema locale del lavoro, Corigliano d'Otranto è incluso nel sistema locale del lavoro di Maglie;
- ◆ **caratteristiche della vita socio-economica:** Lecce è una città con un'economia largamente orientata alle attività terziarie, che trae parte consistente del proprio benessere dalla posizione amministrativa di capoluogo. Casarano è un centro di dimensioni cospicue attraversato da una crisi economica di lungo corso (con un tasso di disoccupazione molto elevato), legato al declino del settore calzaturiero a seguito dei processi di globalizzazione. Corigliano d'Otranto è un centro di piccole dimensioni che conserva una vocazione agricola e ha un tessuto sociale ricco sotto il profilo associativo e con una vocazione comunitaria.

Gli strumenti di ricerca sono stati il questionario e l'intervista in profondità. Il questionario è suddiviso in diverse parti, alcune delle quali sono a risposta multipla. Per indicare il quadro dei bisogni insoddisfatti o scarsamente soddisfatti (analisi della deprivazione) sono state impiegate domande a risposta multipla che fanno riferimento ai principali aspetti della vita associata e ai principali beni e servizi indispensabili (economia fondamentale). Le domande a risposta aperta sono state utilizzate per indagare il quadro di rilevanze, aspettative e prospettive sul futuro percepite dai cittadini. Le risposte a tali domande sono state post-codificate, attraverso un procedimento di tipo induttivo, per permetterne la comparazione e l'elaborazione quantitativa.

Le interviste in profondità sono state somministrate a testimoni privilegiati: amministratori, operatori del welfare, operatori della cultura, operatori del sindacato, imprenditori, operatori del Terzo settore. Obiettivo delle interviste è stato quello di approfondire le specificità dei diversi contesti, ottenere interpretazioni narrative della situazione, raccogliere il punto di vista esperto di operatori che rivestono ruoli specifici nella vita economico-sociale. Il ciclo delle interviste – condotte in presenza e videoregistrate – è stato interrotto, a causa dell'irrompere della pandemia, quando erano state realizzate 12 interviste su un totale di 30.

La costruzione del campione per la somministrazione dei questionari è stata operata attraverso una scelta ragionata. Essendo tecnicamente impraticabile un campionamento rappresentativo della popolazione salentina, si è data priorità alla possibilità di comprendere quale incidenza hanno, rispetto alla percezione dei bisogni e delle aspettative di benessere, alcune variabili fondamentali: il luogo di residenza (città, paese di dimensioni medio-grandi, paese

La costruzione del campione per la somministrazione dei questionari è stata operata attraverso una scelta ragionata. Essendo tecnicamente impraticabile un campionamento rappresentativo della popolazione salentina, si è data priorità alla possibilità di comprendere quale incidenza hanno, rispetto alla percezione dei bisogni e delle aspettative di benessere, alcune variabili fondamentali: il luogo di residenza (città, paese di dimensioni medio-grandi, paese

di piccole dimensioni); la condizione economica; l'età; il genere.

Il campione, composto complessivamente di 750 intervistati, è stato perciò suddiviso riservando 250 intervistati a ciascuno dei tre comuni, di cui 50 per ciascun quintile di reddito familiare (25 per genere; 10 per cinque fasce d'età 18-24, 25-35, 36-50, 51-64, 65 e oltre). Nell'analisi delle risposte, i dati sono stati disaggregati anche sulla base del titolo di studio. Tuttavia, la distribuzione dei titoli di studio nel campione è da ritenersi casuale.

◆ Sintesi dei risultati

Il punto di vista dei cittadini ignora la prospettiva tecnocratica della competitività come chiave del benessere del territorio. Evidenza invece che non si può elaborare un modello di sviluppo che non sia sostenuto da un modello di benessere diffuso. I beni e i servizi dell'economia fondamentale (ad esempio welfare, reti di distribuzione, forniture di energia) emergono come architravi del benessere collettivo. Essi risultano oggi danneggiati e carenti, e questo genera una condizione di bisogno diffuso. Tuttavia la prospettiva delineata dai cittadini intervistati suggerisce che essi siano essenziali per la garanzia del benessere quotidiano e quindi debbano essere ripristinati in forme innovative. La socialità emerge come un elemento indispensabile del benessere, in grado di supplire anche a carenze nella dotazione materiale del territorio, ma anche la socialità ha bisogno di infrastrutture e spazi dedicati, tuttora carenti soprattutto in alcuni contesti. Al lavoro pubblico e agli enti intermedi, "tradizionali" e non, i cittadini attribuiscono un'importanza basilare per il futuro del benessere nel territorio. Per l'organizzazione e l'azione sindacale, i risultati di questa ricerca offrono alcune in-

dicazioni di fondo, la cui importanza è stata poi amplificata dall'emergenza pandemica:

- ◆ difendere e promuovere il lavoro, sia pubblico che privato, nei settori fondamentali. Si tratta di impieghi spesso svalutati, screditati e danneggiati dalle politiche della competitività, con il loro corredo di tagli, esternalizzazioni, privatizzazioni;
- ◆ la contrattazione sociale territoriale può aiutare a sviluppare migliori condizioni di accesso dei cittadini a beni e servizi fondamentali;
- ◆ è indispensabile costruire, con atteggiamento pragmatico, alleanze con associazioni, movimenti ed enti intermedi che hanno a cuore la promozione del benessere e dello sviluppo sostenibile;
- ◆ il sindacato può oggi svolgere un importante ruolo di partnership sociale per progettare politiche di sviluppo territoriale (ma anche esperimenti di rigenerazione territoriale e innovazione sociale) fondate su investimenti nel campo dell'economia fondamentale.

◆ Dopo la ricerca

Un primo report della ricerca è stato consegnato e presentato dal professor Salento al gruppo dirigente territoriale a dicembre 2020 (in ritardo a causa della pandemia). Il rapporto di ricerca è stato poi chiuso definitivamente a marzo 2021, con il titolo *Abitare il territorio fragile. Benessere, qualità della vita ed economia fondamentale nel Salento*. È stato presentato alla stampa locale e regionale il 15 aprile 2021 alla presenza del segretario generale Cgil Puglia, dei sindaci di Lecce e Corigliano d'Otranto (il sindaco di Casarano non è potuto intervenire per sopraggiunti impegni istituzionali), del professor Salento. La conferenza stampa ha avuto un ottimo riscontro a livello me-

diatico. Successivamente, il 30 giugno 2021, la ricerca è stata alla base di un'iniziativa dello Spi provinciale, alla presenza dei segretari generali nazionali e regionali, dal titolo "Abitare il Salento fragile". Il 1° aprile 2022 la Fillea è partita dalla ricerca per l'organizzazione dell'iniziativa pubblica "Al lavoro per ripartire dalle città", alla presenza del sindaco di Lecce e del segretario generale nazionale di categoria. Soprattutto la ricerca è stata molto importante, perché costituisce una vera e propria bussola per il nuovo coordinamento provinciale della contrattazione sociale e territoriale, costituito a Lecce un anno prima dell'Assemblea organizzativa del 2022. L'indagine sociologica ha costituito il punto di partenza del coordinamento.

Leggendo le priorità dei cittadini, emerge che non riguardano solo il lavoro e il reddito, ma anche la salute, i servizi di cura, la mobilità, la cultura e l'aggregazione, che rientrano a pieno titolo nelle politiche sociali, fiscali e di sostegno al reddito, abitative, dei trasporti: tutte materie interessate dalla contrattazione sociale. Negli incontri con gli interlocutori istituzionali abbiamo modificato il metodo di lavoro: non ci limitiamo a ratificare le programmazioni proposte dagli Ambiti, ma abbiamo avuto un approccio proattivo, laborioso; abbiamo cercato di capire se gli Ambiti di Zona riescano a dare concrete risposte alle reali esigenze del territorio. Quasi sempre la programmazione fatta con i piani sociali di zona si basa sul dato storico che è limitativo e non tiene conto dei cambiamenti, come ad esempio l'invecchiamento della popolazione, l'aumento della povertà, la stessa pandemia.

Per superare il limite del dato storico ab-

biamo preso come riferimento le statistiche nazionali confrontandole con i dati dei territori, incrociandole con il quadro dei bisogni emersi dalla ricerca. Spesso si evidenzia, rispetto alla media nazionale, una differenza in negativo di servizi erogati rispetto al numero di abitanti: riuscire a colmare questa differenza è uno dei nostri obiettivi. Tale comparazione ci consente di valutare, ad esempio, una eventuale mancanza di informazione capillare nei confronti di tutti i cittadini portatori di bisogni, la carenza di risorse economiche o umane o una inadeguata programmazione. Abbiamo infatti chiesto agli Ambiti anche dati sul personale: numero di assistenti sociali e figure professionali, tipologia di contratto.

In tal modo si viene a creare dunque una triangolazione tra i risultati della ricerca, ossia i bisogni sociali; l'intervento sulla spesa dei vari consorzi, superando il criterio della spesa storica, a vantaggio dei cittadini; infine verificiamo la congruità delle risorse umane a disposizione degli Ambiti con un intervento di natura sindacale per la stabilizzazione del personale. Se la soglia minima di legge è rappresentata da un rapporto di un assistente sociale ogni 5 mila abitanti, in provincia di Lecce in alcuni casi il rapporto è di uno a 9 mila. Inoltre i servizi sono spesso assegnati a personale precario, con un monte ore ben al di sotto del minimo di 18 ore e con servizi "di prima linea" esternalizzati a cooperative che non applicano il contratto nazionale di riferimento. Un meccanismo, quello dell'affidamento a soggetti terzi, che spezza il legame di continuità tra operatori (e quindi Ambito) e chi è in condizioni di difficoltà e di fragilità. ♦

◆ QUALE RAPPRESENTANZA SINDACALE NELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE?

IDA REGALIA ◆ Università degli studi di Milano

◆ Premessa

Sappiamo che nella negoziazione sociale – quell'attività diffusa sul territorio che ormai da parecchi anni coinvolge il sindacato nel confronto con enti e amministrazioni locali su tematiche che interessano non solo lavoratori e pensionati, ma tutti i cittadini, specie quelli più *fragili* – il sindacato ha un ruolo cruciale. Ne è stato l'iniziatore, fin da prima della legge 328 del 2000, in seguito all'intuizione di sindacalisti dei pensionati dotati di immaginazione³ che sono stati in grado, in una situazione per diversi versi favorevole, di inventare un nuovo terreno d'azione: nuovo per quanto riguarda controparti, modalità d'azione, temi trattati, interessi rappresentati. Interessi rappresentati: rispetto ad altre organizzazioni, il sindacato è in effetti un'organizzazione di rappresentanza. Rappresentare costituisce la sua caratteristica costitutiva, che lo differenzia rispetto ad altri soggetti della società civile con cui sempre più frequentemente si trova oggi ad agire.

Ma che cosa significa *rappresentare* per il sindacato, e in particolare in questo caso? Può sembrare scontato, ma non lo è affatto, poiché di cosa significhi rappresentare si hanno spesso idee fuorvianti e semplicistiche. Occorre invece ripensarci per collocare in una prospettiva adeguata qualunque considerazione e valutazione su questa attività negoziale, tanto peculiare e difficile quanto interessante e promettente. In queste note, ci prendiamo dunque un

po' di spazio per riflettere sul tema della rappresentanza sindacale, in generale, ma soprattutto per quel che riguarda la negoziazione sociale. E per ragionare quindi sui particolari problemi che ne derivano al sindacato in termini di individuazione della domanda di quanti vorrebbe rappresentare, ovvero di individuazione e analisi dei loro bisogni. A tal fine faremo anche qualche commento al lavoro d'indagine sul campo svolto da alcune strutture sindacali di cui abbiamo potuto leggere dei resoconti.

◆ Rappresentare per il sindacato

Il sindacato nasce come organizzazione che rappresenta categorie relativamente deboli di soggetti – tradizionalmente i lavoratori dipendenti – che per difendersi e migliorare la propria condizione di fronte ad altri dotati di molto maggior potere – le controparti private o pubbliche – si organizzano collettivamente, così da superare o almeno attenuare i limiti della capacità d'agire a proprio vantaggio sulla base delle sole proprie forze individuali. Agire attraverso una rappresentanza è logicamente opposto ad agire direttamente.

Per l'organizzazione sindacale rappresentare vuol dunque dire in primo luogo attrezzarsi per *dar voce* a soggetti che per lo più non sarebbero in grado di farsi sentire da soli; significa parlare per loro, al loro posto. Insieme significa cercare di individuare *quali* possano essere *gli interessi o i bisogni* cui dar voce; o, più precisamente, significa rac-

³ Su questo ci permettiamo di rimandare al capitolo introduttivo di I. Regalia, a cura di, *Negoziare i diritti di cittadinanza. Concertazione del welfare locale a tutela della popolazione anziana*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

cogliere, selezionare, aggregare, rendere compatibili e negoziabili le domande dei rappresentati. E significa poi agire in vece, anzi, al posto, dei rappresentati di fronte alle controparti, rendendo quindi conto a essi dei risultati ottenuti.

Questa è la dinamica del processo di rappresentanza. Ma quello che poi voglia dire nei fatti è tutto da definire e problematico. Lo è l'individuazione di chi il sindacato intende rappresentare: originariamente gli operai di mestiere; poi i lavoratori, manuali e non, specie maschi, del modello di produzione fordista; i pensionati; negli ultimi decenni i lavoratori estremamente diversificati – per modi di lavorare, per orari e luoghi di lavoro, per tipo di contratto e di rapporto con il datore, per diritti riconosciuti – dell'economia post-fordista; più di recente le persone più deboli e fragili a livello locale, anche al di fuori del mercato del lavoro, secondo una logica di rappresentanza del tutto inedita e sorprendente qual è quella della negoziazione sociale. Sorprendente perché rompe l'assunto che il sindacato – che è organizzazione di rappresentanza di parte della società – sia specializzato e più o meno esplicitamente riconosciuto quale rappresentante dei lavoratori, attivi o in pensione, e che invece possa rappresentare più in generale cittadini, pur in qualche modo bisognosi di tutela, a livello locale. Ed è sorprendente perché questo compito inedito, che non è di per sé previsto da leggi o normative, viene di fatto accettato e riconosciuto da amministrazioni ed enti a livello locale.

Problematica è poi sempre l'individuazione dei temi e delle questioni intorno a cui organizzare la funzione di rappresentanza rispetto alle controparti. Ed è problematica da due diversi punti di vista. In primo luogo perché è in genere difficile entrare diretta-

mente in contatto con i rappresentati e raccoglierne le domande: chi opera nel sindacato conosce le diverse defatiganti strategie che si sono elaborate nel tempo per cercare di sondare le esigenze di lavoratori sempre più difficili da raggiungere e sa anche come spesso si supplisca cercando di elaborare l'agenda delle priorità per proprio conto, a tavolino, sulla base dell'esperienza e dell'immaginazione. Ma tale individuazione dei temi e delle questioni è inoltre, e forse ancor più, problematica perché non può semplicemente limitarsi alla raccolta di quanto vorrebbero quelli che si intende rappresentare: sia perché molto spesso – più di quanto si sarebbe portati a immaginare – essi non sono in grado di dire di che cosa avrebbero effettivamente bisogno, sia perché, al contrario, in base ai propri interessi essi possono essere portati a sollevare un numero eccessivo e troppo eterogeneo e frammentato di domande o di temi che sono al di là di quanto è possibile rivendicare nella situazione data. Da questo punto di vista rappresentare vuol dire non fare meramente da portavoce, presentando un semplice elenco delle richieste raccolte, ma assumersi il rischio di selezionarle, aggregarle, renderle negoziabili. Il che può essere occasione di malumori, tensioni e conflitti dentro l'organizzazione e spesso tra i suoi dirigenti e i rappresentati, fino a diventare occasione di crisi di rappresentanza.

Problematiche possono essere ancora l'individuazione delle controparti con cui misurarsi per difendere al meglio gli interessi dei rappresentati e la scelta del livello e della forma d'azione più adeguati nella situazione data. È più opportuno agire a livello centralizzato o a livello decentrato in azienda o sul territorio? Confrontandosi con i datori di lavoro sul mercato o con governi e attori pubblici sul terreno politico? E con

quale logica d'azione? Fin dall'epoca dei coniugi Webb a quest'ultimo proposito si è distinto tra informazione/consultazione, contrattazione collettiva, cooperazione. Se nel periodo dei "Trenta Gloriosi" del Novecento in cui dominava il modello di produzione fordista poteva apparire abbastanza agevole individuare nella rivendicazione verso le controparti private e nella logica della contrattazione collettiva il centro nevralgico dell'azione di rappresentanza, da tempo le cose sono divenute meno chiare: chi sono o come raggiungere le controparti nel caso della *platform economy*, ma spesso anche in quello delle multinazionali? Certamente peculiare da questi punti di vista è il caso della negoziazione sociale, su cui ora ci concentriamo. Ma non senza prima ricordare ancora che la logica della rappresentanza, di una rappresentanza democratica che non si riduca semplicemente ad azione di tutela paternalistica da parte di dirigenti più o meno illuminati a vantaggio di una platea passiva di rappresentati, richiede infine qualche forma di comunicazione, verifica e controllo di quanto si è fatto e dei risultati ottenuti in cui sono i rappresentati a essere chiamati in causa, e a divenire protagonisti.

◆ Rappresentare nel caso della negoziazione sociale

Non riprendiamo qui per esteso le ragioni per cui riteniamo più opportuno definire *negoziazione* anziché *contrattazione* sociale la vasta e multiforme attività d'intervento in campo sociale a favore della popolazione su un territorio⁴ di cui stiamo discutendo. Di-

ciamo solo che il termine *negoziazione*, che ha valenza più estesa rispetto a quello di *contrattazione* e che si applica a qualunque relazione sociale in cui due o più attori si confrontano per trovare come spartirsi in modo accettabile l'accesso a una risorsa scarsa, appare più adeguato nel caso in esame, dal momento che qui il sindacato agisce misurandosi con controparti o interlocutori pubblici con cui non vi è propriamente contrapposizione di interessi e verso cui hanno perciò poco senso le logiche di tipo conflittuale-acquisitivo che caratterizzano le relazioni con le controparti nel mondo della produzione e dell'economia. Si può parlare in senso proprio di contrattazione a proposito delle varie modalità di confronto e interlocuzione tra organizzazioni sindacali e amministrazioni locali intorno a decisioni di spesa in materia di politiche sociali? Il che è tanto più vero se si considera, come abbiamo già detto di sfuggita, che il sindacato non vanta in questo caso un qualche diritto alla rappresentanza, né il suo intervento è richiesto da specifiche normative.

Se ragioniamo sulle rispettive logiche d'azione, emerge con più chiarezza la peculiarità di questo genere di negoziati. Dal lato del sindacato c'è l'intuizione di poter/dover estendere la propria sfera d'azione dai luoghi di lavoro al territorio, superando i divari tra chi è attivo sul mercato del lavoro e chi ne è ormai fuori o non vi è mai entrato. Ciò attraverso un'ottica inclusiva e universalistica che ha come obiettivo l'ottenimento per tutti di diritti sociali, o di cittadinanza, come si è detto, andando quindi oltre la logica del welfare di tipo occupazionale: è u-

⁴ Per una discussione più ampia, ci permettiamo di rimandare al capitolo conclusivo del volume L. Burrioni e I. Regalia, a cura di, *Regioni e relazioni industriali in Italia*, Bologna, il Mulino, 2022. Segnaliamo inoltre che sia nei diversi capitoli regionali (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo, Calabria) sia nel capitolo conclusivo ci sono diversi riferimenti interessanti alla negoziazione sociale.

na posizione coerente con la storia del sindacato italiano, a rappresentanza generale e idealmente orientato a valori di uguaglianza ed equità. Dal lato delle amministrazioni la convenienza ad accettare (e talvolta a sollecitare) di essere coinvolti in un'attività che richiede tempo, può provocare lungaggini e non è richiesta da leggi o normative, sta nel fatto che dal sindacato ci si attende di poter ricavare risorse di informazione e di sostegno per una migliore attuazione dei propri compiti in campo sociale: compiti che nel tempo sono andati aumentando, mentre diminuivano le risorse disponibili.

Ma questa disponibilità si basa su alcuni prerequisiti necessari (benché non sufficienti): che il sindacato – un sindacato confederale e di tipo generale qual è quello che promuove la negoziazione sociale – sia ben radicato capillarmente sul territorio, vanti esperienza e competenza in campo di welfare e normativa sui temi sociali, abbia quindi il polso della situazione, sia in grado di vedere i problemi e immaginare soluzioni il più possibile orientate al bene pubblico e non tanto alla soddisfazione dei bisogni di gruppi specifici. In questo caso infatti non è la minaccia di sottrarre consenso e legittimazione ai governi locali a contare (come nei casi in cui si chiede l'intervento dell'attore pubblico per trovare soluzioni a gravi crisi aziendali), ma la capacità di essere un'importante risorsa per un buon governo.

Possiamo rifarci a uno studio sulla negoziazione sociale in Lombardia⁵, che prevede anche un approfondimento qualitativo su di un ventaglio di accordi o verbali, per farci

un'idea della peculiarità dei tipi e delle logiche delle interazioni tra sindacato e amministrazioni che caratterizzano questo genere di negoziati.

I tipi che vengono individuati sono tre. Il primo è quello del *confronto con presa d'atto*. Nel linguaggio delle relazioni industriali si tratta delle attività di *informazione o comunicazione* al sindacato da parte di chi dispone delle risorse (in questo caso l'ente pubblico). Ciò che conta qui è che le informazioni sono presentate in modo formalizzato, ufficiale, e danno luogo a un verbale sottoscritto. A prima vista questa modalità di relazione tra le due parti può sembrare poco significativa. In realtà non è così: perché dare queste informazioni non è di per sé dovuto, è quindi già frutto di una scelta e segnala che si assume che vi siano interessi comuni e disponibilità a dividerli e in definitiva a collaborare; e perché nel fornire le informazioni è implicito un dover tener preventivamente conto del punto di vista dell'altra parte cui sono destinate, che altrimenti potrebbe non sottoscriverle, il che finisce per orientare anticipatamente, e magari in parte ridefinire, le scelte che il titolare della decisione intende assumere. Si potrebbe dire che questo tipo costituisce il livello minimo di una trattativa che viene gestita da una parte, ma che va in porto se le avvantaggia entrambe.

Il secondo tipo è il *confronto che prende avvio dalle proposte del sindacato*. È quello che maggiormente si avvicina alla logica di una esplicita *negoziazione*. In questo caso, infatti, l'accordo o verbale di intesa prende le mosse da un'iniziativa, o *rivendicazione*, sindacale preventiva. Nel far questo, il sinda-

⁵ Cfr. Spi-Cgil Lombardia-Ires Lucia Morosini, *Rapporto 2019 sulla negoziazione sociale in Lombardia*, a cura di Francesco Montemurro e Valerio Porporato, 2020; e le mie *Note su aspetti dell'azione locale del sindacato nelle politiche sociali*, 2020, per "Nuovi Argomenti."

cato dà voce agli interessi e necessità della popolazione locale, analogamente a ciò che fa quando contratta con le aziende (o il governo) per promuovere o difendere gli interessi dei lavoratori. La peculiarità qui però, a quanto si legge nel Rapporto, è che allo stesso tempo esso propone temi di intervento di tipo più generale in materia di politiche sociali, che sono funzionali allo sviluppo e al benessere della società locale, in una prospettiva di buon governo.

Il terzo tipo di accordi è quello che viene definito *intesa progettuale finalizzata ad assumere decisioni operative*. Sempre nel linguaggio delle relazioni industriali, esso corrisponde alla logica della *cooperazione per l'attuazione degli accordi*. A differenza che nel caso precedente, qui l'interazione tra le parti si basa su intese o progetti di cui gli obiettivi e (più o meno a grandi linee) i risvolti operativi sono stati definiti in precedenza, e che devono ora trovare attuazione: appunto in modo cooperativo. Si tratta di un terreno spesso sottovalutato dai sindacati. E tuttavia è quello che può permettere di esercitare funzioni fondamentali di controllo.

In definitiva, se ci collochiamo dal lato del sindacato, nei confronti di amministrazioni ed enti locali l'azione di rappresentanza si manifesta soprattutto nel fare pressioni, discutere e suggerire proposte, coalizzarsi, accordarsi sull'uso di risorse, condividere responsabilità nell'attuazione di programmi, e altre modalità *soft* d'azione in un'ottica di buon governo locale. E nei confronti dei propri rappresentati? È qui che si rivela particolarmente cruciale la questione di individuare i temi e i bisogni più sentiti da parte di chi si intende rappresentare, perché, se anche possiamo immaginare che il sindacato sia sensibile a obiettivi di buon governo sul territorio, rimane sempre un'organizza-

zione che ha interesse a cercare il seguito dei rappresentati. Come si è già osservato, questa è questione sempre problematica. Ma lo è certamente in modo particolare quando i rappresentati potenzialmente coincidono con una popolazione locale. Può non apparire più sufficiente allora ragionare sulla base delle rimostranze e delle sollecitazioni che informalmente provengono da quanti frequentano le sedi e i servizi sindacali sul territorio. Si può decidere allora di svolgere investigazioni e ricerche sul campo, dando la parola ai rappresentati attraverso interviste e questionari. È su alcuni di questi studi che ci soffermiamo ora nel paragrafo conclusivo.

◆ Analizzare i bisogni

Come vediamo subito, i rapporti che abbiamo potuto leggere e discutere sono per molti versi tra loro eterogenei. Comune è però l'intento conoscitivo. Nel rapporto sulla ricerca svolta nel Salento si dice: "Lo scopo di questa ricerca è di costruire alcune basi di conoscenza indispensabili per un'azione sindacale rivolta alla promozione del benessere e della qualità della vita nel territorio". E nella presentazione di quella svolta a Torino si precisa: "Cgil, Cisl, Uil di Torino, [...] hanno deciso di avviare un'indagine [...] complementare alla conoscenza del tessuto territoriale e sociale che deriva dal lavoro delle categorie e dei servizi, per migliorare la comprensione delle esigenze di lavoratrici e lavoratori". Sono osservazioni che si possono applicare anche agli altri casi esaminati. Anche se non sempre esplicitato, si tratta più precisamente di conoscenza orientata all'azione, all'intervento. Diversa è però l'ampiezza dei rappresentati di cui s'intende indagare sul campo orientamenti e aspettative: si va dai pensionati iscritti allo Spi Cgil (a Modena) a lavoratori

e pensionati iscritti alla Cgil (a Bologna), a campioni più o meno vasti e rappresentativi di cittadini su un territorio. Da notare che nella quasi totalità dei casi si specifica che non si è optato per la costruzione di campioni rappresentativi, preferendo lasciare aperta la possibilità di partecipare all'indagine a tutti i possibili interessati e raccogliere così il più ampio numero di voci e percezioni. Il che rivela anche che finalità cruciale implicita di queste rilevazioni è il favorire il coinvolgimento attivo di chi si intende rappresentare, cui si trasmettono segnali di interessamento e vicinanza: e ciò è probabile si verifichi più facilmente e con più successo nei casi in cui ci si rivolge a gruppi più circoscritti e relativamente omogenei (i pensionati, gli iscritti...).

Molto diverse sono anche per ampiezza e specificità le tematiche su cui si chiedono più o meno esplicitamente informazioni e valutazioni agli intervistati: da quali sono le conseguenze e le criticità che derivano dai cambiamenti del lavoro e della società locale (come, pur in modi diversi, a Torino e a Lecce), a come sono cambiati e con quali esiti i servizi sanitari regionali (nelle Marche), a qual è il grado di soddisfazione per i servizi pubblici locali (a Roma); o, ancora, da quali sono i bisogni sociali e individuali maggiormente avvertiti dagli iscritti alla Cgil e quanto siano conosciute e apprezzate le iniziative della negoziazione sociale (a Bologna), fino a valutazioni sui servizi di carattere sanitario e di assistenza agli anziani e ai rapporti con il sindacato (a Modena). Si noti che più le tematiche sono ampie e

generali più sono forse d'aiuto soprattutto al sindacato per (ri)orientare la propria azione e impostare strategie d'ampio respiro, più sono circoscritti e costruiti sulle caratteristiche di specifici gruppi di persone che si vuole contattare (i pensionati, gli iscritti...) più permettono una sorta di dialogo, pur mediato, tra l'organizzazione e i rappresentati. Va peraltro osservato che in tutti i casi è piuttosto ampia (dove lasciata libera) la propensione a rispondere: ciò conferma un certo diffuso interesse a fornire il proprio punto di vista che caratterizza le relazioni sociali nella nostra società e, soprattutto, è indizio di una qualche disponibilità di base nei confronti di iniziative soft proposte dal sindacato e più in generale dai promotori delle rilevazioni.

Quanto appunto ai soggetti promotori delle indagini, anch'essi variano. Ci sono iniziative promosse dalla Cgil, o anche solo dal suo sindacato dei pensionati, e iniziative promosse unitariamente da Cgil-Cisl-Uil; talvolta, inoltre, oltre agli istituti di ricerca sindacali (gli Ires), vi sono altri soggetti che affiancano il sindacato, fornendo risorse di know-how, appoggio, condivisione di interesse: l'università a Lecce, l'IsmeI - Istituto per la memoria e la cultura del lavoro, dell'impresa e dei diritti sociali a Torino, la Federconsumatori a Roma. Le ragioni di questa eterogeneità, come delle altre, sono da ricercare nella diversa struttura delle convenienze e delle opportunità caso per caso, entro un contesto caratterizzato dall'iniziativa di attori locali e al di fuori di direttive omogenee (ma in questo caso sarebbero

⁶ Quella della prevalenza di uno stile sindacale connotato da una notevole propensione all'invenzione e sperimentazione di esperienze locali in modi anche molto originali, ma con scarse capacità di coordinarle e generalizzarle, è caratteristica del sindacalismo italiano, anzi, del sistema italiano di relazioni di lavoro, con esiti positivi oltre che negativi inattesi. Ne parlavamo già nel nostro *Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Roma, Ediesse, 2009.

convenienti?)⁶, sul cui merito non possiamo dire nulla. Si può però più in generale osservare che tale eterogeneità tocca da un lato il tema dei rapporti tra organizzazioni sindacali (che in attività quali la negoziazione sociale con governi ed enti locali occorre si presentino unitarie) e dall'altro la questione delle relazioni con soggetti altri, e con caratteristiche diverse da quelle del sindacato, con cui esso si trova sempre più di frequente a interagire.

I risultati da ultimo delle ricerche restituiscono soprattutto elenchi più o meno complessi ed elaborati di criticità, in verità piuttosto prevedibili per chi agisca nell'attuale situazione di difficoltà. Non mancano peraltro le sorprese, quali l'emergere di un certo grado di soddisfazione per servizi locali a carattere immateriale (in campo culturale, a Roma e a Lecce), o le distinzioni (più apprezzati per esempio a Modena i servizi sanitari rispetto a quelli sociali). Ma certo i risultati che si leggono nei rapporti sono in gran misura strutturati in base ai modi in cui sono state impostate le indagini.

L'impressione finale che se ne ricava è di modi diversi di intendere il ruolo del sindacato nel cercare di indagare i bisogni di cui farsi carico. Il modo più semplice è quello che potremmo dire del *portavoce*, in cui al sindacato spetta prioritariamente il compito di trasmettere il più possibile fedelmente bisogni e preferenze dei rappresentati (in genere a partire dalla sua base di iscritti): significativamente in uno di questi casi la domanda sintetica finale invita a specificare che cosa si ritenga più importante chiedere al sindaco.

Un secondo modo è quello del sindacato che ritiene di dover *sondare* con cura gli *orientamenti* e le *preferenze* dei cittadini rappresentati *intorno a tematiche definite in vista di una trattativa* con un'amministrazione

locale (come nel caso della rilevazione, non a caso condotta in modo unitario, sui servizi sanitari in occasione della vertenza sulla sanità nella regione Marche).

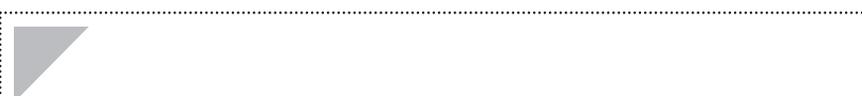
Un terzo modo è quello del sindacato che intende *esplorare a tutto campo* *bisogni e preferenze* dei potenziali rappresentati di fronte a uno scenario in profonda trasformazione per *elaborarne ipotesi e strategie di pressione e intervento* per concorrere ad *aumentare benessere e sviluppo locale*.

◆ Nota bene finale

Avendo più volte svolto ricerche su aspetti della negoziazione sociale, chi scrive si è spesso trovata di fronte alla preoccupazione del sindacato di non essere sufficientemente attrezzato per conoscere in modo adeguato *bisogni e preferenze* di quanti cerca di rappresentare di fronte a governi ed enti locali, e di dover quindi individuare le priorità sulla base dell'esperienza accumulata o talvolta su sollecitazione dell'Anzi o delle amministrazioni comunali. Le indagini promosse da alcune strutture di cui abbiamo potuto leggere dei resoconti più o meno rifiniti costituiscono pertanto un fatto inconsueto importante e una buona notizia.

È buona cosa infatti che organizzazioni di rappresentanza si propongano di cercare il rapporto con i rappresentati coinvolgendoli anche nell'elaborazione delle domande. Questo distingue il sindacato da altri soggetti, di tipo non rappresentativo, con cui si trova ad agire; e tanto più quando esso si muove su un terreno in cui non può godere di una legittimazione a operare in esclusiva.

Due osservazioni vanno però aggiunte. Una è che, come si osservava in precedenza a proposito della funzione di rappresentanza in generale, individuare *bisogni e*



preferenze tra coloro che si rappresenta o si vorrebbe rappresentare non costituisce che un primo passo nella definizione delle domande su cui costruire l'azione negoziale. Perché tale azione possa essere efficace occorre infatti che bisogni e preferenze vengano selezionati e rielaborati alla luce dei valori e delle strategie più generali dell'organizzazione e delle possibilità di ottenere risultati utili e concreti.

L'altra osservazione riguarda il grande, diffi-

cile tema della comunicazione dei risultati: come adoperarsi per restituire ai rappresentati sia l'esito dell'indagine in cui sono stati coinvolti sia i risultati della negoziazione che quindi, a partire da quegli esiti, si è cercato di perseguire. Si tratta di un compito molto impegnativo date le caratteristiche delle categorie di persone che s'intende rappresentare e con cui entrare in relazione. Ma è così che si può chiudere il cerchio dinamico della rappresentanza. ♦

La contrattazione sociale 2021

LE TEMATICHE



AREA 1 ♦ RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello

Area secondo livello

1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (568/87%)

1.1. Valutazioni di premessa (476/72,9%)

1.2. Composizione tavoli di confronto (210/32,2%)

1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (148/22,7%)

AREA 2 ♦ POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello

Area secondo livello

Area terzo livello

2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (317/48,5%)

2.1. Bilanci sulla qualità sociale (28/4,3%)

2.2. Forme di coinvolgimento dei cittadini (34/5,2%)

2.3. Informazione dei cittadini (144/22,1%)

2.4. Politiche di Terzo settore (227/34,8%)

2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (7/1,1%)

2.1.1. Bilancio sociale (16/2,5%)

2.1.2. Bilancio di genere (10/1,5%)

2.1.3. Bilancio ambientale (1/0,2%)

2.4.1. Sostegno e promozione (106/16,2%)

2.4.2. Regolamentazione (14/2,1%)

2.4.3. Affidamento di servizi e prestazioni (166/25,4%)

AREA 3 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (420/64,3%)	3.1. Politiche del personale e formazione (119/18,2%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (48/7,4%) 3.3. Appalti e subappalti (216/33,1%) 3.4. Accreditamento (27/4,1%) 3.5. Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza (109/16,7%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (34/5,2%) 3.7. Riordino istituzionale (124/19%) 3.8. Gestioni associate (166/25,4%) 3.9. Uso del patrimonio pubblico (31/4,7%) 3.10. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (28/4,3%)

AREA 4 ◆ POLITICHE DI BILANCIO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (197/52,3%)	4.1. Confronto su programmazione pluriennale (37/5,7%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione annuali (294/45%) 4.3. Confronti su consuntivo e assetamento di bilancio (137/21%) 4.4. Interventi finanziari e sul debito (5/0,8%) 4.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (28/4,3%)

AREA 5 ◆ POLITICHE SOCIALI, SANITARIE E ASSISTENZIALI (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali (571/87,4%)	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (385/59%) 5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (278/42,6%) 5.3. Prestazioni e servizi (478/73,2%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (86/13,2%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (97/14,9%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (96/14,7%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (256/38,7%) 5.2.1. Consorzi, aziende speciali e società partecipate (182/27,9%) 5.2.2. Modalità di accesso (95/14,5%) 5.2.3. Modelli di presa in carico (84/12,9%) 5.2.4. Standard dei servizi (30/4,6%) 5.2.5. Regolamenti (78/11,9%) 5.3.1. Residenziali (277/42,4%) 5.3.2. Semiresidenziali (208/31,9%) 5.3.3. Domiciliari (380/58,2%) 5.3.4. Territoriali (368/56,4%) 5.3.5. Accoglienza (34/5,2%) 5.3.6. Servizi di contrasto del disagio sociale (143/21,9%) 5.3.7. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute (152/23,3%)

segue **AREA 5 ♦ POLITICHE SOCIALI, SANITARIE E ASSISTENZIALI**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali (571/87,4%)	5.4. Interventi di contrasto alla povertà (391/59,9%)	5.4.1. Sostegno economico (100/15,3%) 5.4.2. Contributi economici specifici (150/23%) 5.4.3. Contributi in servizi / beni di prima necessità (250/38,3%) 5.4.4. Interventi per l'inclusione sociale (129/19,8%)
	5.5. Non autosufficienza (218/33,4%)	5.5.1. Contributi economici (115/17,6%) 5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (160/24,5%) 5.5.3. Regolarizzazione, formazione e sostegno del lavoro di cura (52/8%)
	5.6. Welfare integrativo/ mutualità territoriale (112/17,2%) 5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (210/32,2%)	

AREA 6 ♦ POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (409/62,6%)	6.1. Accordi e piani di sviluppo territoriale (54/8,3%) 6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (80/12,3%) 6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (127/19,4%) 6.4. Qualificazione e inserimento lavorativo (191/29,2%)	6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (58/8,9%) 6.4.2. Progetti formativi (59/9%) 6.4.3. Inserimento socio-lavorativo (126/19,3%)
	6.5. Tutela del lavoro (226/34,6%)	6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (86/13,2%) 6.5.2. Contrasto della precarietà (50/7,7%) 6.5.3. Salute e sicurezza (77/11,8%) 6.5.4. Legalità (154/23,6%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (36/5,5%)	6.6.1. Sostegno al reddito (26/4%) 6.6.2. Autoimpiego e microimpresa (8/1,2%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (71/10,9%) 6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (66/10,1%)	

AREA 7 ◆ POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE**(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (468/71,7%)	7.1. Isee (325/49,8%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (264/40,4%) 7.3. Tariffe servizi pubblici (307/47%) 7.4. Imposte e tasse locali (382/58,5%) 7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (13/2%) 7.6. Calmieramento prezzi (27/3,4%) 7.7. Baratto amministrativo (11/1,7%) 7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (15/2,3%)	7.2.1. Rette servizi pubblici (197/30,2%) 7.2.2. Ticket sanitari (56/8,6%) 7.3.1. Rifiuti (226/34,6%) 7.3.2. Utenze domestiche (139/21,3%) 7.3.3. Trasposti pubblici (12/1,8%) 7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (238/36,4%) 7.4.2. Addizionali Irpef (303/46,4%) 7.4.3. Imu (142/23,3%) 7.4.4. Tasse di scopo (22/3,4%) 7.4.5. Tasi (90/9,2%)

AREA 8 ◆ AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ**(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)**

Area primo livello	Area secondo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (242/37,1%)	8.1. Pari opportunità (98/15%) 8.2. Integrazione (58/8,9%) 8.3. Discriminazioni per età (2/0,3%) 8.4. Razzismo e xenofobia (8/1,2%) 8.5. Discriminazioni di genere e scelta sessuale (14/2,1%) 8.6. Discriminazioni ai disabili (5/0,8%) 8.7. Contrasto della violenza su donne, minori e anziani (189/28,9%) 8.8. Democrazia e antifascismo (10/1,5%) 8.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (10/1,5%)

AREA 9 ◆ POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (424/64,9%)	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (243/37,2%)	9.1.1. Riqualficazione urbana e del territorio (181/27,7%) 9.1.2. Infrastrutture del territorio (140/21,4%) 9.1.3. Tempi e orari della città (3/0,5%)
	9.2. Politiche ambientali (202/30,9%)	9.2.1. Servizi igiene urbana, risanamento e tutela ambientale, verde pubblico (94/14,4%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (101/15,5%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico e idrico (109/16,7%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (318/48,7%)	9.3.1. Edilizia pubblica e sociale (131/20,1%) 9.3.2. Riqualficazione alloggi (75/11,5%) 9.3.3. Sfratti ed emergenza abitativa (59/9%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (170/26%) 9.3.5. Acquisto prima casa e gestione proprietà immobiliare (36/5,5%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (21/3,2%)	

**AREA 10 ◆ POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE E DELL'ISTRUZIONE
(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (388/59,4%)</p>	<p>10.1. Asili nido (137/21%) 10.2. Scuole d'infanzia (111/17%) 10.3. Scuola primaria e media (92/14,1%) 10.4. Università, scuole superiori, obbligo formativo (14/2,1%) 10.5. Diritto allo studio (280/42,9%)</p> <p>10.6. Apprendimento permanente e formazione degli adulti (32/4,9%) 10.7. Offerta educativa (24/3,7%) 10.8. Servizi integrativi per l'infanzia (44/6,7%) 10.9. Edilizia scolastica (119/18,2%) 10.10. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8/1,2%)</p>	<p>10.5.1. Pre e post-scuola (99/15,2%) 10.5.2. Mense e trasporti (166/25,4%) 10.5.3. Integrazione (75/11,5%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (50/7,7%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (42/6,4%)</p>

AREA 11 ♦ POLITICHE CULTURALI, BENESSERE E SICUREZZA**(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (328/50,2%)	11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (91/13,9%)	11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (29/4,4%) 11.1.2. Attività culturali e interculturali (60/9,2%)
	11.2. Iniziative di socializzazione (256/39,2%)	11.2.1. Centri di aggregazione (221/33,8%) 11.2.2. Turismo sociale (54/8,3%) 11.2.3. Sport di base (62/9,5%)
	11.3. Sicurezza urbana (52/8%)	
	11.4. Promozione del benessere (116/16,8%)	
	11.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6/0,9%)	