



Settimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

CGIL



CGIL





CGIL • SPI • FONDAZIONE DI VITTORIO

Settimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

INDICE

PREMESSA

Quali prospettive per la contrattazione sociale territoriale?	5
<i>di Sergio Perino e Nicola Marongiu</i>	

PRESENTAZIONE

La contrattazione sociale: il sindacato tra lavoro e cittadinanza	8
<i>di Maria Guidotti e Bruno Pierozzi</i>	

PARTE PRIMA • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL 2015 TRA CRISI ECONOMICA, CAMBIAMENTO E INIZIATIVA SINDACALE

I dati e il profilo generale della contrattazione sociale	13
◆ Tipologia dei documenti	15
◆ Livello territoriale	17
◆ Andamento nel corso dell'anno	19
◆ Parti coinvolte	20
◆ Destinatari	24
◆ Articolazione territoriale	28
La contrattazione sociale nei temi di accordo	35
Le aree tematiche principali	35
◆ Area 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	41
◆ Area 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	43
◆ Area 3. Pubblica amministrazione	44
◆ Area 4. Politiche di bilancio	46
◆ Area 5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali	46
◆ Area 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	49
◆ Area 7. Politica locale dei redditi e delle entrate	52
◆ Area 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	55
◆ Area 9. Politiche abitative e del territorio	56
◆ Area 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione	59
◆ Area 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza	61

**PARTE SECONDA • WELFARE AZIENDALE, WELFARE PUBBLICO
E CONTRATTAZIONE**

- ◆ **Welfare territoriale e Welfare in azienda** 62
di Ugo Ascoli
- ◆ **Negoziazione sociale e concertazione aziendale sul welfare.
Azioni soft per una società e un mondo del lavoro fragili e fluidi** 65
di Ida Regalia
- ◆ **Le prospettive del sistema previdenziale italiano** 69
di Michele Raitano
- ◆ **Welfare integrativo e inclusione sociale** 75
di Ivan Pedretti
- ◆ **Welfare contrattuale: nuova frontiera della contrattazione?** 79
di Franco Martini
- ◆ **Premio di produttività, welfare aziendale e diverse figure contrattuali:
inclusione ed esclusione** 82
di Claudio Treves
- ◆ **La “qualità” del welfare aziendale: interventi, governance e livelli
della contrattazione sindacale** 85
di Beppe De Sario

APPENDICE • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2015, LE TEMATICHE

89

.....
Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a
Maria Guidotti (*responsabile del coordinamento dell'Ocs*)
Bruno Pierozzi (*Spi Cgil nazionale*)
Beppe De Sario (*ricercatore Fondazione Di Vittorio*)

La discussione intorno alle linee guida dell'Ocs è anche il frutto del confronto con
Nicola Marongiu (*Cgil nazionale*)
Sergio Perino (*segretario nazionale Spi Cgil*)

I testi, quando non diversamente indicato, sono di Beppe De Sario

Il data management è a cura di Giuliano Ferrucci (*Fondazione Di Vittorio*)

Per la classificazione e l'inserimento dei documenti si ringraziano
i responsabili Spi e Cgil degli osservatori regionali
Vittorino Delli Cicchi (*Spi Cgil nazionale*)
Loredana Coerezza (*Cgil nazionale*)
Beppe De Sario e Maria Guidotti

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

Quali prospettive per la contrattazione sociale territoriale?

SERGIO PERINO *Segretario nazionale Spi Cgil*

NICOLA MARONGIU *Coordinatore Area contrattazione sociale Cgil*



La presentazione del rapporto sulla contrattazione sociale oltre all'analisi quantitativa e qualitativa sulle attività contrattuali costituisce anche l'occasione, nelle riflessioni e nelle diverse iniziative di presentazione e confronto, per analizzare la prospettiva d'intervento nel campo del sociale. Questo sia in relazione alla esigenza di rafforzare l'attività contrattuale nei campi costantemente esplorati dalla nostra azione che dall'evolversi e dal mutare del quadro di riferimento. Aggiornare la riflessione sulla contrattazione è necessario per poter agire meglio la contrattazione stessa. Per questo non ci soffermeremo sui dati e sulle analisi del rapporto, se non per rendere evidente da un lato il consolidamento dell'attività contrattuale con una crescita che di anno in anno si realizza. Certo è da approfondire l'orientamento della contrattazione sociale, il tema della costruzione delle piattaforme, i modelli di partecipazione, le materie oggetto d'intervento: aspetti che sono sviluppati nel rapporto e sui quali rimandiamo ai capitoli e alle considerazioni specifiche. Il punto sul quale, invece, intendiamo svolgere qualche considerazione è quale scenario si intravede nel campo del sociale e quali prospettive, se supremo adeguatamente coglierle,

possono determinarsi per l'attività negoziale in ambito territoriale. Questa considerazione muove da alcuni interventi previsti dalla più recente attività legislativa e per l'azione del Ministero competente.

Possiamo enucleare almeno tre temi d'interesse per la contrattazione:

- ◆ la previsione su scala nazionale di uno strumento di contrasto alla povertà, oggi il Sia (Sostegno inclusione attiva) domani il Rei (Reddito d'inclusione);
- ◆ il piano per la non-autosufficienza;
- ◆ gli interventi sul versante del welfare contrattato, con particolare riferimento alla dimensione aziendale e al rapporto con il territorio.

Si è scelto di ragionare su questi tre ambiti perché hanno tra loro anche alcuni elementi in comune e perché presentano alcune leve attraverso le quali agire per rafforzare la nostra azione contrattuale.

Perché il Sia: abbiamo sempre inteso e richiesto, anche nella proposta del Reddito d'inclusione Sociale che caratterizza il lavoro dell'Alleanza contro la povertà, che il contrasto alla povertà non può limitarsi al trasferimento monetario. I percorsi di attivazione e di inclusione e i servizi territoriali utili a svolgere queste attività sono importan-

ti e necessari quanto il contributo economico. Su questo terreno però il nostro paese rischia, seppure non in termini omogenei, di ritrovarsi in una condizione di difficoltà, cioè senza la strumentazione necessaria a partire dalla presa in carico dei soggetti per arrivare alla erogazione delle misure d'inclusione e di attivazione.

Perché è un tema importante per la contrattazione sociale? La contrattazione sociale deve porsi l'obiettivo di leggere la dimensione territoriale a partire dalla quantità e dalla qualità dell'offerta di servizi e prestazioni nel territorio per capire, valutare e intervenire rispetto alla reale capacità d'intervento. Questo tema incrocia la povertà, con la necessità di una adeguata presa in carico e di una necessaria offerta d' interventi sul versante dell'inclusione.

Questo incrocia il tema della non-autosufficienza, con il graduale e progressivo passaggio verso una dimensione nazionale e la necessità di una corrispondente capacità di erogazione di servizi nell'ottica dell'omogeneità corrispondente al livello essenziale delle prestazioni.

Questi due capitoli di riforma, che provano a orientare il sistema verso piani nazionali da agire poi nella dimensione locale, costituiscono il terreno dove poter misurare la quantità e la qualità della rete dei servizi nel territorio e la loro effettiva e reale capacità d'intervento. Tema che interessa trasversalmente i diversi ambiti generazionali, dalla povertà che insiste sui diversi profili d'età alla non-autosufficienza per i riflessi prevalenti sulla popolazione anziana.

Il punto, poi, non è soltanto quello relativo ai servizi perché sono presenti almeno altri due ambiti d'intervento propri della contrattazione sociale e della sua qualificazione. Il primo fa riferimento alla necessità di avviare con i comuni una riflessione sulla re-

lazione tra intervento nazionale e intervento locale: in assenza di una misura nazionale di contrasto alla povertà si è operato nella dimensione locale attraverso risorse proprie delle amministrazioni comunali. Dove confluiranno in futuro tale risorse, stimate in circa 600 milioni di euro, è tema d'intervento della contrattazione sociale con la esigenza comunque di vincolarle a una destinazione nel campo delle politiche sociali. Va anche detto che ci siamo trovati negli ultimi anni con una serie di misure frammentarie di tipo meramente assistenziale (Carta acquisti, bonus) che non hanno affrontato in modo sistematico la necessità di un indirizzo strategico di contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale così come avviene nella gran parte dei paesi europei e come si era cercato di fare, prima e dopo l'approvazione della Legge 328/2000 con la sperimentazione di alcuni strumenti.

Il punto è evitare che un' intervento finanziato da una misura nazionale produca una contrazione d'impegno e di spesa in ambito locale. Le scelte possono essere tante: dal rafforzamento delle misure sui nuclei interessati, magari guardando alla intensità della povertà oggi non misurata dai criteri di accesso al Sia, a interventi in altri ambiti e in altri capitoli del sociale. Perché ciò possa essere fatto partendo dalla condizione reale è evidente la necessità di un' analisi preventiva sul complesso degli interventi relativi al sociale nella dimensione comunale.

Il terzo punto riguarda la relazione tra welfare contrattato nella dimensione aziendale e territorio. Dai recenti provvedimenti legislativi, che saranno rafforzati dalla prossima legge di bilancio, è evidente che si è dato impulso alla definizione/previsione di piani di welfare aziendali. Il punto in questione non in questo contesto la valutazione in sé dell'agevolazione verso la contrattazione di

piani di welfare, ma la loro relazione con il contesto territoriale e sociale nel quale essi insistono. Diversi possono essere i terreni d'intervento, a partire però dalla esigenza/necessità che la contrattazione sociale assuma il welfare contrattato come un elemento sul quale costruire gli adeguati strumenti di relazione.

Anche in questo caso il primo punto è la conoscenza di ciò che già il welfare pubblico eroga e di come questo può relazionarsi, in un'ottica di vicendevole raccordo, con gli interventi che saranno previsti e definiti nella dimensione aziendale e territoriale. Uno dei limiti del welfare cosiddetto integrativo è costituito dalla platea dei beneficiari che evidentemente essendo legato alla dimensione aziendale o contrattuale non ha carattere universale, con l'esclusione di una fetta consistente di lavoratori, così come i disoccupati e i pensionati. Gli indirizzi della nuova legge di bilancio per il 2017 consolidano il percorso avviato nel 2016 con incentivi di natura fiscale all'uso del welfare aziendale. Il punto, rimandando a una discussione più complessiva sul rapporto tra welfare pubblico e welfare contrattato, è come si può realizzare una reale ed efficace integrazione per evitare anche in termini di finanziamento un progressivo indebolimento del welfare pubblico allontanando l'obiettivo della universalità. Il terreno di riflessione e anche di pratica sindacale è valutare come possa svilupparsi una integrazione su base territoriale/regionale tra welfare contrattato e intervento pubblico. In questo senso va fatta una ricognizione attenta di ciò che si muove anche nella dimensione regionale con alcuni recenti progetti d'intervento. Ci pare un terreno anche questo di sperimentazione e intervento per la contrattazione sociale.

Ultimo punto, comune a tante valutazioni espresse anche nel rapporto. Uno dei campi

poco sviluppati nella contrattazione sociale è quello relativo al lavoro e agli appalti/convenzioni. I servizi di welfare sono prevalentemente e principalmente prestazioni di persone rese a persone, il tema del lavoro e della sua qualità è essenziale. La contrattazione sociale deve poter sviluppare ambiti d'intervento nella direzione del lavoro generato dai servizi di welfare: appalti, tutele, diritti, qualificazione strutture, accreditato. Tutti ambiti d'intervento che hanno un riflesso diretto verso l'utenza dei servizi e verso chi presta la propria opera.

In sintesi, per concludere, c'è bisogno di contrattazione e di più contrattazione: con l'obiettivo di cogliere spazi e opportunità d'azione e d'intervento del sindacato nel suo radicamento sociale.

PRESENTAZIONE

La contrattazione sociale: il sindacato tra lavoro e cittadinanza

MARIA GUIDOTTI *Responsabile Cgil per l'Ocs*
BRUNO PIEROZZI *Responsabile Spi Cgil per l'Ocs*



Siamo giunti al settimo Rapporto dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale e territoriale. Abbiamo iniziato questa attività di rilevazione con una crisi che stava cominciando a manifestare i suoi effetti e le sue inedite caratteristiche. Sono passati otto anni e siamo per larghi versi ancora nel tunnel.

La crisi ha prodotto e produce una crescente esclusione di quote sempre più rilevanti di popolazione dalle garanzie sociali e dall'accesso a un lavoro degno. Si sono accentuate le disuguaglianze, che sono diventate una vera e propria "cifra" del nostro tempo. La politica non svolge più quella funzione di indirizzo e di orientamento verso il futuro che la democrazia gli ha affidato, vive e reagisce solo al tempo presente e le scelte di governo continuano spesso a essere le stesse: inadeguate o inefficaci, a volte ingiuste. Come ad esempio per il taglio dei finanziamenti a pezzi consistenti di welfare. A questi si aggiunge l'aumento dell'imposizione fiscale, la mancanza di un serio intervento di riforma dei servizi, che affronti anche il costoso e dilagante tema della corruzione. Permane inoltre un elevatissimo livello di evasione fiscale e contributiva che sottrae importanti risorse al sistema di welfare nelle sue articolazioni.

Il conto si presenta sempre e solo ai "pagatori certi": lavoratori e pensionati. Una crisi che non è solo economica e finanziaria, ma investe anche quei valori e quei principi che sono alla base della democrazia come sistema che garantisce non solo la rappresentanza, ma anche la partecipazione, la condivisione delle scelte in un orizzonte che per noi ha come riferimento immediato l'Unione Europea. Unione Europea che vede oggi in numerosi stati nascere o rinascere culture autoritarie e xenofobe, con risposte orientate all'estremismo e all'integralismo, sono solo religioso ma anche sociale e politico.

Si indebolisce il capitale sociale, cioè quell'insieme di relazioni, di riconoscimento di interdipendenze e connessioni, di fiducia e speranza, senza i quali qualsiasi sviluppo equo, sostenibile e giusto è impossibile.

Rafforzare, riconoscere e dare senso alla partecipazione, disporsi "all'ascolto" dei tanti disagi che la società esprime sono imperativi per chiunque si misura con le scelte amministrative, con la rappresentanza.

La politica, e non solo, invece predilige la semplificazione delle relazioni, il rapporto diretto con i cittadini che spesso si risolve in una scelta tra un SÌ e un NO negli appuntamenti elettorali e/o referendari: una scelta

manichea, che esclude impegno e ragionamento, confronto e dialogo, quindi sintesi della pluralità delle posizioni e delle esigenze che spesso si esprimono, talora anche legittimamente, in forma corporativa e lobbistica, con una visione parziale e per certi versi egoistica delle cose.

Disuguaglianza e corporativizzazione crescenti necessitano di una forte funzione “sintetica” delle domande sociali. A rapporti sempre più anonimi e appiattiti nella superficialità di una esistenza sempre più povera di valori corrisponde la sensazione di vivere, in solitudine, una realtà sempre più incerta. L'azione negoziale del sindacato non può non risentire di questa situazione. Frammentazione e disuguaglianze attraversano e connotano anche il mondo del lavoro e il suo agire, nonché gli strumenti con i quali le affronta, a partire dalla necessità di scelte condivise e agite coerentemente sulle questioni che attengono al modello sociale. Il lavoro che diviene sempre più precario e indebolito nei suoi diritti necessita di un sistema di protezione sociale che trova le sue ragioni fondanti nella cittadinanza e nell'universalismo. O deve (può) continuare ad avere un carattere, ancora, prevalentemente lavoristico? Non a caso, tra le lacune delle politiche negoziate di sviluppo e benessere spicca anche, per la sua assenza, il legame più ambivalente e in tumultuoso sviluppo che lega la contrattazione sociale e territoriale con la contrattazione collettiva, in questo caso di secondo livello: il welfare aziendale. In questo campo, l'eventuale spinta prodotta dalle recenti normative sulla detassazione dei premi di produttività e la loro erogazione (se negoziata) in “welfare” è tutta da verificare sul campo. Dobbiamo capire se possa effettivamente tradursi in un'occasione di confronto negoziale o, al contrario, produca soltanto un'iniziativa unilaterale delle imprese, ancor più

diffusa di quella attuale. Su questo tema, come su quelli a essa collegati del welfare contrattuale – consolidato dagli anni novanta – e della “mutualità territoriale” non possediamo ancora un quadro di insieme, che ancor prima di progetti di larga scala sia capace di sostenere capillarmente un rapporto razionale tra ciò che è contrattato per i cittadini (anche in quanto lavoratori/trici) e ciò che è contrattato per i lavoratori di aziende pubbliche e private (anche in quanto cittadini e abitanti di determinati territori). Siamo persuasi che se il sistema dei servizi pubblici, degli orari delle città, della fiscalità locale tenesse conto dei caratteri produttivi del territorio, delle aspirazioni dei soggetti, sia integrati sia ai margini dello sviluppo, ciò potrebbe interagire proficuamente con una nuova modalità di contrattazione collettiva che – rispetto al welfare aziendale fiscalmente definito, o di natura contrattualmente normativa – porti a un rafforzamento dei servizi stessi, stabilisca standard di qualità e buone relazioni con l'economia sociale del territorio, sostenga l'attenzione e l'integrazione con le stesse politiche sociali mutuandone criteri, linee guida e priorità.

E' evidente la necessità irrinunciabile di ricostituire i nessi tra la contrattazione sui luoghi di lavoro e la contrattazione territoriale, diversamente, la nostra attività negoziale invece di essere un momento di sintesi e ricomposizione della pluralità della domanda sociale rischia di essere un ulteriore strumento di divisione e frammentazione.

Riteniamo che l'introduzione del Sia (Sostegno all'inclusione attiva), pur con tutti i suoi limiti, a partire dalla scarsa dotazione finanziaria, e contando su un'applicazione corretta delle sue linee guida, possa rappresentare un'occasione di riorganizzazione dei servizi territoriali, di integrazione tra politiche del lavoro e di welfare, di definizione di un cor-

retto rapporto pubblico/privato sociale. Questi sono temi che interrogano prioritariamente anche la qualità e l'organizzazione del lavoro. Ancora una volta l'interazione e il dialogo fra i diversi livelli negoziali si evidenziano come un perno essenziale. Luogo di lavoro e territorio, lavoro e cittadinanza sono dimensioni che devono sempre più dialogare e compenetrarsi.

Noi non possiamo non notare che, sia per effetto della crisi sociale ed economica, del conseguente ridimensionamento della spesa pubblica, la contrattazione con un profilo prevalentemente difensivo si è polarizzata su interventi di sostegno al reddito, a volte con connotazione fortemente assistenzialistica, richiamando in alcuni casi una cultura che doveva essere considerata superata: quella della carità filantropica. In altri casi l'azione negoziale ha teso a rendere più equo il prelievo della fiscalità locale, ma senza riuscire a modificare il modello, che vede una imposizione locale aggiuntiva e non sostitutiva di quella centrale e che manca di quella progressività che rende equo il prelievo in base alla capacità reddituale.

Quelle richiamate sono priorità quasi ovvie, ma nello stesso tempo rilevanti e di fortissima attualità, come le politiche per l'immigrazione, le politiche di genere, i servizi all'infanzia, temi che risultano essere sono sempre più marginali nelle nostre politiche, mentre nei fatti condizionano fortemente le relazioni e la coesione sociale. Possiamo dire che l'attività di contrattazione è sempre più condizionata dalla necessità di rispondere all'emergenza a scapito di proposte con un orizzonte più profondo, che provino a misurarsi con le necessarie riforme e innovazioni, anche dei sistemi sociali ed economici territoriali.

Per questo, crediamo sia necessario riflettere anche sui modi con cui il sindacato "in-

terpella" le istituzioni pubbliche, chiamate in causa come soggetti deputati a realizzare le proposte di cui esso è portatore e si fa rappresentante. L'attività negoziale deve rispondere alle emergenze, ma senza perdere di vista un progetto, per far sì che essa si eserciti su un terreno più avanzato e produttivo. Del resto la stessa proposta del Piano del lavoro, e ancor più, la sua attuazione, muovono da questo assunto: essere protagonisti della riprogettazione dei sistemi sociali ed economici territoriali attraverso la valorizzazione, l'integrazione delle risorse (intellettuali, umane, economiche, sociali) e delle peculiarità di ciascuna realtà nel quadro di un nuovo sviluppo del sistema Paese. È un'occasione per confrontarci con una diversificazione delle modalità con cui i cittadini cercano di avere visibilità sociale, perché c'è una sempre maggiore difficoltà a riconoscersi integralmente nelle tradizionali "classi sociali" e sempre più ciascun individuo presenta caratteristiche ed esigenze che sono trasversali.

Abbiamo bisogno di investire in qualità e quantità sulla negoziazione territoriale, che è una componente sempre più rilevante del profilo di un sindacato con un forte insediamento territoriale, con una rappresentanza legittimata da un coinvolgimento effettivo dei cittadini e dei lavoratori, a partire dalla definizione delle piattaforme rivendicative.

La contrattazione sociale nel 2015: tra crisi economica, cambiamento e iniziativa sindacale



Nel 2015, la contrattazione sociale territoriale del sindacato ha mostrato nel suo complesso caratteri assai differenziati, e per alcuni aspetti contrapposti. Non tanto, e non solo, per quanto riguarda i temi trattati, la risposta ai bisogni sociali e degli individui, o il coinvolgimento nelle politiche sociali territoriali nei vecchi e nuovi ambiti in cui queste si sviluppano.

Nella contrattazione sociale del 2015 si ritrova la compresenza di elementi di innovazione e conservazione, universalismo e residualità, integrazione tra le politiche e criticità delle soluzioni. Questi piani ambivalenti della contrattazione sociale, per certi aspetti, sono intrinseci all'attività stessa di negoziazione del sociale; a partire dal fatto che si tratta di una pratica non garantita a priori da relazioni sindacali generalizzate – di fatto o di diritto –, asimmetrica nelle prerogative degli attori e nella loro autonomia (le amministrazioni fanno seguire o meno atti propri, dopo gli eventuali accordi con le parti sociali), sottoposta più di altre pratiche negoziali a molteplici piani di condizioni esterne. Queste si concretizzano nella varietà dei livelli istituzionali e delle politiche che precipitano sul

territorio, nella contingenza dei processi evolutivi delle società locali, nella qualità e capacità di cooperazione degli attori sociali organizzati (parti sociali e Terzo settore, in particolare), negli effetti diversificati della crisi economica, nell'incertezza delle prerogative, dei limiti e delle opportunità che attengono al rapporto tra sindacato ed enti pubblici.

Tutto questo, senza contare i profili organizzativi e il coinvolgimento assai differenziato delle strutture sindacali confederali, dei pensionati, delle categorie degli attivi in un amalgama priva di un modello unico o unificante. Naturalmente, lo sforzo dei livelli sindacali responsabili dell'orientamento delle agende e delle linee guida negoziali è considerevole; essi svolgono costantemente un ruolo di coordinamento e tessitura del confronto sulle politiche sociali territoriali, a livello nazionale e regionale. Lo stesso Piano del lavoro Cgil (2013) aveva indicato un ruolo cruciale e trasversale per la contrattazione sociale nel territorio, laddove “il confronto sindacale con regioni e comuni può diventare il momento di attivazione, di adattamento e di verifica dei Piani prioritari per la crescita, sostegno delle Pmi” (p. 13). Sotto questo aspet-

to, i margini e le risorse – non solo economico-finanziarie in senso stretto, ma anche progettuale, ideative, di spinta sociale e qualità del personale politico e amministrativo – non paiono utilmente disponibili a un rilancio di questo genere, e con il profilo auspicato dal sindacato.

Si vedrà in maggiore dettaglio nei paragrafi dedicati ai dati che le politiche del lavoro e dello sviluppo realizzate dalla contrattazione sociale scontano una sorta di minorità: nelle dimensioni e nella capillarità, nell'integrazione con le politiche sociali e contro la povertà, nella valorizzazione del capitale sociale e delle relazioni tra i soggetti organizzati del territorio.

Tenendo sullo sfondo i caratteri generali della contrattazione sociale e le tematiche che alludono alla concretezza degli interventi negoziati, e concentrandosi piuttosto sui processi più promettenti che si innescano a latere della quotidiana attività di contrattazione, il 2015 può segnalarsi per alcuni aspetti. Anzitutto vi appare un generale rilancio quantitativo dei confronti, se non dei risultati veri e propri ottenuti. Ciò è il segno, perlomeno, di iniziative regionali e locali che hanno puntato a un reinsediamento della contrattazione, comune per comune, ristabilendo relazioni sindacali logorate negli anni della crisi, o avviandone di nuove. Peraltro, per la contrattazione sociale assai più che per la contrattazione collettiva di lavoro vale la qualità e la direzione del processo, oltre che la stipula di un accordo vero e proprio. Per cui, spesso al di là dei numeri raggiunti dai documenti, lo sforzo del sindacato di stabilire relazioni proficue con gli enti regionali, specie nel centro-nord e in una fase tanto critica del sistema sanitario nazionale, si affianca alla capillare per quanto non omogenea – e certamente faticosa – interlocuzione sin-

dacale nella programmazione sociale territoriale, soprattutto nelle aree meridionali del Paese. Senza dimenticare la ricerca di nuove relazioni con i piccoli comuni, in attesa di un'estensione significativa delle relazioni associative e delle gestioni associate che stentano a generalizzarsi.

Lo sguardo dell'analisi che dal 2015 retrocede agli anni precedenti, attraverso l'ormai consistente base dati costituita dall'Ocs, fornisce inoltre spunti decisivi circa le direzioni prese dalla "contrattualizzazione" delle politiche sociali territoriali. Non si tratta dunque di una lente neutra, ma quella che intercetta la politica sociale negoziata, e solo quella, ed esclusivamente negli ambiti, nelle dimensioni istituzionali e nei territori in cui risulta praticabile, per tradizione o per contingenza delle relazioni tra le parti. I dettagli di queste tendenze sono disponibili nelle parti successive del Rapporto; ci si soffermerà sulla curvatura ambivalente delle – pur necessarie e urgenti – iniziative contro la povertà, sulla meticolosa ma spesso disomogenea ricerca di soluzioni eque e sostenibili per il sistema fiscale locale, ma anche sulle iniziative di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini, del Terzo settore, nonché – dal lato sindacale – delle strutture di servizio fiscale e del patronato, specie nella comunicazione degli esiti della contrattazione e delle opportunità offerte ai cittadini.

Per diversi aspetti, il sindacato si trova a un punto critico di svolta della contrattazione sociale, specie rispetto al suo livello potenzialmente strategico. Da una parte, infatti, la crisi ha imposto al sindacato un maggior coinvolgimento – a volte richiesto espressamente dalle amministrazioni – nella complessa combinazione dei vincoli – sempre più stringenti – e delle opportunità derivanti dalla "contrattualizzazione" delle

politiche sociali. Questo processo ha quindi una doppia dimensione: sviluppo delle potenzialità del sistema dei servizi sociali e territoriali, ma anche confronto sui limiti e sulla sostenibilità delle scelte intraprese, sia di natura finanziaria sia istituzionale. Vi sono, inoltre, ambiti per i quali le risorse e le pressioni finanziarie sul territorio non rappresentano l'elemento "di blocco" principale, se si pensa alla debolezza sostanziale della contrattazione con i livelli responsabili della programmazione territoriale (settori di sviluppo, sistema dei servizi, ecc.) che, presumibilmente, denuncia una scarsa progettualità del sindacato nel rapporto con il territorio e le sue possibilità di evoluzione sia produttiva che sociale. Altro tema che brilla per la sua fragilità è il nesso tra organizzazione dei servizi pubblici (orari, professionalità, condizioni di lavoro, ecc.) e qualità delle prestazioni erogate; in questo emerge la necessità del coinvolgimento delle categorie di riferimento e della relazione fra i vari livelli contrattuali.

Al di là dei contenuti illustrati nelle pagine che seguono, certamente in grado di sollecitare valutazioni critiche e rilanci dell'iniziativa negoziale, vi è un livello di riflessione che interroga anche il sindacato stesso: il coinvolgimento delle categorie in un frangente cruciale dello sviluppo dei sistemi territoriali di welfare, in rapporto alla contrattazione collettiva (settore privato) e al rinnovamento della pubblica amministrazione (settore pubblico), ma anche la ricerca necessaria di interlocutori non necessariamente istituzionali – dalle università al Terzo settore – che siano capaci di sviluppare un capitale di relazioni anche al di là del confronto con gli enti e le amministrazioni

che hanno la titolarità delle politiche. Questo perché il deficit – insieme alle virtù emergenti dai dati – registrato dalla contrattazione sociale è anche un difetto di rappresentanza e di relazione con la società che si riverbera sulla *constituency* stessa del sindacato. Si tratta di un tema che la stessa confederazione ha tematizzato in diverse occasioni – nella ricerca di un rapporto più stretto con il mondo del precariato, delle professioni, del lavoro autonomo "dipendente" di vecchia e nuova generazione – e dallo Spi rispetto ai rapporti intergenerazionali e con le comunità locali. Si tratta di un livello d'azione che la contrattazione sociale non può trascurare se intende andare fino in fondo in una strategia di autonomia negoziale, di relazione e *networking*, di insediamento più profondo nei luoghi in cui avviene il cambiamento sociale.

◆ I DATI E IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

Il primo elemento da sottolineare, in apertura dell'analisi dei dati e delle più significative evidenze della contrattazione sociale realizzata nel 2015, è la dimensione complessiva che ha assunto l'archivio dell'Osservatorio Cgil e Spi. Considerando gli anni per i quali la raccolta dei documenti è stata più sistematica e capillare, e cioè a partire dal 2011, è possibile contare su oltre 4.700 documenti, tra accordi, verbali e piattaforme negoziali¹. Come si osserverà nei paragrafi successivi di questa parte dedicata al profilo generale della contrattazione sociale, l'andamento di medio periodo centrato sugli

¹ Se si aggiungono anche i documenti 2009 e 2010, relativi alla fase sperimentale di implementazione dell'Ocs si raggiunge il totale di circa 5.350 documenti inseriti.

anni centrali e più recenti della crisi consente anzitutto di valutare profondità, diffusione, orientamento ai beneficiari, coinvolgimento degli attori istituzionali, sindacali e del territorio.

Per quanto di anno in anno si possano riscontrare delle carenze nei flussi di documenti che arricchiscono l'Osservatorio, da parte di alcune regioni e territori, nel complesso il sistema di alimentazione dell'archivio ha raggiunto una buona stabilità e offre sicuramente alcune indicazioni sugli elementi strutturali della contrattazione sociale negli anni della crisi. Analogo discorso può essere fatto per i dati presentati nella seconda parte del Rapporto, relativa ai contenuti degli accordi e alle tematiche contrattate. Naturalmente, queste necessitano di essere accompagnate nel commento da valutazioni di tipo qualitativo, che orientino e diano sostanza alla lettura degli andamenti percentuali di determinate misure, da un anno all'altro.

I documenti del 2015 sono nel complesso 1078². All'incirca un quarto proviene dalla raccolta, analisi, classificazione e inserimento operata direttamente sul sistema dell'Ocs da parte dei responsabili Cgil e Spi regionali, attivi in gran parte delle regioni. Oltre il 75% dei documenti, invece, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali³, attraverso la riclassificazione dei testi presenti nei rispettivi osservatori.

Il rapporto tra i documenti acquisiti dagli osservatori regionali e quelli inseriti direttamente nell'Ocs dalle restanti regioni è più alto, a favore dei primi, rispetto agli anni passati. In parte ciò è dovuto a specificità

territoriali (la presenza nel 2015 di circa 80 accordi di programma lombardi sui Piani di zona) ma anche a un investimento sulla diffusione e radicamento della contrattazione sociale compiuto in alcune regioni, almeno da quanto ci appare dallo specifico punto di vista dell'Ocs.

Nel dettaglio, la Tabella 1 illustra come dal punto di vista strettamente quantitativo il 2015 abbia segnato un'inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti: si segnala un aumento di oltre il 20% dei documenti, tra 2014 e 2015. Inoltre in termini assoluti il dato di 1078 documenti raccolti è il più alto dal 2011. Tale crescita si concentra particolarmente sulle regioni già ampiamente rappresentate nell'Osservatorio, e che sui territori svolgono la maggior parte della contrattazione sociale del Paese (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Toscana), mentre va anticipato come i punti di maggiore difficoltà siano rilevabili nel Sud e nelle Isole. Tuttavia, va ricordato come la difformità di distribuzione si ritrovi anche in singole aree sub-regionali che invece nel complesso delle diverse ripartizioni territoriali vedono una tenuta generale o un rilancio della contrattazione. Un'ultima chiave di lettura generale dei dati risiede nella vasta e capillare contrattazione sociale 2015 in Lombardia, che nell'anno considerato si è soffermata sui confronti per il rinnovo degli accordi programma per i Piani di zona. Oltre 80 documenti sul complesso dei 710 accordi 2015 sono riferibili a questa tipologia; segnaliamo che per la loro natura assai particolare, ovvero per l'indubbio coinvolgimento sindacale nel confronto progettuale coniugato con una peculiare modalità

2 Documenti (Accordi, Piattaforme, Verbali d'incontro) siglati tra il 1 gennaio 2015 e il 31 dicembre 2015.

3 Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi, Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Piemonte).

TAB.1 ◆ DOCUMENTI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE (2011-2015)

	ANNO					
	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALE
Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa	708	667	601	523	710	3.209
Piattaforme negoziali	35	37	22	27	25	146
Resoconti e verbali di incontri	190	296	271	287	343	1.387
Totale	933	1.000	894	837	1.078	4.742

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

di inclusione formale nella sigla degli stessi⁴, si è scelto di considerare in maniera distinta la presenza di tali accordi nelle successive elaborazioni: nella parte generale, che segue, si ritrovano nei Grafici sia i valori completi del 2015 sia quelli – segnalati da asterisco – che escludono dall’elaborazione questo genere di documenti. Nella seconda parte, l’analisi delle tematiche negoziate è stata svolta senza tener conto di tali documenti; ovviamente non per la loro irrilevanza (si tratta di decine di accordi che mettono le basi per la programmazione sociale dei territori) ma per un’esigenza di confrontabilità dei valori percentuali rilevati per il 2015 con gli anni precedenti (tab.1).

Tipologia dei documenti

L’analisi dell’Osservatorio fin dal principio si è concentrata sui diversi documenti prodotti nel corso del processo negoziale: Piattaforme, verbali e accordi. Questo perché le premesse metodologiche dell’attività di osservazione vedono tra le priorità non solo la qualità degli esiti (gli accordi) ma anche la concordanza di questi con le premesse, e cioè con le Piattaforme, le quali potrebbero indicare punti avanzati di elaborazione che, per quanto non assunti nelle intese, risulterebbero ugualmente utili per indicare nuove linee da percorrere. Inoltre, si è valutato che anche

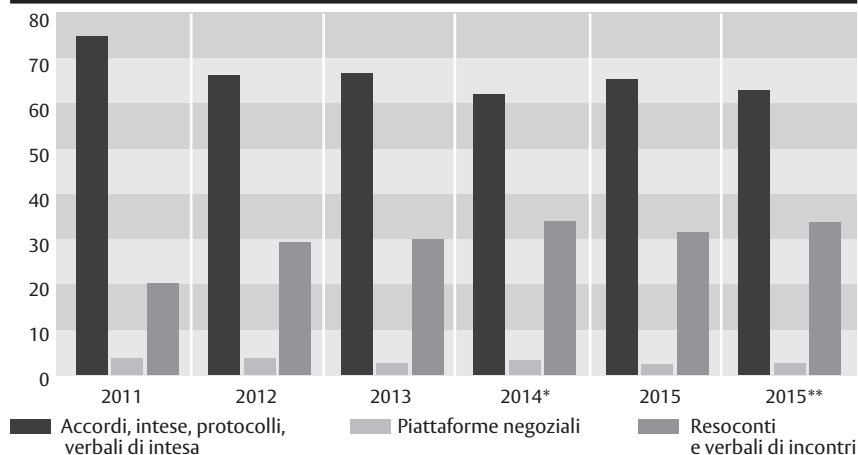
i verbali e i resoconti di riunione, che pure caratterizzano il processo negoziale, siano un genere di documento utile a testimoniare l’attività di contrattazione sociale che non giunge a esiti pieni e conclusivi; ma anche a fornire una indiretta indicazione sullo stato di salute della contrattazione sociale stessa.

Nel merito dei dati (vd. Grafico 1), va segnalato anzitutto che nonostante l’aumento significativo in valore assoluto dei documenti, la percentuale di Piattaforme negoziali resta assai marginale: il 2,5%. Ciò indica un punto critico della contrattazione sociale, e cioè la scarsa formalizzazione delle agende negoziali, specie quelle di livello superiore alla dimensione comunale che dovrebbero orientare e indirizzare le linee guida della contrattazione con i comuni. Certamente non tutte le piattaforme sono intercettate dall’Ocs, anche per le scelte diversificate degli osservatori regionali che in pochi casi raccolgono e analizzano anche tali documenti. Tuttavia, oltre al dato quantitativo – sottostimato per i motivi accennati – esiste un problema di tipo qualitativo rispetto alla definizione delle agende negoziali: difatti, se la presenza di piattaforme provinciali o regionali con “linee guida per la contrattazione sui bilanci di previsione dei comuni” risulta la forma più diffusa di piattaforma, restano assai marginali i casi di piattaforme che ricalchino gli ambiti

4 I sindacati sono citati, ma non sempre risultano tra i firmatari e in altri casi si esplicita che insieme ad altri attori del territorio aderiscono agli accordi di programma, di titolarità delle istituzioni locali.

GRAF. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE

(ANNI 2011-2015)



*I dati 2014 – in questo grafico come nei successivi – comprendono anche documenti inseriti nel corso di 2015 e 2016, pertanto si potrebbero discostare di alcune frazioni di punto % rispetto ai dati del VI rapporto
 **documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

di contrattazione sociale potenzialmente in crescita, anche per le modifiche istituzionali in corso: piattaforme di mandato sui bilanci delle amministrazioni locali, piattaforme intercomunali (Unioni di comuni, ambiti sociali, ecc.), piattaforme progettuali su singoli campi dello sviluppo territoriale e sulle strategie dei sistemi locali dei servizi.

Gli accordi veri e propri rappresentano nel 2015 quasi due terzi dei documenti (il 63,4%, senza contare gli accordi lombardi sui Piani di zona, con i quali si raggiunge il 65,9%). Pare arrestarsi il calo relativo degli accordi rispetto ai verbali di incontro. Tale diminuzione fino al 2014 era da associare alla parallela diminuzione dei documenti in termini assoluti, e quindi a un contesto generale di difficoltà negoziali. Per il 2015, la quota pur significativa di verbali (34%) si combina invece con una crescita dei documenti in termini assoluti e, soprattutto, ri-

sulta maggiormente diversificata: insieme ad “accordi mancati”, ovvero percorsi negoziali non sfociati in intese, e puri e semplici resoconti a posteriori delle iniziative di bilancio prese dalle amministrazioni locali, vi è una quota di verbali che in alcune aree omogenee territorialmente (province o comprensori di specifiche regioni) stabilisce di fatto nuove relazioni sindacali, a partire certo dal resoconto delle scelte amministrative già operate ma rimandando a successivi confronti in vista dei bilanci di previsione e degli appuntamenti amministrativi degli enti coinvolti. In qualche misura, si tratta di verbali rispetto ai contenuti (temi non negoziati, ma comunicati da parte delle amministrazioni e al più condivisi dai sindacati), eppure in qualche modo tali documenti configurano di fatto degli accordi su nuove relazioni sindacali. La natura di questi verbali può risultare quindi un promettente pro-

memoria per verificare se nel corso del 2016 tali relazioni avranno poi portato a un consolidamento proficuo, finalizzato in nuovi accordi effettivamente negoziati con le organizzazioni sindacali.

Livello territoriale

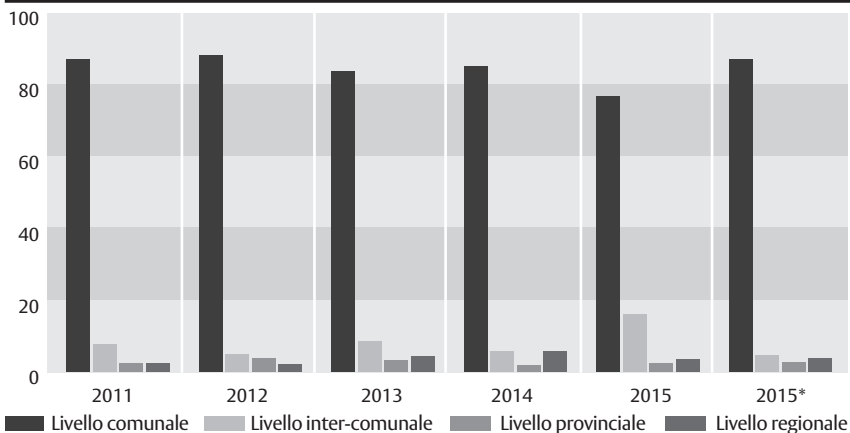
Il livello territoriale di riferimento per gli accordi risulta un elemento importante per definire i profili della contrattazione stessa e, indirettamente, per alludere alle sue potenzialità e ad alcuni limiti attuali. Come è ovvio per certi versi, la dimensione prevalente della contrattazione sociale si concentra sul livello comunale, laddove vengono negoziati gli accordi sui bilanci di previsione dei comuni: ciò corrisponde al 87,2% degli accordi del 2015 (vd. Grafico 2).

Si conferma pertanto una prevalenza dell'ente locale comunale e allo stesso tempo del tipo di accordo stabilito, e cioè quello sui bilanci. Gli altri livelli coinvolti nella contrattazione sociale si mantengono invece più marginali, per quanto con specifiche diffe-

renziamenti funzionali che possono sollecitare per il futuro un maggiore investimento negoziale da parte del sindacato. In questo senso, il livello regionale degli accordi si attesta nel 2015 al 3,8%; nel complesso si tratta di accordi intorno ai temi della programmazione sanitaria con l'ente regionale, sulla spesa sociale, sulle procedure di appalto (clausole sociali), più marginalmente su piani per lavoro e sviluppo, ma anche accordi di indirizzo e linee guida (lsee, relazioni sindacali) stabiliti con Anci regionale e Legautonomie. Poche differenze rispetto ai dati degli anni passati si registrano negli altri livelli sovracomunali. Gli accordi Provinciali nel periodo 2011-2015 oscillano intorno al 2,5%; pur nel passaggio istituzionale che ha investito le Province, vi sono ugualmente ambiti territoriali provinciali che impegnano la contrattazione, specialmente a livello di Asl/distretti sanitari, e più marginalmente gli Ato e le materie relative ai servizi pubblici locali. Pertanto cambia in parte la sostanza e i contenuti degli accordi stabiliti a questo livello,

GRAF.2 ◆ LIVELLO TERRITORIALE

(ACCORDI, 2011-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

con una minore incidenza delle materie relative al lavoro e allo sviluppo (politiche attive, anticipazione cassa integrazione guadagni, ecc.). Analoga stagnazione vale per gli accordi Intercomunali, e cioè quelli che intersecano il livello comunale soprattutto sui temi del welfare locale (ambiti sociali, distretti, Piani di zona) e di riflesso mostrano l'ambivalente affermazione dell'associazionismo tra comuni. Nel periodo gli accordi inter-comunali oscillano tra il 4,6% (del 2015) e il 8,5% del 2013.

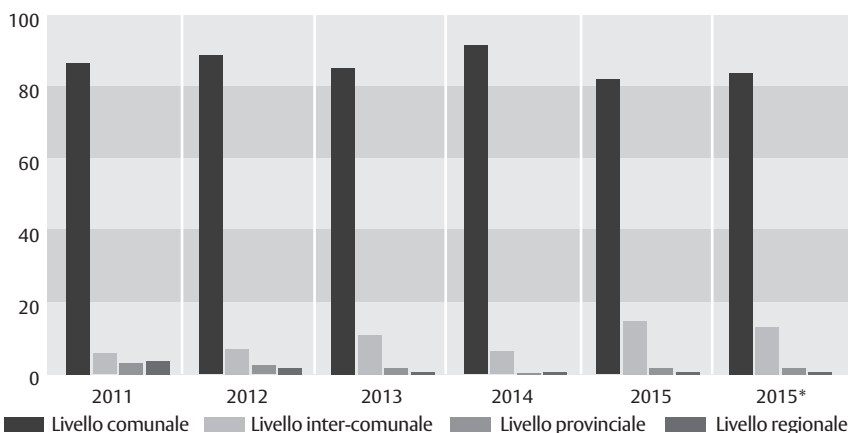
Per quanto riguarda i verbali, vi è un'ovvia maggiore presenza del livello comunale, conseguenza delle maggiori incertezze che si situano a quel livello, ma anche del rinnovato slancio sindacale per il recupero di relazioni tra le parti e di consolidamento dei confronti in prospettiva futura. Da segnalare il peso significativo di verbali di livello intercomunale, con i quali si segnalano i percorsi di confronto programmatico intorno alle dimensioni del welfare locale e territoriale. Per quanto questi confronti non confluisca-

no in veri e propri accordi, indicano da una parte una intensa attività negoziale (a livello intercomunale si collocano ben il 13,1% di tutti i verbali di incontro del 2015), dall'altra ciò non significa necessariamente una maggiore fragilità delle relazioni nel welfare territoriale, e invece può alludere alla natura maggiormente processuale del confronto che si realizza in ambiti sociali, distretti sociali e sanitari, Piani di zona, ecc.

Il Grafico successivo (4) mostra che nell'ambito della contrattazione svolta con comuni (singoli o in qualche modo associati, anche indirettamente in strutture intercomunali) la relazione uno-a-uno sia quella largamente prevalente: il 91,9% degli accordi che coinvolgono l'amministrazione comunale vedono la presenza di un solo comune. Decisamente oscillante la presenza di accordi che vedono la presenza di 2-10 comuni (6,5% nel 2015, principalmente Unioni di comuni di medie e piccole dimensioni), mentre solo il 1,7% degli accordi ha una dimensione superiore ai 10 comuni.

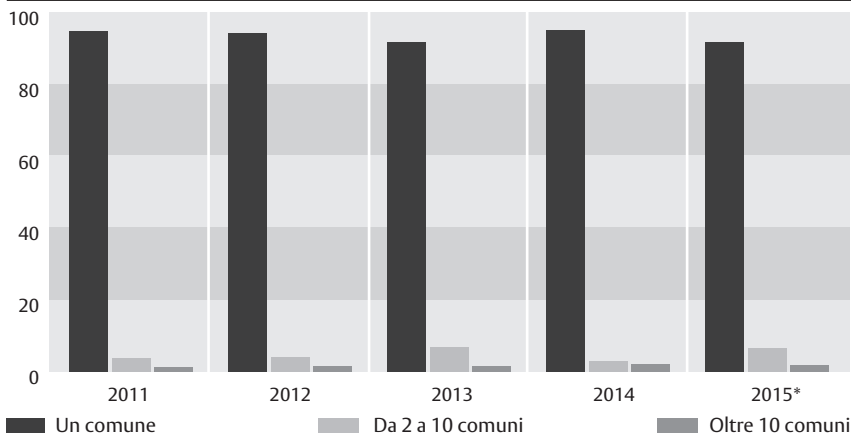
GRAF.3 ◆ LIVELLO TERRITORIALE

(VERBALI, 2011-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF.4 ◆ NUMERO DI COMUNI COINVOLTI, PER CLASSI (ACCORDI E VERBALI, 2011-2015)

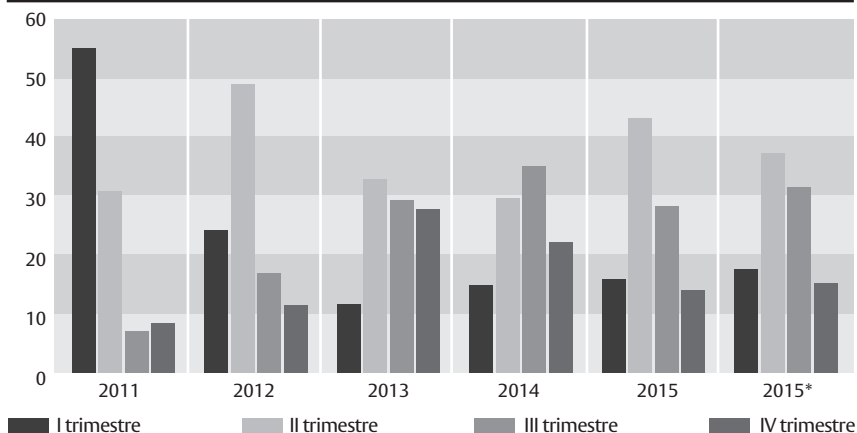
*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Andamento nel corso dell'anno

La data di firma degli accordi risulta influenzata da molteplici fattori, sia contingenti e cioè legati ai contesti locali o a misure e vincoli di livello superiore che incidono sul

confronto con il sindacato; sia di altro genere, ovvero fattori di contesto relativi alle scadenze per la presentazione dei bilanci di previsione dei comuni e a strettissime determinate dalla normativa nazionale, specie in

GRAF.5 ◆ ANDAMENTO NEL CORSO DELL'ANNO (STIPULA ACCORDI, 2011-2015)

*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

materia fiscale. Come risulta evidente dai dati (Grafico 5), tra 2011 e 2014 si è assistito a una vera e propria transizione dei processi di confronto negoziale sui bilanci di previsione (che rappresentano la gran parte degli accordi di contrattazione sociale). Difatti, se nel 2011 il 54,2% degli accordi veniva siglato nel primo trimestre dell'anno, nel 2014 è stato il terzo trimestre a conseguire il maggior numero di intese (34,5%).

Il 2015 mostra in certa misura un'inversione di tendenza, con il 36,7% del secondo trimestre che risulta il periodo in cui si concentra la maggioranza relativa delle intese. Tuttavia, a fronte della progressiva difficoltà degli enti locali nella definizione dei bilanci di previsione, segnalata nel corso degli ultimi cinque anni, l'andamento dei picchi e dell'intensità degli accordi dipende sostanzialmente dai termini e dalle relative proroghe che di anno in anno caratterizzano le scadenze proposte dal ministero degli Interni. In particolare nel corso del 2015, alla proroga del termine di presentazione di bilanci di previsione entro il 31 marzo è seguita una proroga al 30 aprile e una successiva al 31 luglio, con la quale si spiega la concentrazione degli accordi tra secondo e terzo trimestre dell'anno. Va inoltre tenuto conto che sebbene la riforma della contabilità armonizzata sia entrata in vigore a regime nel 2016, è stata comunque avviata nel 2015, incrociando adempimenti e procedure che nella transizione hanno dovuto far riferimento sia allo schema del Dlgs 267 del 2000 sia al nuovo Dlgs 118 del 2011.

Al di là dei ritardi e della collocazione temporale in cui si conclude l'iter dei bilanci di previsione, il riflesso dell'incertezza sottostante si riflette sui processi negoziali e sul confronto con le amministrazioni locali. Difatti, la quota minoritaria – per quanto non marginale – di intese realizzate nel quarto

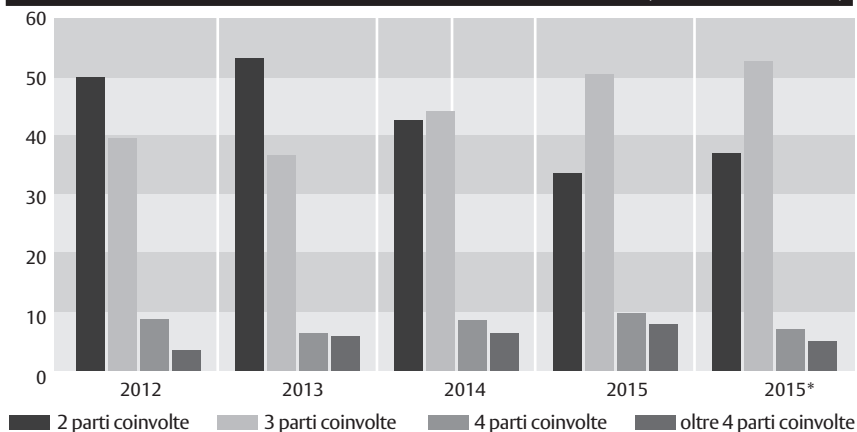
trimestre dell'anno non si riferisce se non in casi eccezionali ad accordi sul bilancio di previsione per l'anno successivo (in questo caso, il 2016), ma invece si tratta in gran parte di tardivi confronti su scelte di bilancio già compiute dalle amministrazioni, oppure accordi specifici intorno a temi delimitati. In sostanza, l'incertezza sui tempi e sulle procedure di bilancio degli enti locali ha portato un limite significativo nel confronto negoziale. Questo al netto della – incerta e altalenante – disponibilità di risorse, dei cambiamenti della normativa fiscale, della volontà delle amministrazioni a stabilire proficue relazioni sindacali.

Parti coinvolte

La contrattazione sociale non è un'attività negoziale strettamente formalizzata, sia per quanto riguarda le procedure, i tempi e l'andamento del confronto, ma anche rispetto ai soggetti titolari a stabilire relazioni tra le parti, e dunque a firmare accordi. Pertanto, al di là della asimmetria delle relazioni tra parti differenti con prerogative diverse (spetta alle amministrazioni tradurre accordi senza valore contrattuale in atti amministrativi, progettuali, e in quanto tali esigibili da parte dei cittadini), l'osservazione della distribuzione e dell'intreccio delle Parti coinvolte nella contrattazione sociale può fornire diversi elementi di riflessione circa la pratica stessa della contrattazione. Un'osservazione generale, a partire dal numero di parti coinvolte negli accordi (vd. Grafico 6) illustra una progressiva crescita degli accordi che vedono la presenza di tre parti coinvolte (dal 38,8% del 2012 al 51,8% del 2015). Va ricordato che nel sistema di classificazione degli accordi è considerata come singola parte coinvolta anche la presenza unitaria di Cgil-Cisl-Uil, oppure di Spi-Fnp-Uilp; per cui nella quota maggioritaria di accordi con tre parti

GRAF.6 ◆ NUMERO DI PARTI COINVOLTE, PER CLASSI

(ACCORDI, 2012-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

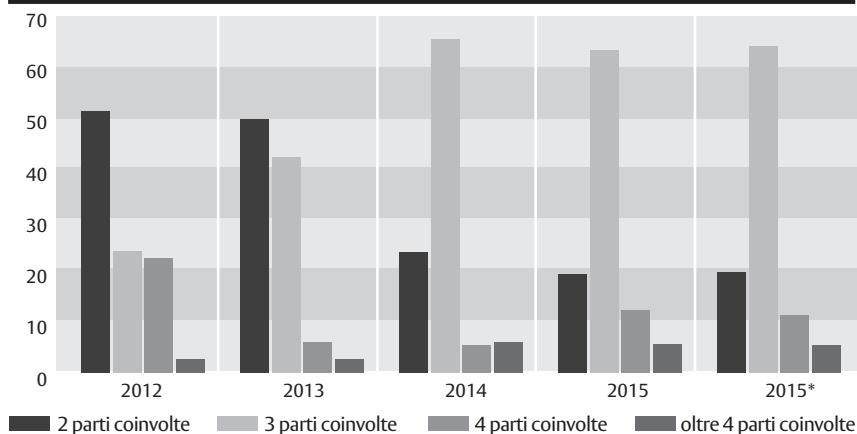
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

vanno segnalate soprattutto le intese che vedono coinvolte le amministrazioni locali con i sindacati dei pensionati e le strutture confederali. Come si vedrà dai dati sulla presenza di ciascuna specifica parte coinvolta, è proprio questo il dato più rilevante degli ultimi anni, confermato dal 2015: una maggiore e più diffusa presenza delle confederazioni ai tavoli negoziali. Accanto a questo elemento, gli accordi che vedono una partecipazione multilaterale di diversi soggetti, oltre alle amministrazioni e ai sindacati confederali e dei pensionati, sono assai più limitati e costanti nel periodo: tra 2012 e 2015 oscillano tra circa il 12% e il 15% degli accordi.

Questa varietà dei dati consegna una situazione ambivalente a proposito della partecipazione degli attori locali alle politiche sociali e territoriali: da una parte, accordi – soprattutto di livello comunale, e incentrati sui bilanci di previsione – nei quali cresce la confederalità dell’approccio e dell’apporto sindacale; dall’altra, una componente ancora limitata (come peraltro emerge dal livello

degli accordi, vd. il precedente Grafico 2) in cui la maggiore presenza di altri attori è dovuta fondamentalmente alle prerogative degli enti e della dimensione a cui si svolgono i confronti (Asl, distretti sanitari, ambiti sociali, Unioni di comuni, ecc.). È assai raro ed episodico, invece, oltre che concentrato territorialmente per tradizioni locali e approcci amministrativi specifici, che il confronto sui bilanci e in generale sulle politiche comunali veda il coinvolgimento di altri attori del territorio: associazioni datoriali, Terzo settore, servizi per l’impiego, ecc.

Per quanto riguarda i verbali, in parte si conferma la crescita dei documenti siglati da tre parti coinvolte. Questo segnala che i verbali non segnalino prevalentemente situazioni marginali o concentrate nei piccoli comuni, in cui si può presumere una maggiore difficoltà di chiudere intese vere e proprie e confronti negoziali sostenuti dall’iniziativa delle Leghe Spi e dai sindacati dei pensionati. Anche nelle difficoltà di intese mancate e tentativi di nuove relazioni sindacali, per

GRAF.7 ◆ NUMERO DI PARTI COINVOLTE, PER CLASSI (VERBALI, 2012-2015)

*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

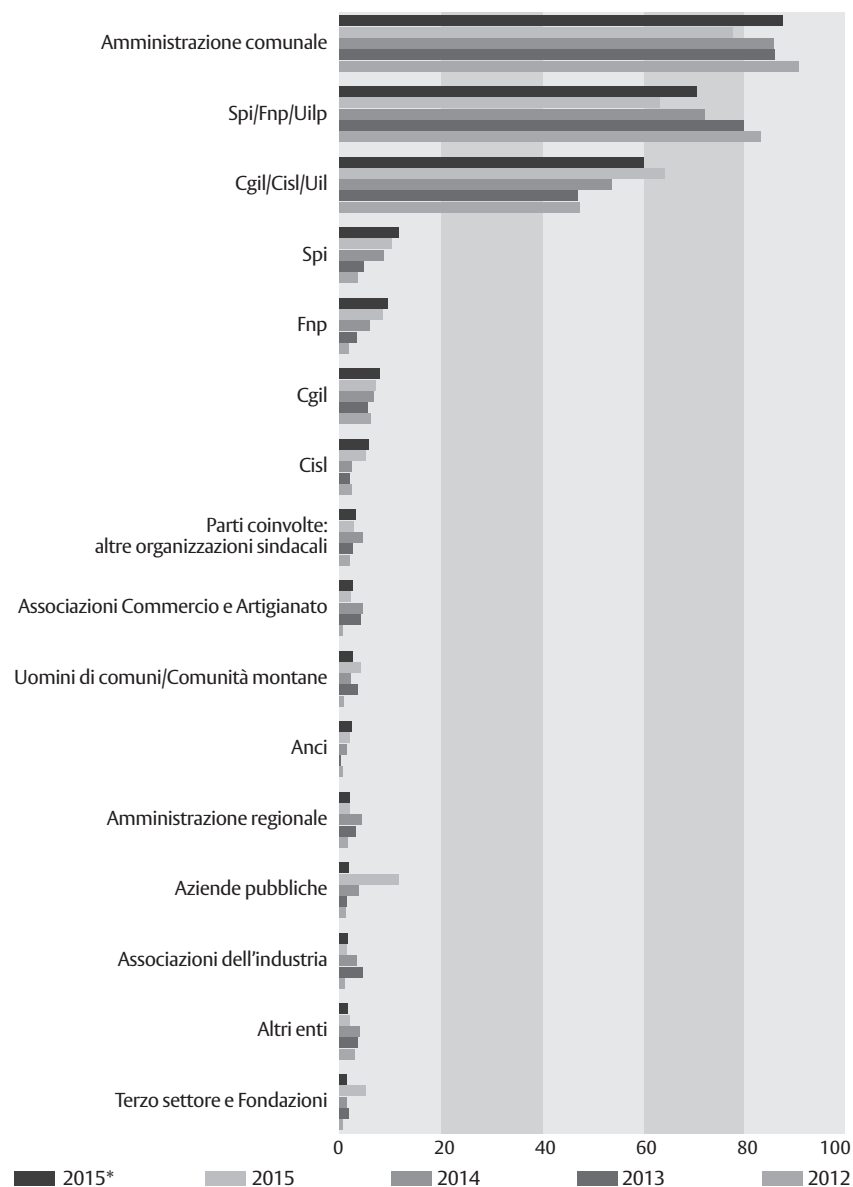
quanto da sviluppare in veri e propri accordi, si diffonde la confederalità dell'approccio, desumibile dal 63,7% dei verbali del 2015 (che conferma il 65,1% dei documenti del 2014).

Dal punto di vista delle specifiche parti coinvolte, nei processi negoziali si confermano alcuni elementi appena evidenziati. Anzitutto la larghissima e costante presenza dei Comuni nella contrattazione sociale sviluppata dal sindacato: tra 2012 e 2015 la presenza delle amministrazioni comunali oscilla negli accordi tra il 86% e il 91% (per il 2015 il dato è 87,9%). Le parti sindacali vedono invece un'evoluzione già in parte accennata; difatti, la presenza dei sindacati dei pensionati pur restando assai rilevante scende di alcuni punti nel periodo: dal 83,5% del 2012 al 70,8% del 2015, ma crescono ugualmente le intese in cui è presente il solo Spi, dal 3,7% del 2012 al 11,8% del 2015. Quest'ultimo dato vede, da una parte, intese in cui i sindacati dei pensionati sono rappresentati – non per deficit unitario, ma per situazioni contingen-

ti specie nei singoli comuni – dai soli Spi e Fnp. Dall'altra, esso è sintomo di quella maggiore confederalità già segnalata, nel caso di intese che vedono la presenza di Cgil Cisl e Uil in cui si aggiunge la presenza dello Spi, specie in alcuni territori in cui il sindacato pensionati ha sempre svolto un ruolo di spinta nella contrattazione sociale. Ciò è vero anche considerando il ruolo delle confederazioni, e in modo più accentuato: la presenza di Cgil Cisl Uil nelle intese passa dal 47,7% del 2012 al 60,2% del 2015; la presenza della sola Cgil (8,1% negli accordi del 2015) in questo caso non indica tanto intese non unitarie a livello confederale quanto accordi in cui sono presenti Spi Fnp Uilp a cui si aggiunge la presenza della confederazione. In estrema sintesi, pare consolidarsi una contrattazione maggiormente confederale anche nei piccoli comuni e nei territori di tradizionale insediamento dei sindacati dei pensionati. Ciò non indica, di per sé, una più intensa integrazione degli approcci o un intreccio funzionale più fluido, ad esempio

GRAF. 8 ◆ PARTI CONVOLTE

(ACCORDI, 2012-2014, PRIME 16 VOICIAL 2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

nella determinazione delle piattaforme negoziale, dei temi prioritari in agenda, nella condivisione delle tematiche e dei progetti; tuttavia segna indubbiamente un passo in avanti. Viceversa, risulta estremamente marginale l'apporto delle categorie sindacali degli attivi, non presenti tra le prime 16 voci delle parti coinvolte maggiormente nel 2015. Osservando invece il panorama degli altri soggetti coinvolti, a vario titolo, nella contrattazione sociale, emerge un campo polverizzato nel quale nessun soggetto è presente in più del 3% degli accordi. Peraltro si tratta di presenze in genere non sovrapponibili in accordi multilaterali; per cui la presenza delle organizzazioni datoriali del commercio/artigianato (2,6% nel 2015) e dell'industria (1,6%), si ritrova principalmente in alcuni territori nei confronti sui bilanci di previsione. Questa quota di confronti, erede di tradizioni locali specie in Emilia Romagna e Marche, si affianca ad ancora episodici accordi progettuali centrati sulle politiche attive del lavoro (formazione, inserimento, protezione del reddito) e sui temi della legalità del lavoro, salute e sicurezza, appalti. All'interno del campo dei soggetti residuali coinvolti negli accordi, e nonostante i valori percentuali assai limitati, va segnalata la presenza in via di consolidamento dell'Anci regionale (2,4% nel 2015), interlocutore del sindacato sia rispetto al quadro delle relazioni sindacali poi sviluppate a livello comunale, sia su temi specifici per i quali vengono fornite linee guida e cornici di massima (applicazione del nuovo Isee, iniziative di contrasto dell'evasione fiscale e tributaria, ecc.).

Infine, la presenza nelle intese del Terzo settore appare con differenti profili a seconda della tipologia di accordo: principalmente cooperazione sociale negli accordi programmatici del welfare locale; Fondazioni di

origine bancaria ed espressione del territorio in accordi specifici per l'inclusione sociale, ad esempio di sostegno al diritto all'abitare; associazionismo e volontariato sociale sono più coinvolti in accordi che prevedono interventi di contrasto alla povertà, tutela e sostegno ai migranti, rifugiati e richiedenti asilo, ma anche contrasto della violenza di genere. Nel complesso, tuttavia, quella del Terzo settore è presenza molto più diffusa in qualità di beneficiari di contributi e convenzioni (come si vedrà nel Grafico 11), mentre nel complesso degli accordi il si ritrova solamente nel 1,4% dei documenti, dal punto di vista dei firmatari e quindi dei partecipanti al processo negoziale e al confronto.

Destinatari

La platea dei destinatari della contrattazione sociale è da sempre decisamente articolata. Nella costruzione dello schema di classificazione e delle diverse variabili, difatti, il campo dei beneficiari è stato costruito in maniera articolata, e modificato nel corso degli anni per tenere in considerazione l'ampliamento delle iniziative e dei provvedimenti contrattati con le amministrazioni. Il numero di destinatari per ciascun accordo è un primo indicatore della complessità delle intese e della pluralità degli interventi (vd. Grafico 9). Nel corso del periodo 2012-2015 si può notare un andamento altalenante dei documenti con minori destinatari (tra 1 e 3, tra 4 e 6). Questi accordi sono da una parte documenti concentrati principalmente su provvedimenti universalistici e trasversali (uno per tutti, la tassazione locale) e sono lo specchio di intese limitate, specialmente nei piccoli comuni. In misura minore vi si ritrovano intese su aspetti specifici, all'interno di un sistema di accordi tra le parti articolato e approfondito (ad esempio accordi sull'emergenza abitativa, sul contrasto

della crisi, su interventi contro la povertà, sui servizi sociali e socio-sanitari, ecc.). Sotto questo aspetto, il dato per cui il 73,4% degli accordi si concentra su un numero circoscritto di destinatari (tra 1 e 6) non è un indice di scarsa capillarità degli interventi. Ovvero, la valutazione è duplice: insieme a documenti effettivamente carenti di interventi specifici, o di declinazioni specifiche di politiche più ampie (ad esempio, donne e giovani nelle politiche del lavoro, o migranti e minori in quelle sociali ed educative), si trova la prassi di percorsi negoziali specifici che possono mettere l'accento su un elemento sottovalorizzato della contrattazione sociale: la coprogettazione degli interventi, lo sviluppo di politiche integrate e specifiche.

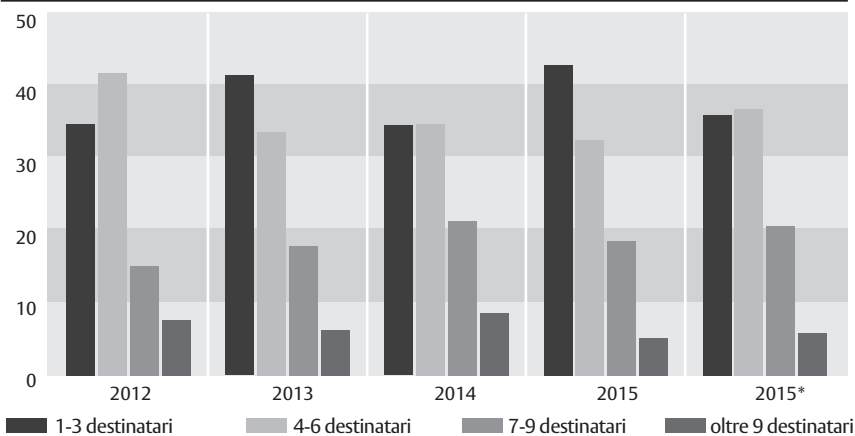
In generale, è vero però che sono scarsi gli interventi capaci di articolare la multidimensionalità dei destinatari, per quanto vi siano eccezioni promettenti: da politiche (non maggioritarie) contro la povertà che focalizzano e intervengono a partire da alcune spie socio-demografiche (famiglie monoparen-

tali, presenza di figli minori, precarietà della condizione occupazionale, ecc.), a iniziative di inclusione lavorativa strutturate secondo criteri di politiche attive (formazione, tirocini, lavori socialmente utili, sostegno al reddito e accesso ai servizi, ecc.), implicando quindi diversi soggetti sia tra i destinatari diretti (precari, inoccupati, disoccupati, giovani e anziani, ecc.) sia tra quelli indirettamente coinvolti dal lato dei servizi (Terzo settore, lavoratori pubblici, ecc.).

Accanto a ciò, gli stessi dati sul numero di destinatari per accordo mettono in luce la crescita delle intese più complesse, ovvero quelle che si concentrano su oltre 7 soggetti (dal 22,9% del 2012 al 26,7% del 2015) segnalando la presenza di intese – specie sul bilancio di previsione dei comuni – nelle quali è tenuta in considerazione un'ampia articolazione dei beneficiari degli interventi. Anche questo dato, tuttavia, non è di per sé indice di una maggiore efficacia e penetrazione delle politiche sociali locali, ma allude quanto meno al fatto che tra i destinatari espliciti della con-

GRAF. 9 ◆ NUMERO DESTINATARI, PER CLASSI

(ACCORDI, 2012-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

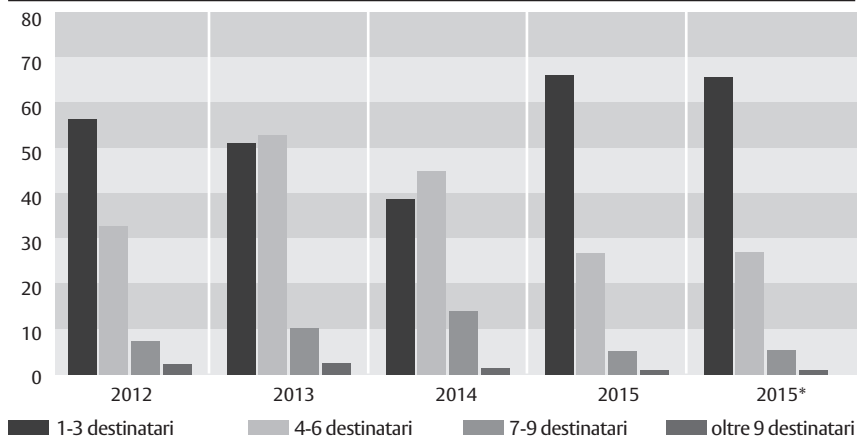
trattazione coesiste un'attenzione a provvedimenti universalistici con quella a una maggiore specificazione dei beneficiari.

Dal punto di vista dei verbali, la platea dei beneficiari è decisamente più ristretta, a partire dai documenti più complessi (oltre i 7 destinatari, nel 2015 si contano solamente il 6,3%). Inoltre, rispetto a una crescita costante dei documenti di media complessità (tra i 4 e 6 destinatari, passati dal 33,1% del 2012 al 45,4% del 2014) si registra nel 2015 un arresto, probabilmente dovuto non solo a confronti negoziali più complessi e frammentari non giunti a un esito complessivo, ma anche alla presenza tra i verbali di diverse intese di fatto per sviluppare relazioni sindacali più costanti e proficue negli anni a venire, risolti in un puro e semplice rendiconto degli interventi autonomamente disposti dalle amministrazioni per il 2015 (che quindi non risultano, dal nostro punto di osservazione, materie effettivamente negoziate e di cui non sono registrati pertanto i beneficiari).

L'osservazione degli effettivi beneficiari consente di approfondire gli orientamenti della contrattazione sociale e di alludere indirettamente ad alcune sue caratteristiche, poi articolate nei paragrafi dedicati alle tematiche negoziali. Anzitutto, si conferma una contrattazione sociale largamente animata da un approccio universalistico, con provvedimenti che ricadono sulla Generalità di cittadini/famiglie. Si tratta di una voce che negli anni ha oscillato tra poco meno del 80% e oltre il 90% degli accordi. In controluce si ritrovano interventi sulla fiscalità locale (compartecipazione dei cittadini ai costi dei servizi del welfare, tassazione, tariffe e tributi locali), ma anche interventi di sviluppo, di cura del territorio, di infrastrutturazione, per quanto più limitati; oppure si tratta di accordi specifici sulla programmazione e revisione del sistema territoriale dei servizi sociali, sanitari, socio-sanitari.

I destinatari specifici, che rappresentano gruppi più o meno vasti di popolazione, ri-

GRAF. 10 ◆ NUMERO DESTINATARI, PER CLASSI (VERBALI, 2012-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

spetto all'andamento nel corso del periodo 2012-2015 possono essere raggruppati in modo differente. Caso a sé, è costituito dagli Anziani: è sempre stato un target della contrattazione sociale tra i più diffusi e radicati, anche per l'indubbio apporto delle organizzazioni sindacali dei pensionati. Tuttavia, la voce che individua specificamente gli anziani risulta in calo nel periodo: dal 82,7% del 2012 al 63,8% degli accordi siglati nel 2015. Ciò non significa un allentamento dell'interesse delle amministrazioni per interventi a favore degli anziani; occorre difatti leggere il dato all'interno della concretezza degli accordi, e in relazione con altri beneficiari, in particolare non autosufficienti e disabili. Questi passano, rispettivamente, dal 27,4% del 2012 al 40,8% del 2015 (con un picco del 48,2 e del 45,5% nel 2014). In un senso molto ampio, si può sostenere che le politiche per gli Anziani risultino da una parte incorporate nei provvedimenti di agevolazione, detrazione, accesso a servizi e contributi che rientrano negli interventi contro il disagio economico e di contrasto alla povertà; per altri versi, sono sovrapposti alla dimensione socio-sanitaria (servizi domiciliari, residenziali, semiresidenziali, prevenzione, ecc.). Da questa lettura emerge un aspetto dell'approccio prevalente nella definizione delle agende tradotte in accordi e intese con le amministrazioni: la spinta, operata dalla crisi economica e dalle sue conseguenze, a circoscrivere piani e progetti organici e integrati riguardanti i diversi soggetti e gruppi sociali. Se ciò in parte è vero per gli Anziani – ma limitato comunque dalla loro vasta presenza negli accordi – appare con maggiore evidenza a proposito di Donne, Immigrati, Giovani. Questi passano dal 12,8% del 2012 al 5,8% del 2015 (Donne), dal 13,7% al 10,6% (Immigrati), dal 21,7% al 13,4% (Giovani). Per giunta, come si evidenzierà nei paragrafi dedicati ai temi negoziati, a una di-

minuzione della presenza nei testi di accordo corrisponde una limitatezza delle tematiche associate a ciascun soggetto, che non configura affatto politiche integrate e trasversali, e semmai mette in luce alcuni binomi convenzionali: ad esempio, e salvo buone pratiche sempre riscontrabili, gli interventi esplicitamente a favore delle donne si concentrano su iniziative antiviolenza; quelle a favore degli immigrati si dividono tra l'integrazione culturale/linguistica, compresa quella scolastica, e alcune iniziative di sostegno e offerta di servizi abitativi di emergenza per profughi e richiedenti asilo; i giovani invece sono richiamati in modo diretto per lo più per iniziative di contrasto del "disagio giovanile" (anche bullismo nelle scuole, contrasto delle dipendenze, ecc.) e assi meno nelle politiche per il lavoro e la formazione.

Altri destinatari, più direttamente ritagliati intorno alla loro condizione economica e alla posizione nel mercato del lavoro, hanno invece avuto un andamento di crescita nel periodo 2012-2015. I Disoccupati risultano presenti in una percentuale che varia tra il 25% e il 30% degli accordi; i Lavoratori di aziende in crisi (solitamente associati a provvedimenti e "fondi anticrisi") appaiono in misura analoga; i Lavoratori si attestano nel 2015 al 17,4% (in questo caso sia per la loro implicazione in interventi sulla Pubblica amministrazione sia in rapporto a più diffusi provvedimenti sulla regolazione di appalti ed esternalizzazioni).

Un elemento di confine, che come si vedrà nei paragrafi dedicati alle politiche sociali e del lavoro, è rappresentato dalla voce Famiglie e individui in condizione di povertà. Tale gruppo di destinatari ha segnato una presenza significativa nel periodo: tra il 55% e il 65% circa. Esso risulta un elemento centrale nella contrattazione sociale; ma di per sé non indica un orientamento di tali iniziative,

se non attraverso la lettura trasversale e mirata delle tematiche offerta dai paragrafi successivi. Questa, in sintesi, evidenzia un'insufficienza delle iniziative strettamente locali, soprattutto perché spesso non integrate né con il sistema dei servizi per l'impiego né con la programmazione sociale che sarebbe di stretta pertinenza degli enti locali. Per giunta, sotto la lente degli interventi concreti, questa voce mette in luce una prospettiva pauperistica – e spesso residuale e assistenziale – che influenza anche gli interventi a favore di disoccupati e lavoratori in crisi occupazionale, in qualche misura risucchiati nella specifica cornice “anti-povertà” realizzata – in termini minimalistici – nella dimensione locale.

In qualche misura, anche la presenza del Terzo settore – in questo caso, principalmente l'associazionismo e il volontariato solidaristico – tra i beneficiari della contrattazione sociale si colloca in stretta connessione con gli interventi contro la povertà. In termini quantitativi, la presenza del Terzo settore è stabile e significativa nel periodo, con valori compresi tra il 17% del 2012 e il 19% del 2015; ovvero circa un quinto degli accordi presenta interventi a favore e sostegno dell'associazionismo e volontariato solidaristico locale. Come si vedrà dai dati relativi all'Area 2, che comprende le tematiche negoziali riguardanti la partecipazione e cittadinanza attiva, l'associazionismo beneficia degli interventi negoziati lungo un continuum che va dal sostegno all'attività volontaria e alla partecipazione sociale fino alla pura e semplice attribuzione di contributi per erogare servizi di supporto ai cittadini in difficoltà.

Gli interventi di contrasto alla povertà stanno segnando una seconda stagione del protagonismo associativo a livello locale, dopo quella che ne ha consolidato il ruolo sussidiario – o sostitutivo – nel campo delle atti-

vità di sostegno ai servizi socio-sanitari – trasporti sociali, pasti a domicilio, cura leggera, telesoccorso, ecc. –. La grande maggioranza di accordi che include il Terzo settore tra i beneficiari si concentra pertanto sul sostegno puro e semplice e l'erogazione di contributi. A volte si omette anche questo aspetto, citando le attività ordinarie promosse dal volontariato, quasi a segnalare puramente la valenza nel contesto locale. Risulta assente invece una riflessione sul posizionamento e l'integrazione – eventuale – di tali iniziative nel complesso delle politiche pubbliche, che siano di contrasto alla povertà o di sostegno ai servizi per i minori, disabili, non autosufficienti.

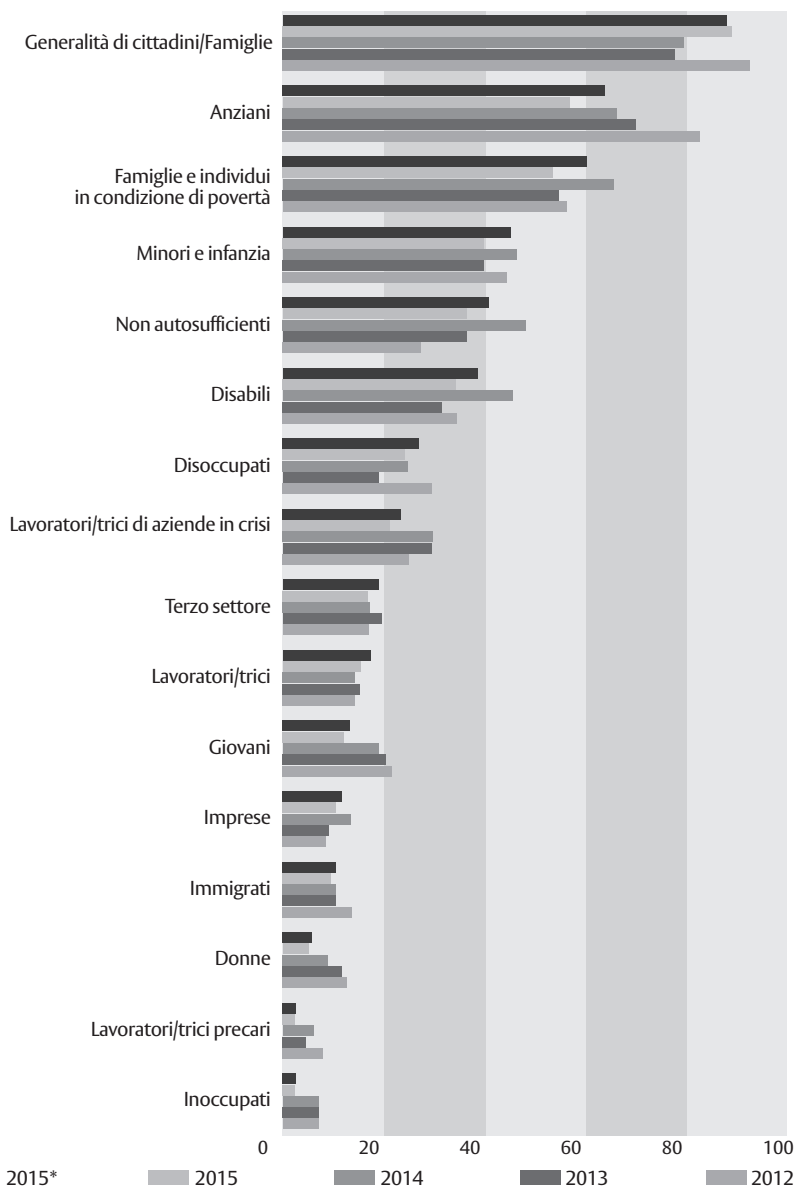
Una posizione minoritaria ma non per questo marginale tra i beneficiari della contrattazione sociale è rivestita dalle Imprese. Presente nel periodo tra circa il 8% e il 12%, tale voce allude ad iniziative di vario genere: in minima parte, si tratta di interventi di sollievo fiscale, sostegno al credito – non diretti, ma favoriti dalle amministrazioni locali – e di piccoli investimenti pubblici per lavori di cura della città e del territorio. Per il resto, le imprese sono destinatarie indirette di regole e normative riguardanti i protocolli sugli appalti e sulla regolarità del lavoro. Rari e marginali i progetti integrati di sviluppo del territorio.

Articolazione territoriale

La contrattazione sociale è un'attività sindacale presente in misura assai differenziata sul territorio nazionale. Ciò è dovuto alla stratificazione e al concorso di differenti cause, la cui natura è ugualmente variegata. Anzitutto, vi è un elemento legato alle culture amministrative dei territori, nei quali la relazione con il sindacato è stata variamente intesa, ricercata o tenuta ai margini del dialogo tra gli attori organizzati e le istituzioni locali. Vi è poi un elemento più tattico, che

GRAF. 11 ◆ DESTINATARI

(ACCORDI, 2012-2014, PRIME 16 VOCI AL 2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

spinge o meno le amministrazioni locali alla ricerca di relazioni sindacali alla luce di una possibile legittimazione delle proprie scelte amministrative, spesso al di là dei mutamenti di colore politico delle amministrazioni. Vi sono poi fattori di tipo strutturale, legati alla maggiore o minore qualità delle strutture tecniche, professionali e alla governance dei servizi locali e del welfare territoriale, le quali possono favorire o meno la partecipazione del sindacato alla contrattualizzazione delle politiche sociali. In genere, sistemi maggiormente complessi di gestione delle politiche e del welfare locale hanno favorito il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali. Va considerata anche la qualità e l'intensità del capitale sociale dei diversi territori, nei quali un tessuto non logorato di partecipazione e cittadinanza attiva può avere un effetto ambivalente sulle relazioni tra le parti coinvolte nella contrattazione sociale: da una parte, le sostiene valorizzando il ruolo di rappresentanza sociale del sindacato, dall'altra non pare mettere pienamente a frutto la pluralità di voci e soggetti organizzati del territorio.

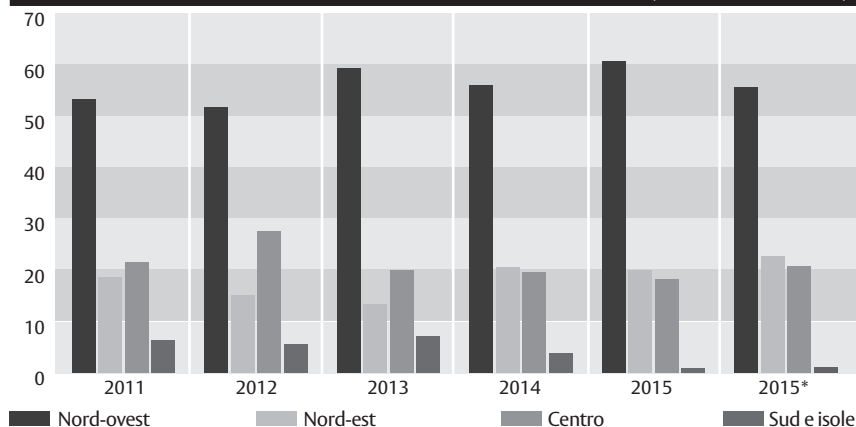
Nel dettaglio dei dati, la grande maggioranza della contrattazione sociale è realizzata nel nord del Paese. In particolare, nel periodo 2012-2015 una quota sempre superiore al 50% degli accordi si concentra a Nord-ovest (55,6% nel 2015). A Nord-est si ritrova circa il 20% degli accordi, in costante risalita dopo il picco negativo del 2013. La contrattazione sociale svolta nelle regioni del Centro ha tenuto sostanzialmente valori stabili, attestandosi intorno al 20% del totale degli accordi (20,8% nel 2015). L'elemento critico è senz'altro rappresentato dal Sud e Isole; anche considerando tale valore al netto di una più discontinua penetrazione della raccolta degli accordi a opera dell'Osservatorio, e alla altalenante partecipazione delle

strutture regionali, va tuttavia rilevato che la presenza di accordi veri e propri diviene sempre più marginale: da una percentuale attestata tra il 5% e il 7% (2011-2013), si giunge a valori marginali negli anni più recenti (3,8% nel 2014, 1% nel 2015).

La diversità di penetrazione territoriale della contrattazione sociale si sovrappone ovviamente a condizioni assai differenziate dei territori, ponendo nuovamente il tema critico del Meridione italiano. Questo si somma, peraltro, alla disomogenea presenza della contrattazione di secondo livello, che oltre a impegnare una quota limitata di imprese (i dati disponibili oscillano tra il 20% e il 30%), mostra rilevanti variazioni territoriali, con valori nelle regioni settentrionali che doppiano una presenza più discontinua in quelle meridionali. Naturalmente, si tratta di dimensioni non comparabili tra loro, all'interno di sistemi di relazioni tra le parti decisamente differenti, sia rispetto all'autonomia negoziale degli attori, alle loro prerogative, fino alla natura contrattuale degli accordi che non può essere estesa alla contrattazione sociale. Se, pertanto, la somma delle differenze territoriali di entrambe le pratiche contrattuali non mitiga ma rispecchia le disegualianze territoriali del Paese; nel caso della contrattazione sociale queste non possono nemmeno giovare degli elementi perequativi presenti nella contrattazione collettiva nazionale. Anche in questo caso, la contrattazione sociale procede pragmaticamente e senza garanzie normative: attraverso accordi ai livelli territoriali superiori e con enti e associazioni di enti (l'Anci, ad esempio) capaci di orientare e omogeneizzare la contrattazione anche a livello di specifici territori all'interno di aree più vaste. Difatti, oltre alle varietà riscontrabili tra le grandi ripartizioni territoriali del Paese, la contrattazione segna differenze di rilievo anche tra regioni e all'interno di esse.

GRAF. 12 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(ACCORDI, 2011-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Per giunta, anche laddove la contrattazione sociale è maggiormente diffusa e capillare i risultati raggiunti e i modelli applicati alle politiche sociali possono essere anche assai diversi gli uni dagli altri, da comune a comune. Per questo è decisivo il ruolo di orientamento che possono svolgere accordi quadro di livello territoriale o regionale, specie in fasi di cambiamento della normativa (si pensi alla necessità di applicare in modo omogeneo il nuovo lsee).

Analogamente alla diffusione degli accordi, anche i verbali sono presenti in modo consistente nel nord Italia, ma rispetto con valori decisamente più alti a Nord-est (36,3% nel 2015), soprattutto grazie a una quota significativa di verbali realizzati in Veneto e in misura minore in Emilia Romagna. Il Sud e Isole mostrano dati più in linea con la contrattazione sociale svolta effettivamente sul terreno, e la quota di verbali si attesta per il 2015 al 8,3%. Questa differenza nel Mezzogiorno tra una presenza maggiore (anche in termini assoluti) dei verbali rispetto agli ac-

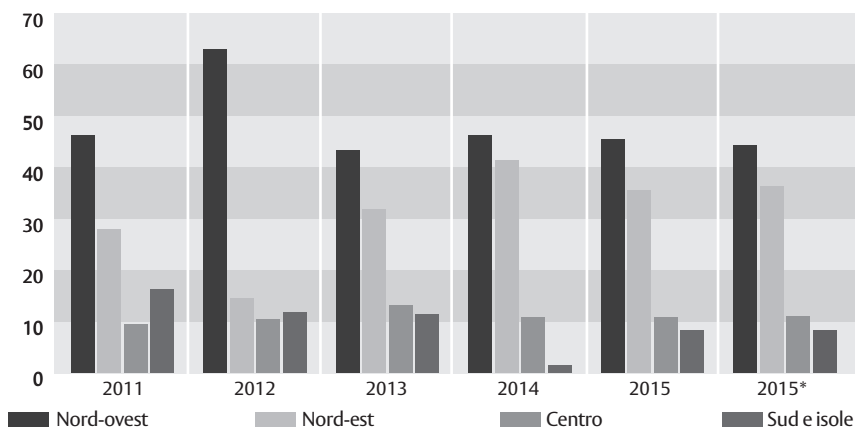
cordi è dovuta in prevalenza alla vasta azione di interlocuzione svolta dal sindacato a livello di programmazione territoriale dei servizi, nella quasi completa assenza, invece, della "tradizionale" contrattazione sui bilanci di previsione dei comuni, largamente diffusa al Centro-nord.

Osservando i dati con un maggiore dettaglio, emergono ulteriori differenze territoriali. Il livello a cui si collocano gli accordi vede un'ovvia prevalenza della dimensione comunale, che supera il 90% a nord-ovest e si attesta oltre l'80% a Nord-est e al Centro (rispettivamente, 83,8% e 84,6%). La contrattazione regionale risulta più diffusa nelle regioni del Centro (7,7% degli accordi 2015, con un forte contributo della Toscana), mentre quella intercomunale è storicamente più insediata a Nord-est (12% nel 2015) e in special modo in Emilia Romagna, nella dimensione della contrattazione con le Unioni di comuni.

A una struttura differenziata territorialmente delle caratteristiche generali della con-

GRAF. 13 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(VERBALI, 2011-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

trattazione sociale (per tipologia dei documenti e livelli territoriali) corrispondono anche caratteristiche specifiche delle parti coinvolte e dei destinatari degli accordi. Le amministrazioni comunali sono coinvolte in misura analoga in tutte le ripartizioni territoriali, con valori che oscillano tra l'85% e il 90% degli accordi. Alcune differenze emergono per la presenza sindacale nei percorsi negoziali; difatti, i sindacati dei pensionati sono presenti in oltre tre quarti degli accor-

di a Nord-ovest (76,7%) in misura assai più diffusa delle confederazioni Cgil Cisl Uil (49,4%). Si tratta di valori che non considerano l'ampia negoziazione intorno alla programmazione dei Piani di zona lombardi, considerando i quali le confederazioni risultano assai più vicine ai valori di Spi Fnp Uilp. Nelle altre ripartizioni, invece, e in particolare a Nord-est, i valori si invertono e la presenza maggiore è da attribuire alle confederazioni, anche in relazione a una maggiore

TAB. 2 ◆ TIPOLOGIA DEI DOCUMENTI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(ACCORDI, 2015)

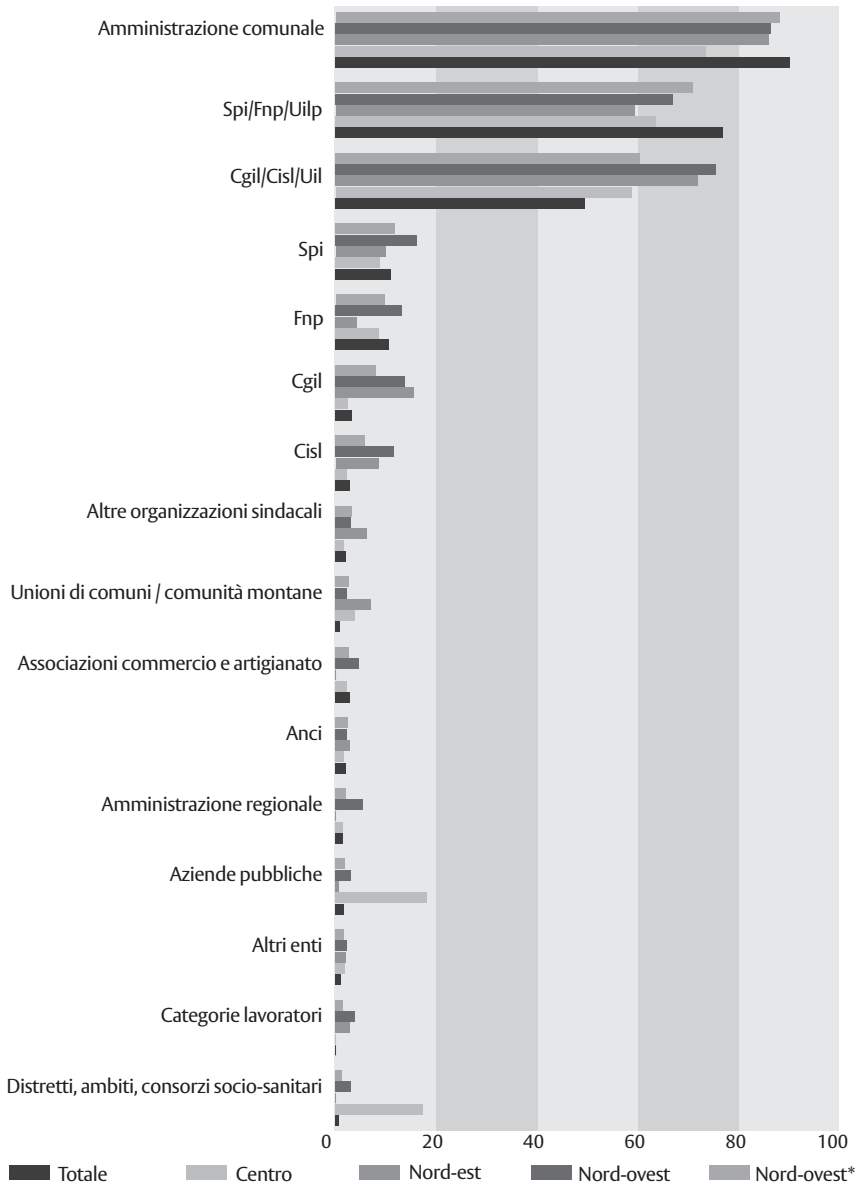
	LIVELLI				TOTALE
	INTER-COMUNALE	REGIONALE	PROVINCIALE	COMUNALE	
Nord-ovest*	0,6	3,4	3,4	90,2	100
Nord-ovest	19,9	2,8	2,8	72,7	100
Nord-est	12,0	0,7	2,1	83,8	100
Centro	6,2	7,7	0,8	84,6	100
Sud e isole	---	---	---	---	100
Totale	15,9	3,4	2,3	76,9	100

*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 14 ◆ PARTI CONVOLTE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(ACCORDI 2015)

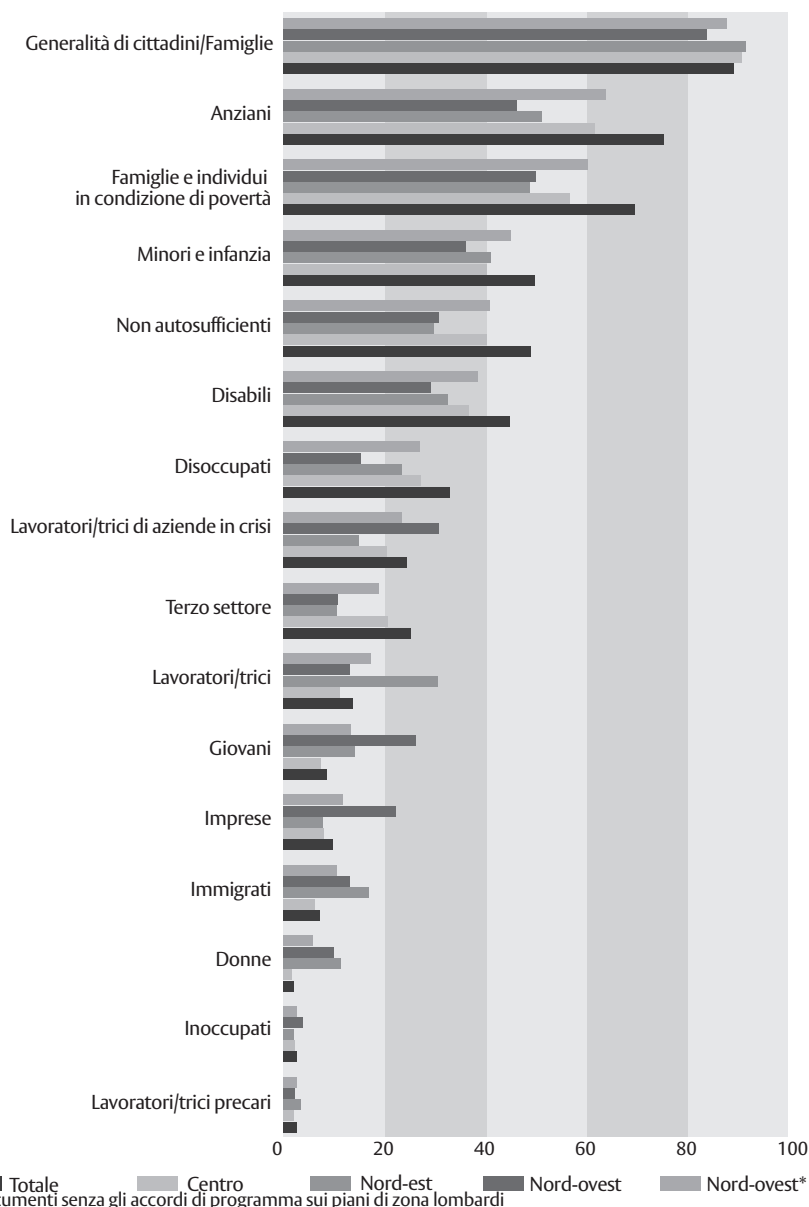


*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 15 ◆ DESTINATARI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(ACCORDI 2015)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

diffusione della contrattazione di livello intercomunale. Rispetto agli altri attori della contrattazione, l'articolazione per territori non evidenzia differenze significative, se non per la presenza dell'associazionismo comunale (unioni di comuni) presenti nel 7% delle intese del Nord-est.

Dal punto di vista dei destinatari, l'orientamento a un approccio rivolto all'universalità dei cittadini e delle famiglie è decisamente prevalente, con percentuali comprese tra l'85% e oltre il 90% in tutte le ripartizioni territoriali. Differenze emergono, invece, nel confronto tra gli altri destinatari. In particolare, si osservano almeno due profili differenti: la contrattazione a Nord-ovest, una delle cui caratteristiche è l'ampia diffusione nei piccoli comuni di Lombardia e Piemonte, mostra percentuali più alte della media e delle altre ripartizioni in tutte le principali voci: Anziani (75,3%), Famiglie e individui in condizione di povertà (69,5%), Minori e infanzia (49,7%), Non autosufficienti (49,1%), Disabili (44,8%), Disoccupati (33%) e Terzo settore (25,3%). Eccetto che per questi ultimi gruppi di destinatari, la contrattazione a Nord-ovest pare concentrarsi sui soggetti che tradizionalmente hanno occupato le prime linee dell'interesse negoziale, fin dagli esordi della contrattazione sociale e certamente a partire dagli anni novanta. Il profilo delle altre ripartizioni è invece più differenziato: al Centro si concentrano maggiormente le iniziative rivolte a Lavoratori in difficoltà occupazionali soprattutto mediante fondi anticrisi (30,8% degli accordi), ai Giovani (26,2%) e alle Imprese (22,3%); in qualche misura, la contrattazione nel Centro Italia (con particolare peso di quella toscana) rispetto ai destinatari sembrerebbe avere un profilo più spiccato di sostegno al lavoro e allo sviluppo. La contrattazione a Nord-est, oltre a confermare alcuni di questi elementi

(Disoccupati, 23,4%), mostra un profilo più orientato ai soggetti specifici e ai diritti, con valori superiori alla media nazionale per gli Immigrati (17%), Donne (11,3%), Minori e infanzia (41,1%), e soprattutto Lavoratori (30,5%) che riflettono la concentrazione di misure di contrasto dell'illegalità e promozione di salute e sicurezza e regolazione sociale degli appalti pubblici.

◆ LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI TEMI DI ACCORDO

Le aree tematiche principali

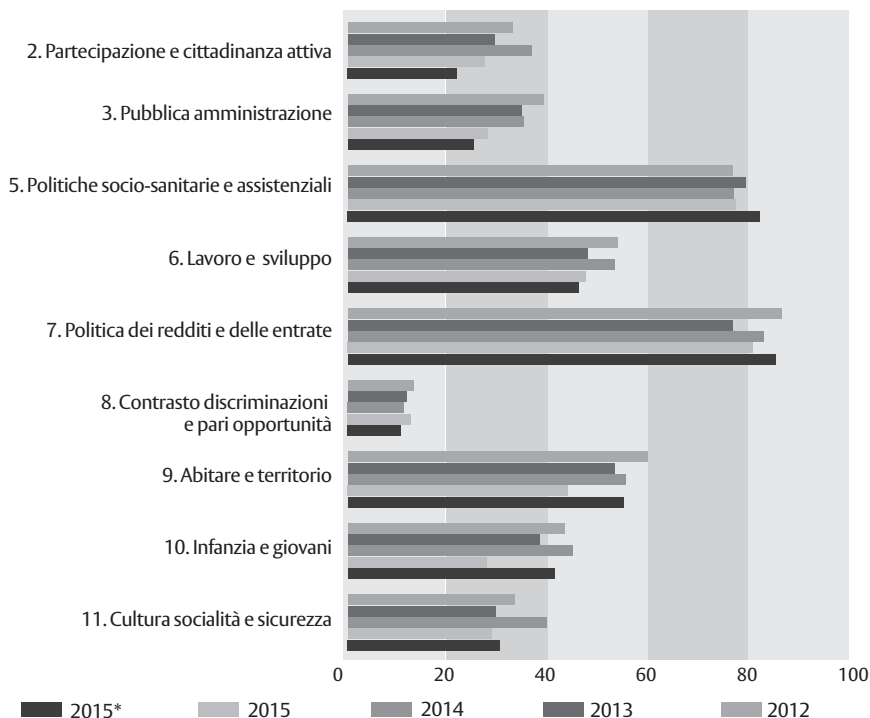
Il profilo tematico della contrattazione è senza dubbio lo specchio più significativo delle tendenze dell'attività negoziale, nonché dei limiti e delle opportunità delle politiche sociali territoriali. La descrizione generale delle principali caratteristiche extra-tematiche – affrontata nei paragrafi precedenti – è senza dubbio uno strumento prezioso di analisi e intervento: l'osservazione e l'andamento quantitativo della contrattazione, l'articolazione territoriale, i livelli a cui si applica, le parti coinvolte e i destinatari offrono spunti per elaborare strumentazione e formazione rivolta ai "contrattualisti del sociale", riorganizzare i livelli dell'intervento sindacale, rivedere la cornice e il profilo delle agende negoziali e dei processi di coinvolgimento degli attori del territorio. L'analisi che seguirà si concentrerà invece sui contenuti degli accordi, osservati nell'andamento avuto negli anni più recenti. Non si tratta di un'analisi delle politiche sociali territoriali, in senso stretto, perché l'andamento della contrattazione non mette in evidenza i valori economici e finanziari aggregati, non analizza le politiche pubbliche nel loro complesso, non fornisce una mappa dei servizi erogati e della loro governance, ma

osserva alcuni elementi di questo insieme attraverso la lente di ciò che è contrattato con il sindacato. Pertanto, la descrizione e l'analisi che seguiranno vanno intese soprattutto come definizione dei pieni e dei vuoti, delle punte innovative e delle risacche, dei rischi e delle opportunità offerte dalla relazione negoziale tra sindacati e amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli. Peraltro, come sarà evidente dalle pagine successive, l'analisi delle tematiche contrattate interpella direttamente la capacità del sindacato di nucleare dalla serie continua dei provvedimenti amministrativi, dalle linee programmatiche dei co-

muni, dalle cornici progettuali degli attori del welfare territoriale quelle linee di sviluppo – o di contrasto – con le evoluzioni più ampie del welfare determinate dalle politiche regionali e nazionali.

Sotto il profilo della più ampia osservazione quantitativa, le undici aree tematiche principali sono illustrate nel loro andamento tra 2012 e 2015 nel Grafico 16. Va ancora specificato che il confronto diacronico non tiene conto – pur evidenziandoli nei grafici – dei documenti lombardi sulla programmazione dei Piani di zona, dal momento che essendo monotematici avrebbero in linea generale ri-

GRAF. 16 ◆ AREE TEMATICHE DI PRIMO LIVELLO (ACCORDI, 2012-2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

dimensionato tutti i valori delle aree e delle voci non coincidenti con le politiche socio-sanitarie e assistenziali (Area 5). Inoltre, l'interesse per l'andamento relativo di ciascuna voce nel complesso delle tematiche contrattate non deve distogliere lo sguardo dai valori assoluti, ovvero dagli accordi concreti veri e propri; per cui in quasi tutte le aree le voci tematiche mostrano una crescita quantitativa dovuta alla crescita degli accordi 2015, che si traduce in più interventi, in copertura territoriale maggiore e così via.

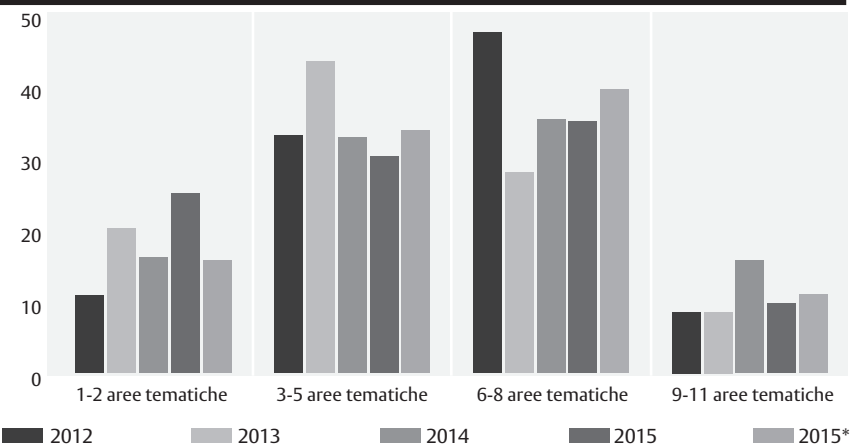
In linea generale, e prima di affrontare nello specifico le voci tematiche e le singole misure, alcune aree si confermano centrali nella struttura della contrattazione sociale: anzitutto le Politiche socio-sanitarie e assistenziali, presenti nel periodo in esame in circa tre quarti degli accordi; una posizione preminente è ovviamente assunta dalle Politiche dei redditi e delle entrate, con percentuali comprese tra l'80% e l'85% degli accordi. In linea generale, alcune aree tematiche vedono in generale una crescita tra 2014 e 2015: Politiche abitative e del territorio (dal 54,9% al 59,4%), Pubblica amministrazione (dal 34,7% al 38,7%), le stesse Politiche dei redditi e delle entrate (dal 82,3% al 85,8%), altre sono in leggero regresso (Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione, Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva, Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza), altre ancora risultano sostanzialmente stabili (Politiche del lavoro e dello sviluppo).

A questo livello generale di analisi, tuttavia, non vi sono scostamenti, da un anno all'altro, la cui lettura può risultare univoca; a un livello di voci tematiche specifiche sarà invece possibile leggere in controluce e distinguere quel gioco di forze qualitative, di somme e di sottrazioni quantitative, che nel complesso danno il risultato generale offer-

to dal Grafico 16. A questo livello macro, tuttavia, l'andamento nel corso del periodo 2012-2015 consente alcune valutazioni generali: è indubbia la crescita delle aree 2 e 3 (Partecipazione e Pubblica amministrazione), segno di processi complessi e non univoci di riassetto e in qualche misura di riorganizzazione della macchina amministrativa, sia nel rapporto con i cittadini sia per far fronte ai cambiamenti tecnici e istituzionali intercorsi (nuovo sistema di bilancio degli enti locali, rapporti tra amministrazioni, adattamento ai mutamenti della fiscalità locale e al recupero dell'evasione fiscale e tributaria, ecc.). La crescita ambivalente delle Politiche del lavoro e dello sviluppo, con un profilo legato sempre più alla protezione del lavoro (specie negli appalti pubblici) e all'inserimento lavorativo sfuma nelle iniziative di contrasto della povertà, a fronte di un calo degli interventi di sviluppo in senso stretto, e cioè di progettualità capaci di attivare l'economia locale e l'occupazione. La stabilità apparente delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali e delle Politiche dei redditi e delle entrate nasconde una grande varietà interna, come si vedrà in dettaglio, con la crescita degli interventi contro la povertà e variazioni anche repentine dei pesi interni al sistema della fiscalità locale e della compartecipazione dei cittadini ai costi del welfare.

All'interno dei singoli accordi le diverse aree tematiche sono presenti con diversa varietà e numerosità. Nel corso del tempo (vd. Grafico 17) si evidenzia in particolare un aumento dei documenti che affrontano un numero medio-alto di aree tematiche (da 7 a 9, pari al 39,5% degli accordi 2015).

Da un altro punto di vista, e cioè quello del numero di singole voci tematiche trattate all'interno degli accordi, si ritrova un analogo aumento dei documenti più complessi: difatti in circa un terzo degli accordi 2015

GRAF. 17 ◆ AREE TEMATICHE DI PRIMO LIVELLO, PER CLASSI (ACCORDI, 2012-2015)

*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

(33,9%, con percentuale analoga nel 2014) sono presenti oltre 15 voci tematiche negoziali, a fronte di un progressivo calo relativo dei documenti meno complessi, tra 11 e 15 tematiche (24,1%, nel 2015) e tra 4 e 10 (31,9%, specie accordi con i piccoli comuni). Restano costanti e più marginali (con valori intorno al 10%) i documenti più semplici, o maggiormente focalizzati su singoli temi (dalle relazioni sindacali a misure e progetti mirati sulle politiche abitative, sulla scuola, sul fisco locale, ecc.).

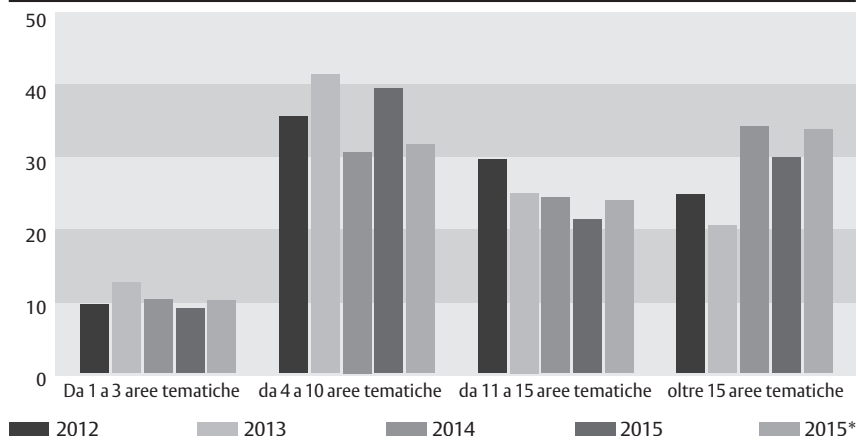
L'articolazione dei valori relativi alle aree tematiche per ripartizione territoriale offre diversi spunti circa le caratteristiche specifiche della contrattazione sociale, nelle diverse aree del Paese. A Nord-ovest, la contrattazione copre con più intensità i diversi ambiti tematici; in particolare essa spicca nelle politiche sociali e in quelle fiscali, ma anche in quelle abitative e dell'infanzia, scolastiche ed educative. È significativamente più alta la presenza delle politiche di partecipazione, essendo diventata una prassi assai diffusa u-

na formula in chiusura degli accordi per la quale le parti si impegnano a dare massima diffusione agli interventi condivisi, quindi in un'ottica di garanzia dell'informazione per i cittadini. Anche le aree centrali del Paese e il Nord-est hanno valori significativi e non deficitari in quasi tutte le aree tematiche, con picchi particolari nell'area Pubblica amministrazione, segno di processi più avanzati di integrazione sovracomunale, ma anche di maggiore capillarità di regolazioni stringenti dei meccanismi degli appalti pubblici.

Un'ulteriore faccia del prisma della contrattazione sociale, se osservata nella dimensione territoriale, emerge dall'articolazione dei temi di accordo nei comuni capoluogo e nelle intese realizzate nei piccoli centri. Naturalmente si tratta, a monte, di una selezione della base dati delle elaborazioni precedenti, che consideravano accordi conclusi a diversi livelli territoriali. I dati presentati nel Grafico 20, invece, si basano sui soli accordi realizzati in ambito comunale. In linea generale, emergono profili decisamente diversi

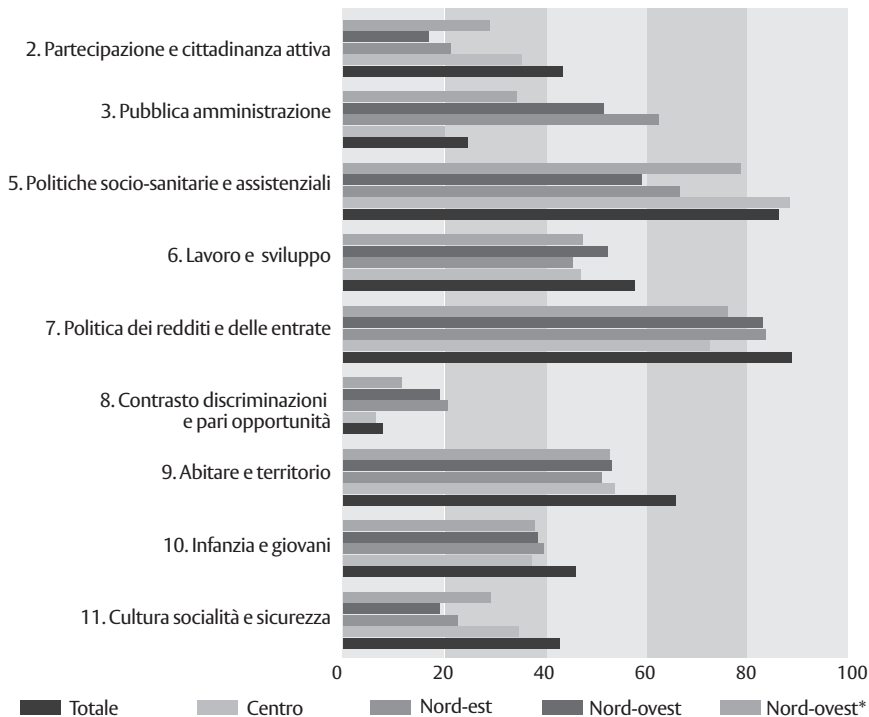
GRAF. 18 ◆ AREE TEMATICHE, PER CLASSI

(ACCORDI, 2012-2015)



GRAF. 19 ◆ AREE TEMATICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE

(ACCORDI 2015)



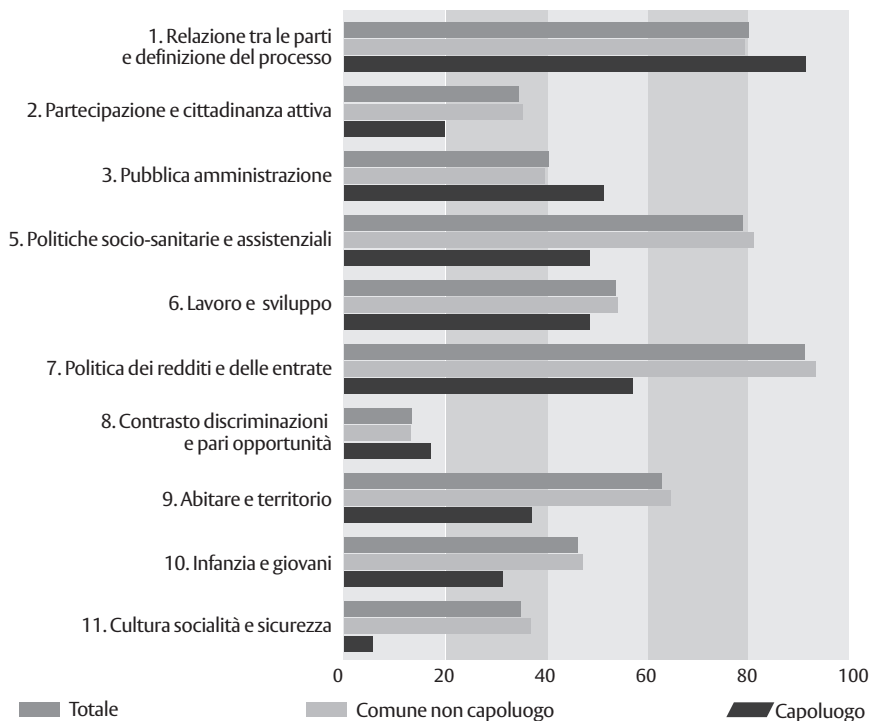
*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

tra i comuni capoluogo e gli altri comuni. Alcuni elementi possono sembrare sorprendenti, a un primo sguardo: la marginale presenza delle tematiche culturali e di socializzazione negli accordi dei capoluoghi, evidentemente prerogativa mantenuta dai programmi culturali delle amministrazioni; oppure la minore presenza dei temi della partecipazione e cittadinanza attiva, nonostante l'enfasi spesso posta sulla necessità di investire in iniziative del genere, specie nei grandi centri. Le aree solitamente associate al cuore della contrattazione sociale (servizi sociali, temi fiscali, politiche abitative) si

presentano nei capoluoghi con una frequenza dimezzata rispetto agli accordi nei piccoli centri. Solo in tre aree tematiche il rapporto si inverte, per quanto in maniera non eclatante: Pubblica amministrazione (51,4% dei capoluoghi, contro 39,7% dei piccoli comuni), Contrasto discriminazioni e pari opportunità (17,1%, contro 13,1%), e Relazioni tra le parti (91,4% contro 71,3%, in particolare grazie a una maggiore formalizzazione di tavoli di confronto, verifiche, approfondimenti tecnici stabiliti negli accordi dei comuni più grandi). Per le Politiche del lavoro e dello sviluppo i valori sono invece

GRAF. 20 ◆ **AREE TEMATICHE PER DIMENSIONE DEI COMUNI** (ACCORDI 2015)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

più vicini, sebbene a favore dei piccoli centri, intorno al 50% degli accordi.

Nella lettura di questi dati è d'obbligo un'avvertenza: gli accordi realizzati nei capoluoghi spesso seguono un approccio negoziale differente da quello dei piccoli centri: sono più frequenti accordi formalizzati sulle relazioni sindacali; più rari sono gli accordi complessivi sui bilanci di previsione dei comuni; mentre è più usuale che percorsi e tavoli di confronto su singoli temi sfocino poi in accordi specifici (ad esempio, schemi di restituzione di Tasi e Tari per famiglie in difficoltà, accordi sui regolamenti Isee, piani anticrisi e contro la povertà, ecc.). Nei piccoli comuni le relazioni tra le parti non sono generalmente costanti nel corso dell'anno; risultano meno diversificate per focalizzarsi, invece, su un accordo annuale che si riflette in decisioni e iniziative esigibili da parte dei cittadini, ma anche in petizioni di principio e formulazioni generiche di indirizzo. Dietro lo scenario qualitativo, le differenze tra capoluoghi e piccoli centri si ri-

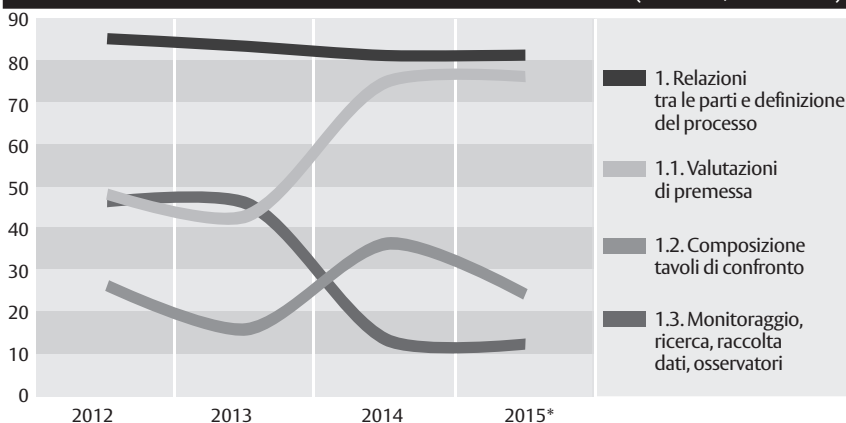
flettono anche in altri aspetti quantitativi: il numero medio di aree tematiche trattate è 5,8 nei piccoli comuni, contro 4,4 nei capoluoghi; analogamente, il numero medio di beneficiari è sensibilmente più alto nei piccoli comuni (5,08) che nei capoluoghi (3,09); invece il numero medio di parti coinvolte negli accordi è pressoché analogo, con un lieve vantaggio per i capoluoghi (2,89, contro 2,78). Nel complesso ciò può confermare per i capoluoghi una maggiore presenza di accordi specifici, focalizzati su beneficiari determinati, e realizzati da un numero più ampio di attori (amministrazioni locali, sindacati confederali e dei pensionati, ma anche associazionismo, fondazioni, aziende pubbliche, strutture dello Stato).

AREA 1. Relazioni tra le parti e definizione del processo

Le prime due aree tematiche dello schema di classificazione della contrattazione sociale esprimono alcuni indicatori di qualità e di sa-

GRAF. 21 ◆ AREA 1 - RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

lute della contrattazione stessa. Difatti, lo stato delle relazioni tra le parti (Area 1) e della partecipazione e promozione di cittadinanza attiva per i cittadini (Area 2) rappresenta senz'altro una spia di un approccio negoziale aperto. Naturalmente, la qualità dei complessi processi di relazione tra le parti non possono essere dedotti solo attraverso la forma dei documenti negoziali, tuttavia le indicazioni sono ugualmente preziose.

L'area delle Relazioni tra le parti e definizione del processo negoziale rappresenta quindi un indicatore indiretto della salute del metodo e delle procedure negoziali. La formalizzazione del processo negoziale è un aspetto particolarmente importante nella contrattazione sociale, e attiene al metodo dei rapporti tra le parti. In tale formalizzazione rientrano accordi e protocolli specifici sulle relazioni sindacali, per quanto assai rari e disomogenei sul piano territoriale. In misura assai più ampia, invece, nelle premesse degli accordi sono riportate dichiarazioni comuni di intenti, valutazioni sulle politiche – specie nazionali – che incidono sulle scelte di bilancio e programmatiche, oltre che considerazioni generali sulle priorità da perseguire.

Anzitutto, risulta una sostanziale costanza negli anni 2012-2015 della presenza dell'Area 1, con valori compresi tra 81% e 85% degli accordi. Ciò non significa che il restante 15%-20% di accordi siano stati definiti senza una vera e propria prassi di relazioni sindacali, ma solo che questa non è richiamata – in forme anche assai variegata – nei documenti stessi. La voce specifica più ricorrente è quella delle Valutazioni di premessa (76% nel 2015) dietro la quale ricorrono formulazioni e brani di diverso genere: posizioni comuni intorno alle politiche governative e all'andamento economico e sociale, oppure più dettagliati resoconti dell'attività amministrativa dell'anno precedente quali

premesse alla contrattazione in atto. Nel 2015 va inoltre segnalata la quota ristretta ma non irrilevante di nuovi accordi specifici sulle relazioni sindacali; in genere tali accordi aggiungono alla pura e semplice affermazione del mutuo riconoscimento tra le parti quali interlocutori negoziali, anche un affinamento tecnico delle procedure, che in qualche modo può ricordare il modello applicato nelle relazioni industriali a proposito dei meccanismi di informazione, consultazione e partecipazione. Difatti, dopo la premessa generale, tali accordi definiscono il campo e le materie oggetto di confronto, garantiscono un numero minimo ma certo di incontri nel corso dell'anno, stabiliscono margini di autonomia e vincoli tra le parti per evitare iniziative unilaterali, includono la possibilità di avvalersi nel confronto negoziale anche di consulenze e competenze tecniche oltre ai dati offerti dalle strutture informative delle amministrazioni. Per giunta, tali accordi introducono stabilmente il principio del monitoraggio e della verifica degli esiti, oltre che il diritto all'informazione per i cittadini. Nel corso del 2015 si restringe la Composizione di tavoli di confronto specifici (dal 36,3% al 24,3%), mentre è sostanzialmente stabile la voce 1.3 (12,5% nel 2015), che sostanzialmente individua momenti – ma non necessariamente gli strumenti – di verifica dell'applicazione degli accordi.

Al di là del dato contingente del 2015, in generale i valori mostrano una transizione da una prevalenza di momenti di verifica (dei principi generali e delle misure concrete negoziate) con un minor peso dei momenti di confronto intorno all'approfondimento di specifiche materie, progetti, interventi, verso un modello in cui a prevalere sono i tavoli di confronto, ovvero in qualche misura l'elemento progettuale e tecnico concertato.

AREA 2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva

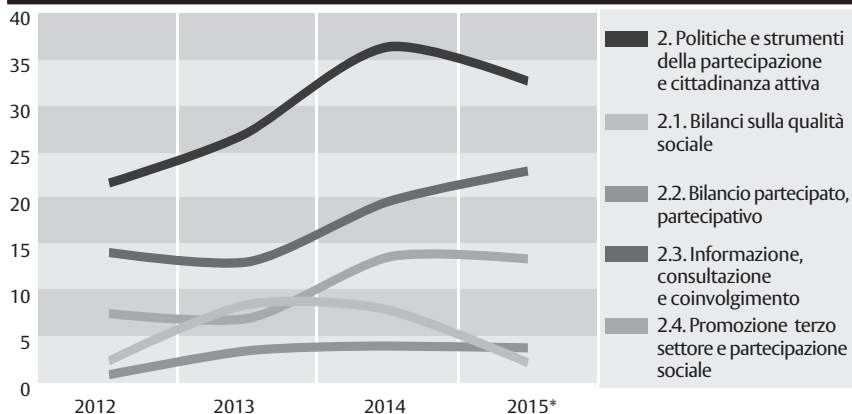
L'area della Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva comprende le iniziative attinenti principalmente al metodo del confronto con la cittadinanza, con le organizzazioni sociali, il non profit, in materia di informazione, comunicazione, consultazione e partecipazione nonché di accountability della pubblica amministrazione stessa. La definizione di strumenti di informazione, partecipazione, coinvolgimento dei cittadini, nelle forme più varie, dovrebbe essere insita nel metodo stesso della contrattazione sociale. Difatti, l'area 2 presenta voci tematiche specifiche che attingono sia a strumenti di trasparenza amministrativa e informazione dei cittadini sia a momenti di maggiore coinvolgimento e promozione della partecipazione sociale. Osservando i dati nel loro andamento nel periodo 2012-2015 è possibile segnalare alcune tendenze che indicano un cambiamento dei riferimenti alla partecipazione presenti negli accordi. A livello generale, l'Area 2 è ormai un elemento consolidato all'interno delle intese: negli ultimi due anni si ritrova all'incirca in un terzo dei documenti (vd. Grafico 22). Più in dettaglio, questi valori si compongono di iniziative in ascesa e in progressiva diminuzione. Se, da una parte, decresce la presenza dei Bilanci sulla qualità sociale (bilancio sociale, di genere, ambientale) che si attestano sul 2,2% nel 2015; risultano stabili ma marginali i processi di consultazione di Bilancio partecipativo (intorno al 4% negli anni più recenti). Altre voci contribuiscono alla crescita complessiva dell'Area; in particolare, vi sono i Percorsi di informazione, consultazione e coinvolgimento dei cittadini, che per il 2015 si ritrovano nel 22,9% degli accordi (intorno al 14% nel 2012). Sotto questa voce

emergono iniziative di vario genere: dal rilancio degli sportelli informativi rivolti ai cittadini (Informagiovani, Urp, ecc.) a iniziative specifiche di informazione e facilitazione dell'accesso rispetto alle misure definite negli accordi stessi. Questo orientamento all'informazione spesso non è meglio definito, e rappresenta in intento di massima segnalato nei documenti; in altre occasioni si specificano i servizi dedicati (Uffici relazioni con il pubblico, sportelli informativi dei servizi sociali o degli assessorati comunali). Sotto traccia emerge la difficoltà di individuare servizi di informazione effettivamente capaci di coniugare informazione e presa in carico complessiva, specie laddove molte misure di agevolazione necessiterebbero di una gestione integrata capace di rispondere alla domanda specifica dei cittadini, ma anche di offrire proattivamente il ventaglio di opportunità a cui il cittadino avrebbe diritto al di là della richiesta con cui si presenta presso gli uffici pubblici. Questo aspetto è particolarmente evidente nel caso delle agevolazioni tariffarie, fiscali e tributarie; difatti, anche per coprire le lacune delle pubbliche amministrazioni in alcuni territori gli accordi stessi hanno previsto che l'informazione e – in parte – la presa in carico delle domande veda coinvolti anche i servizi del sindacato (patronato, Caf).

Altra voce in crescita nel periodo è la Promozione del Terzo settore e partecipazione sociale (13,4% degli accordi, nel 2015). Questa voce, che allude prevalentemente alle iniziative di sostegno al campo associativo e al volontariato va comunque letta insieme ad altre voci tematiche presenti soprattutto nell'area delle politiche sociali in senso stretto (affidamento di prestazioni in convenzione o mediante contributi mirati per interventi contro la povertà, o attività integrative di sostegno a disabilità e non auto-

GRAF. 22 ◆ AREA 2 - POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

sufficienza, ecc.). In questo caso, con la voce 2.4 sono stati segnalati contributi economici, servizi e opportunità di accesso e gestione di strutture comunali rivolte alle associazioni del territorio, in genere non vincolati a una prestazione specifica offerta dall'associazione; ma si ritrova anche la promozione del volontariato civico dei cittadini, in questo caso legato da controprestazioni (come comincia invece a comparire nei capitoli dedicati al contrasto della povertà e per l'inclusione sociale).

AREA3. Pubblica amministrazione

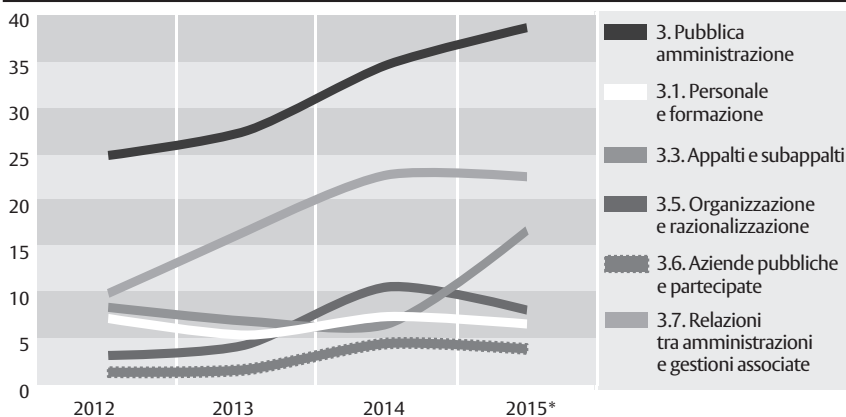
Le politiche locali più strettamente legate alla Pubblica amministrazione rappresentano un fronte decisivo per l'azione negoziale del sindacato. Questo per motivazioni che spaziano su più livelli: per le necessità di riforma spinte dal Testo unico degli enti locali, per i provvedimenti di trasformazione delle province, per la costante necessità di implementare le strutture del welfare locale (uffici di piano, consorzi dei servizi, ambiti

sociali e distretti sanitari, ecc.). La contingenza di questi anni, inoltre, a causa dell'austerità calata sugli enti locali – sia con il taglio dei trasferimenti centrali sia con le nuove e incerte normative fiscali e tributarie – ha reso via via più necessaria non solo la contrattazione ma anche il coinvolgimento del sindacato nei processi di cambiamento degli apparati chiamati ad adattarsi a questi processi.

Tra tutte le aree tematiche affrontate nella contrattazione sociale, quella della Pubblica amministrazione è l'unica che mostra un trend netto e univoco nel corso del periodo: una crescita che dal 24,9% del 2012 giunge fino al 38,7% del 2015. Va ricordato, tuttavia, che questa crescita non è omogenea, ma si concentra maggiormente in determinate zone del paese (particolarmente Centro e Nord-est, e al loro interno in specifiche regioni). Sotto l'aspetto contenutistico, la crescita della contrattazione sui temi della pubblica amministrazione è sostenuta soprattutto dai confronti su Relazioni tra

GRAF. 23 ◆ AREA 3 - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

amministrazioni e gestioni associate (10% nel 2012 e 22,9% nel 2015); si tratta a ogni modo di una voce eterogenea, ancora largamente presidiata da cenni e rimandi ai servizi associati sovracomunali – ma all'interno di accordi sui bilanci di previsione dei singoli comuni – o degli stanziamenti di quote capitarie per finanziare i consorzi territoriali dei servizi sociali. Più raramente gli accordi presentano una declinazione progettuale del tema, e cioè linee guida e orientamenti rivolti al rafforzamento e all'estensione delle gestioni associate o dei vincoli associativi tra comuni. Prevale quindi nei documenti un'azione ordinaria, rispetto a quanto già consolidato, invece di un rilancio della governance e della riorganizzazione vera e propria dei servizi. Peraltro, va segnalato che pur a fronte di una vasta platea di comuni italiani attualmente inclusi in strutture associative (Unioni di comuni), gli accordi con questi interlocutori sono decisamente pochi: in parte per una ancora troppo limitata autonomia – e consistenza – dei bilanci delle Unioni stesse; ma anche per la ritrosia dei

singoli comuni a determinare regole condivise ed omogenee per servizi ed erogazioni proprie, nei campi più vari: regolamenti Isee, contributi contro la povertà, detrazioni ed esenzioni dalla compartecipazione, iniziative di inclusione lavorativa, contributi all'associazionismo sociale e culturale, ecc.

La voce che traina la crescita dell'Area 3 nel 2015 è senza dubbio Appalti e subappalti (16,8% nel 2015, contro valori inferiori al 10% negli anni precedenti). Ciò riflette soprattutto l'inserimento all'interno degli accordi di clausole sociali per gli appalti, verifiche di legalità e rispetto dei contratti collettivi; ma anche sperimentazioni che si connettono con gli interventi di inclusione sociale (priorità negli appalti alle aziende che inseriscono personale con voucher, segnalato dai servizi sociali) e clausole in deroga alla normativa del Jobs act sui licenziamenti (Dlgs 23/2015) specie nel caso di cambio di appalto, e quindi di nuova assunzione del personale precedentemente occupato attraverso il cosiddetto contratto a tutele crescenti. Di certo sarà un campo che impe-

generà intensamente il sindacato nel 2016 e negli anni successivi, anche per le conseguenze dell'introduzione del nuovo Codice degli appalti (Dlgs 50/2016 – Codice degli appalti pubblici e concessioni di lavori, servizi e forniture).

Una presenza più limitata mostrano voci cruciali nei percorsi di ammodernamento della pubblica amministrazione: Politiche del personale e formazione (6,7%), Organizzazione e razionalizzazione (8,2%) e Aziende pubbliche e partecipate (4%). Questi sono temi di confronto che necessariamente avrebbero bisogno di sviluppare percorsi tecnici e anche di contrattazione nei luoghi di lavoro, attraverso il coinvolgimento delle rappresentanze sindacali del lavoro pubblico (una partecipazione che i dati sulle parti coinvolte hanno segnalato come assai deficitaria).

AREA 4. Politiche di bilancio

Nel complesso, l'area delle Politiche di bilancio riflette la natura profonda della contrattazione sociale e il suo legame con la negoziazione intorno ai bilanci di previsione dei comuni. Nel dettaglio, tuttavia, va evidenziato che la percentuale di accordi siglati sotto questa tematica sia passata negli anni più recenti da circa l'80% a circa il 60% degli accordi. Solo in parte ciò è dovuto all'aumento – assai contenuto – di accordi su tematiche specifiche o a livelli sovracomunali. Emerge piuttosto una tendenza a concludere accordi meno ampi e diversificati delle diverse aree che attengono alle politiche sociali locali, configurando quindi intese mirate a questioni di emergenza o di particolare rilievo (vd. tasse e tributi locali). È assai meno praticato un approccio complessivo al confronto sulla struttura del bilancio per ciò che concerne la spesa sociale e il suo finanziamento. Questo si deve anche alla presa

d'atto che i tempi delle intese sui bilanci, anche quando sono nominalmente definite tali nei titoli degli accordi, si collocano sempre più in là nel corso dell'anno, in periodi nei quali le principali scelte delle amministrazioni sono state già compiute in autonomia rispetto al confronto negoziale.

Va anche sottolineato che il confronto sui bilanci solo marginalmente si applica ad accordi più ampi, che tengano conto dell'intero mandato amministrativo o che abbiano una cornice pluriennale. E peraltro il confronto organico sui consuntivi è altrettanto rarefatto.

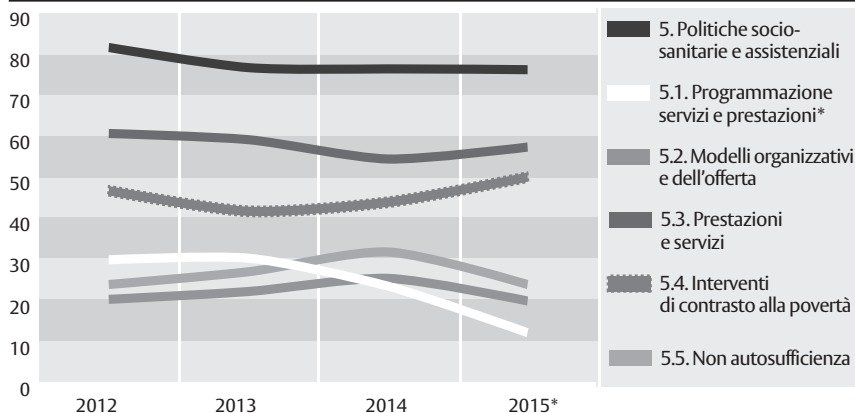
AREA 5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali

Le Politiche socio-sanitarie e assistenziali rappresentano il cuore, insieme a quelle fiscali tributarie e tariffarie, della contrattazione sociale territoriale. Nel complesso, essa si attesta negli anni più recenti su valori compresi tra il 75% e l'80% degli accordi sottoscritti (76,2% degli accordi 2015).

L'area 5 è decisamente vasta e raccoglie interventi variegati; per giunta, con essa vengono registrati sia gli interventi che consistono in servizi e prestazioni sia alcuni aspetti dell'organizzazione, della programmazione e della governance del sistema dei servizi sociali territoriali (vd. Grafico 24). Questo risulta rilevante specie confrontando i dati sulle Prestazioni e servizi (tra 55% e 60% nel periodo, 57,4% nel 2015) con i Modelli organizzativi e dell'offerta (tra 20% e 25%) e la Programmazione sociale, sanitaria, integrata (in calo dal 30% del 2012-2013 al 12,3% del 2015, sebbene con gli accordi lombardi sui Piani di zona si raggiunga il 20%). Prestazioni e servizi sono trattati negli accordi in termini di conferma, estensione al margine dell'offerta, regolazione dei meccanismi di compartecipazione. Assai limitati

GRAF. 24 ◆ AREA 5 - POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI**TEMATICHE DI SECONDO LIVELLO**

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

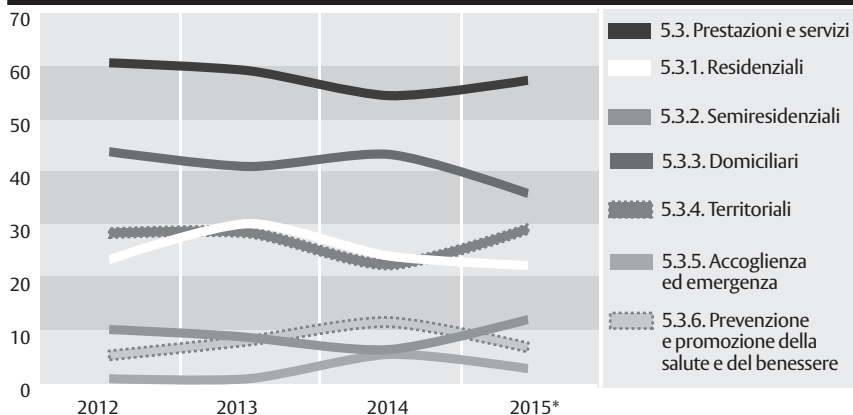
gli interventi sulle strutture e sulla governance (appalti, gestione diretta, concessione, ecc.). Scarso è il coinvolgimento di altri enti, per quanto appaiano fondazioni territoriali ed enti del Terzo settore a proposito dei servizi integrativi. Rispetto ai Modelli organizzativi e dell'offerta, si registra un andamento altalenante specie riguardo gli elementi di maggiore qualità: Carte dei servizi, sportelli sociali, meccanismi di accreditamento e affidamento delle prestazioni.

Il peso complessivo dell'Area 5 è sostenuto sempre più dagli Interventi di contrasto della povertà: 50,1% degli accordi del 2015. Interventi su cui l'attenzione da prestare è massima: sia per la criticità della questione sociale sottostante sia per le intersezioni con le politiche attive e di inclusione lavorativa. Non va trascurato, inoltre, che sebbene dal punto di vista analitico tali interventi siano inseriti nell'area delle politiche sociali in senso stretto, ma sul terreno molte iniziative concrete risultano non integrate nella struttura dei servizi. Sullo sfondo appare so-

prattutto la mancanza di una politica nazionale, ma anche l'assenza di un dispositivo stabile del contrasto della povertà a livello territoriale – che pure sta certamente stimolando alcune sperimentazioni, specie valorizzando la sussidiarietà degli attori organizzati e associativi del territorio –. Permane l'impressione di iniziative fortemente disomogenee e, nella scarsa integrazione tra promozione sociale, inclusione e sostegno, esse paiono ripiegare sull'assistenzialismo di stampo caritativo, con pericolosi scivolamenti verso la stigmatizzazione stessa dei poveri, chiamati a legittimare la richiesta di assistenza che sfuma da diritto soggettivo a contropartita di servizi per la collettività o inserimento in percorsi di workfare. Occorre sottolineare che la stabilità apparente dell'Area 5 è sostenuta proprio dal maggior "movimento" che avviene nei campi del contrasto alla povertà; tutto ciò, a parte gli interventi gestiti attraverso la presa in carico dei servizi sociali, solitamente non risulta integrato nel sistema dei servizi.

**GRAF. 25 ◆ AREA 5 - POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI
PRESTAZIONI E SERVIZI**

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

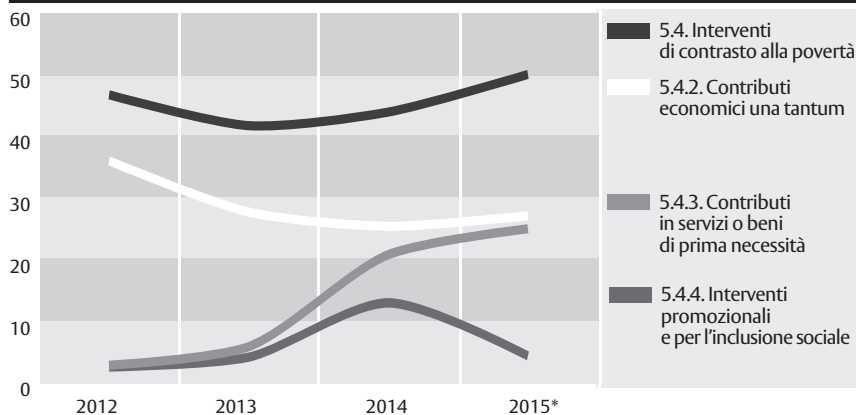
Uno sguardo al dettaglio delle voci presenti nell'area Prestazioni e servizi consente alcune valutazioni più mirate (vd. Grafico 25). Anzitutto, la tipologia più presente negli accordi è quella dei Servizi domiciliari, che nel 2015 vede un calo sensibile (dal 41%-43% degli anni 2012-2014 al 36% del 2015), e una trattazione prevalente sui temi della compartecipazione. I servizi residenziali scendono al 22,4%, ma al di là dei movimenti percentuali l'elemento caratterizzante più diffuso fa riferimento alle incertezze di sostenibilità finanziaria per gli enti locali in seguito all'introduzione del nuovo lsee. La crescita delle voci Servizi territoriali (29,3%) e semiresidenziali (12,2%) riflette anche una certa vivacità delle iniziative locali: da una parte nell'orientamento di molti territori verso la medicina di prossimità, di intervento, dalla dimensione articolata e integrata (Case della salute, laboratori, ambulatori territoriali, sperimentazioni con i medici di medicina generale, ecc.); dall'altra nell'investimento specie a livello di ambiti sociali per

l'apertura di Centri diurni rivolti a disabili. Il tema della prevenzione, per quanto in calo nel 2015 (6,9%) è un campo promettente della contrattazione, specie laddove coinvolge sia i servizi del territorio sia il tessuto sociale e associativo: progetti di salute in ottica di genere, contributi per odontoiatria "solidale", corsi e informazioni su alimentazione e benessere.

L'osservazione più dettagliata degli Interventi di contrasto della povertà (nel complesso, il 50,1% degli accordi) presenta una fisionomia duale: da una parte la consistenza dei Contributi economici (27,2%) sia diretti sia indiretti, attraverso i contributi per individui e famiglie in difficoltà presi in carico dai servizi sociali (nelle esperienze più strutturate in base a bandi specifici) o mediante l'esenzione dalla compartecipazione ai costi e l'accesso agevolato ai servizi. Dall'altra la crescente componente dei Contributi in servizi o beni di prima necessità (25,1%), mentre sono marginali gli Interventi promozionali e per l'inclusione sociale

**GRAF. 26 ◆ AREA 5 - POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI
CONTRASTO ALLA POVERTÀ**

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

(4,5%). La crescita del sostegno di base e di prima necessità (carte acquisto, vestiario, distribuzione alimenti, ticket service per i farmaci, “rigenerazione” dei pasti non consumati nelle mense scolastiche, in alcune zone montane anche contributi per legna da ardere, ma anche accordi con la piccola distribuzione per il calmieramento o agevolazioni sui prezzi) non accentua solo il carattere emergenziale e assistenziale degli interventi contro la povertà, ma introduce una separazione tra il campo delle azioni strutturali, inserite nel sistema dei servizi, della bandistica, dei regolamenti e dell’applicazione dell’Isee e quello delle iniziative d’assistenza, spesso curate in proprio dal campo associativo e dal volontariato sociale (spesso solo riconosciute, e non co-progettate con le amministrazioni). In entrambi i casi è cruciale il sistema di finanziamento delle iniziative: solo in poche esperienze si è tentato il coinvolgimento di fondazioni bancarie e altri enti nella creazione di fondi sociali o di solidarietà integrati con le iniziative istitu-

zionali delle amministrazioni; l’uso di risorse proprie comunali per il contrasto della povertà resta complesso, segnalato da alcune iniziative sostanzialmente simboliche: il ricorso al 5 per mille delle amministrazioni, la riduzione delle indennità di carica a favore degli interventi sociali.

AREA 6. Politiche del lavoro e dello sviluppo

Per quanto le competenze degli enti locali prevalentemente impegnati nella contrattazione sociale non prevedano ampi strumenti di intervento, le Politiche del lavoro e dello sviluppo – nella loro declinazione locale e sociale – vedono una presenza rilevante nei percorsi negoziali. Il suo peso complessivo risulta in crescita nel periodo 2012-2015 (da 45,7% al 53,4%, vd. Grafico 27), frutto di diversi andamenti e ricomposizioni delle voci interne. Restano marginali gli accordi di sviluppo locale (Accordi di area e pianificazione, tra 2,5% e 5% nel periodo), per quanto in alcune aree del Nord siano maggiormen-

te diffusi anche con il coinvolgimento delle associazioni datoriali, delle fondazioni di origine bancaria, delle associazioni del territorio. Tuttavia, ancora più rara risulta in tali accordi la ripartizione effettiva dei compiti e degli obiettivi di ciascuna delle parti coinvolte, in un'ottica di vero e proprio accordo di programma.

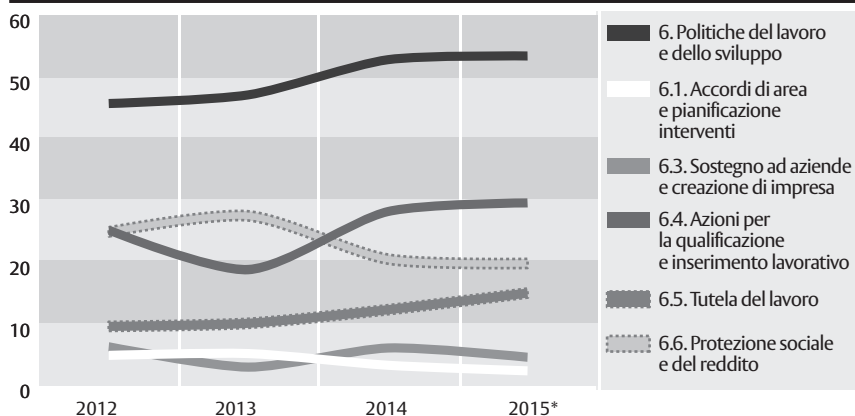
Il sostegno diretto alle imprese registra valori leggermente superiori (tra circa 4,5% e 6,5%), ma si concentra su una dimensione più ristretta – spesso quella comunale – limitandosi ad alcuni interventi per contributi alle imprese o agevolazioni fiscali e tributarie, anche in relazione all'adesione delle imprese stesse a piani di inserimento lavorativo.

I due gruppi di voci più significativi all'interno dell'Area 6 sono le Azioni per la qualificazione e inserimento lavorativo (29,6%) e la Protezione sociale e del reddito (19,8%), che mostrano un'inversione dei rispettivi pesi a partire dal 2014. Le iniziative di Tutela del lavoro (15% nel 2015) risultano in costante crescita nel periodo, in particolare grazie al-

la diffusione di accordi sulla regolazione degli appalti pubblici. Osservando in maggiore dettaglio le singole voci tematiche (vd. Grafico 28), anzitutto emerge come il campo delle Azioni per la qualificazione e inserimento lavorativo (voce 6.4) sia sostenuto soprattutto dagli interventi di Inserimento lavorativo (raddoppiati in quattro anni: dal 10-13% al 22,2% del 2015) mentre risulta carente, quantomeno a livello comunale, il raccordo con i servizi per l'impiego (4,5%) e con i progetti di formazione continua/professionale (2,7%).

Al di là di buone pratiche occasionali, ad esempio con il coinvolgimento delle scuole professionali del territorio, non vi è integrazione tra queste fasi e dimensioni dell'inserimento lavorativo, il quale pare orientarsi verso un legame sempre più stretto con gli interventi di contrasto della povertà. Difatti, sotto la voce Progetti di inserimento socio-lavorativo appaiono iniziative assai varie con caratteri altrettanto diversificati: per modalità di inserimento (borse lavoro, cantieri di

GRAF. 27 ◆ AREA 6 - POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO (ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

lavoro, ecc.), per beneficiari (disoccupati, inoccupati, lavoratori in mobilità, incipienti, precari, ecc.), per criteri di accesso (utilizzo dell'Isce, o meno), per coinvolgimento del Terzo settore nella selezione o nel tutoraggio delle persone inserite, per sostegno diretto o indiretto alle imprese (nel caso di inserimenti lavorativi nel settore privato), presenza o assenza di controprestazioni (la costituzione di leve civiche, con un ibrido tra volontariato e lavori socialmente utili), possibilità di integrazione e formazione, coinvolgimento degli uffici comunali dei servizi per il lavoro, sostanziale assenza di relazioni con i servizi per l'impiego. Tutto questo senza considerare l'estrema varietà delle modalità di riconoscimento economico e di pagamento di fatto: voucher Inps, rimborsi, contratti a termine.

Altra voce specifica di particolare rilievo è quella relativa alle misure di Sostegno al reddito (17,1%), sotto la quale appaiono i molteplici "Fondi anticrisi" costituiti dalle

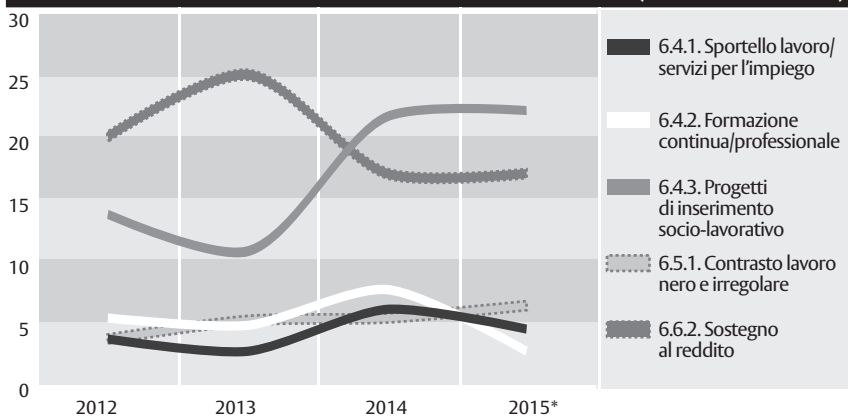
amministrazioni locali a partire soprattutto dal 2009-2010. Nonostante la definizione sia ormai invalsa nell'uso degli accordi e delle iniziative delle amministrazioni, molto di frequente tali fondi si configurano come meri stanziamenti annuali e mancano di una dimensione strutturale. Naturalmente vi sono delle eccezioni, peraltro arricchite da articolazioni ulteriori dei fondi a seconda degli obiettivi (casa, educazione, inclusione sociale, crisi occupazionali, ecc.) e da un ampliamento dei soggetti beneficiari (in principio più centrati sulle figure in crisi ma dotate ancora di una posizione occupazionale, per quanto fragile: lavoratori in mobilità, Cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria, o che avevano subito riduzioni di orario e salario).

Nei casi più interessanti, alle erogazioni dei fondi sono connessi piani personalizzati a cura dei servizi sociali o di specifici gruppi di lavoro anticrisi che tengono in conto altre eventuali agevolazioni (per l'accesso agevo-

GRAF. 28 ◆ AREA 6 - POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO

VOCI DI TERZO LIVELLO

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

lato ai servizi e al pagamento di tasse, tariffe e tributi locali). Va sottolineato che il calo di questa voce va di pari passo all'aumento dei progetti di inserimento lavorativo e delle misure strettamente anti-povertà, segnalando uno scivolamento da politiche locali di attenuazione e sostegno temporaneo alle situazioni di crisi occupazionale a iniziative di contrasto della sempre più strutturata e consolidata area delle povertà.

Queste scelte comportano naturalmente un travaso di risorse, in un gioco spesso a somma zero che fa i conti principalmente con i limiti di bilancio degli enti locali. In questo modo l'emergenza povertà corre il rischio di erodere quel set di strumenti che hanno configurato di fatto una sorta "ammortizzatore sociale municipale" che l'intervento della contrattazione sociale aveva concepito nel periodo iniziale della crisi: mediante "fondi sociali" e "anticrisi" che garantivano un sostegno integrato al reddito anche mediante esenzioni e contributi per l'affitto o per i servizi pubblici locali e quelli sociali in senso stretto.

AREA 7. Politica locale dei redditi e delle entrate

L'area Politica locale dei redditi e delle entrate rappresenta, insieme alle politiche sociali, uno dei campi di intervento maggiormente trattati nella contrattazione sociale. La sua posizione complessiva è difatti prevalente, e si attesta nel periodo 2012-2015 tra 80% e 85% degli accordi (vd. Grafico 29). La parte più consistente delle voci dell'Area 7 è rappresentata dalle Imposte e tasse locali (71,4% nel 2015), e ciò non sorprende se si pone attenzione, da una parte, alla situazione critica delle finanze locali e del bisogno di diversi gruppi sociali di vedere alleggerito il proprio carico fiscale; ma anche, dall'altra, se si considera la necessità di continuo adatta-

mento degli schemi di fiscalità locale ai repentini cambiamenti della normativa nazionale, specie in relazione alle tasse sulle abitazioni e alle tariffe sui rifiuti urbani.

Le due curve a cui corrisponde l'andamento della regolazione e dell'utilizzo dell'Isee e la voce Compartecipazione ai costi del welfare hanno uno sviluppo sostanzialmente analogo nel periodo, pur tra crescita e diminuzione (toccano, rispettivamente, il 60,6% e il 51,4% degli accordi 2015). Ciò segnala, in via generale, una affermata generalizzazione dell'Isee quale strumento di accesso agevolato e diversificato a un ampio spettro di servizi comunali e del territorio: dal campo socio-sanitario a quello dei servizi per l'infanzia. Un andamento analogo, almeno negli anni più recenti, si riscontra per il gruppo di voci Tariffe servizi pubblici (64% degli accordi 2015); in parte l'analogia è spiegata da fattori contingenti, ovvero dalla pressione tariffaria e da aumenti dei costi dei servizi di igiene urbana oltre che dal passaggio alla Tari. Allo stesso tempo, si segnala come la stessa tariffa dei rifiuti rientri sempre più nel campo dell'utilizzo dell'Isee per eventuali riduzioni, esenzioni, restituzioni, mentre rimane ancora marginale nel caso dell'applicazione – estensiva, per certi versi, rispetto alle intenzioni della norma – a provvedimenti simili riguardanti la modulazione dell'Irpef locale e della (ormai ex) Tasi.

Da segnalare una nuova voce per l'analisi della contrattazione del 2015, in virtù della normativa introdotta con il cosiddetto decreto Sblocca Italia, convertito in Legge 164 del 2014: il Baratto amministrativo (2,2% degli accordi 2015, per un totale di 14 documenti). L'ampiezza e le modalità del provvedimento sono ancora incerte, anche in seguito alle indicazioni fornite dalla Corte dei conti dell'Emilia Romagna che ha stabilito che il "baratto" (attività di pubblica utilità

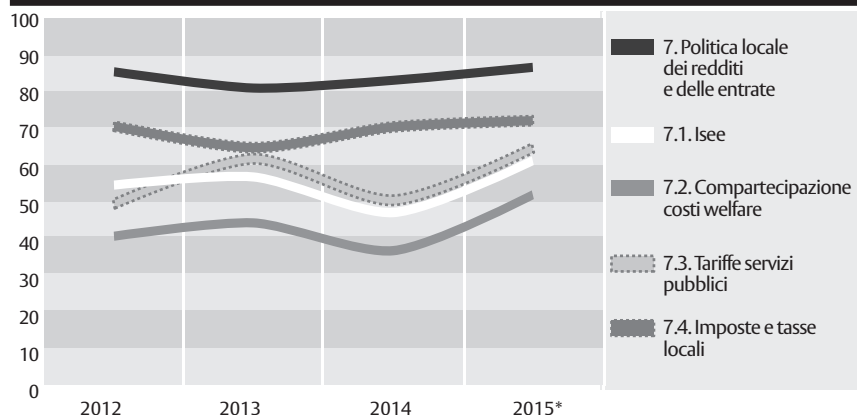
per abbattere o annullare contributi fiscali/tariffari dei cittadini in difficoltà) non possa riguardare debiti pregressi, altrimenti configurando danno erariale per le amministrazioni che dovessero precedere in tal senso, e dovrebbe invece concentrarsi su attività congruenti con il beneficio rivolto ai cittadini (es. Tari e attività di igiene urbana o manutenzione del verde, ecc.). Al di là delle questioni giuridiche e procedurali, l'eventuale adozione del baratto amministrativo non risulta necessariamente integrata con il sistema di agevolazioni ed esenzioni presenti nei regolamenti dei comuni. A rigore, un sistema progressivo e ispirato al sostegno dei cittadini in difficoltà non dovrebbe produrre la necessità di un ulteriore provvedimento, quale il baratto amministrativo, che rappresenta un ibrido – poco integrato – tra tali misure e una spinta al contributo dei cittadini alla cura e alla gestione dei beni comuni mediante il volontariato civico.

Il dettaglio delle singole voci vede anzitutto la preminenza dei temi fiscali (vd. Grafico 30), con l'addizionale Irpef (53,6%) che so-

pravanza la trattazione della Tasi (52,3%) e dell'Imu (46,6%), quest'ultima in calo nella contrattazione sociale anche per le implicazioni residuali dovute all'esclusione dell'abitazione principale. Tuttavia, in alcuni comuni i regolamenti Imu hanno introdotto aliquote di vantaggio per alcune tipologie di abitazioni concesse in affitto a canone concordato, o comunque secondo i criteri degli accordi territoriali per la locazione. Per quanto riguarda Tasi e addizionale Irpef, gli interventi in genere confermano i valori (già spesso vicini ai massimi consentiti dalla normativa), lavorando sul sistema di detrazioni – differenziato per rendite catastali, nel caso della Tasi –, restituzioni con la costituzione di fondi specifici, e una regolazione dell'Irpef locale in base a principi di progressività, istituendo fasce con aliquote differenziate e soglie di esenzione (in base al reddito imponibile, ma anche in base a Isee). Da segnalare che questi interventi risultano contrattati soprattutto nei piccoli comuni, specialmente la progressività dell'Irpef locale.

Rispetto alla compartecipazione ai costi del

GRAF. 29 ◆ **AREA 7 - POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE** (ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

welfare, l'elemento principale è rappresentato dalle Rette servizi pubblici, un campo in crescita (37,6% nel 2015) e per certi versi in tensione, soprattutto per quanto riguarda i riflessi dell'applicazione del nuovo Isee ai servizi residenziali e domiciliari, mentre per i servizi per l'infanzia e quelli scolastici si mantengono in genere i livelli di compartecipazione.

Per quanto riguarda le tariffe dei servizi pubblici, la trattazione di quelle dei Rifiuti balza dal 32,4% del 2014 al 51% del 2015. Oltre le pure e semplici conferme delle tariffe già applicate, una quota rilevante dei casi segnala l'aumento delle tariffe, su cui si applica la maggiore tensione finanziaria delle amministrazioni locali, ormai giunte in molti casi ai tetti massimi di imposizione per quanto riguarda Irpef e tassazione sulla casa. Peraltro, la trattazione della Tari, anche quando prevede sistemi di modulazione sociale della tariffa, restituzioni o detrazioni in base a Isee, raramente è connessa a interventi di effi-

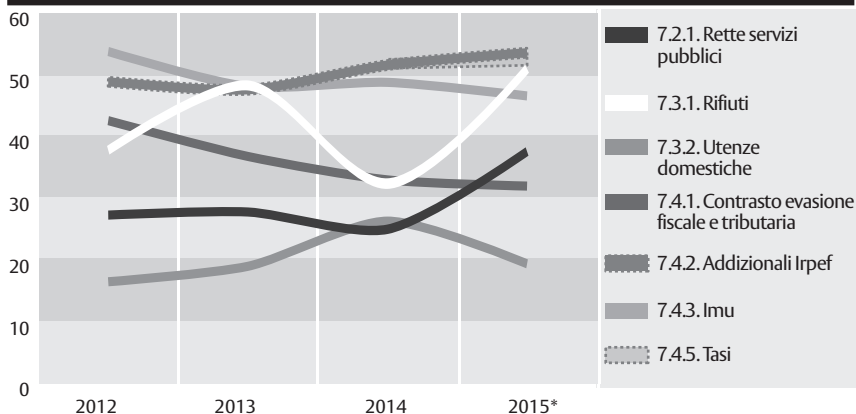
cienza del sistema della raccolta, smaltimento e differenziazione dei rifiuti urbani, anche in vista di eventuali diminuzioni delle tariffe. Altre voce presente nel campo delle tariffe è quella relativa alle Utenze domestiche (19,4%), entro cui si segnalano sia il sostegno informativo e procedurale delle amministrazioni per la concessione dei bonus gas ed energia, sia contributi in ottica di contrasto della povertà per il pagamento delle bollette di acqua, gas, energia elettrica.

Per quanto riguarda le misure di Contrasto dell'evasione fiscale, dopo il boom di alcuni anni fa (42,6% degli accordi 2012), dovuto alla prima ondata di Patti antievasione), i valori hanno teso a stabilizzarsi intorno al 32-36%, non tanto per una diminuzione dell'interesse per l'azione antievasione quanto per una sua entrata a regime. Tuttavia, sono ancora pochi gli accordi che condividono in sede negoziale il resoconto delle risorse recuperate o che ne vincolano le somme per fini sociali, di sostegno al welfare locale e di

GRAF. 30 ◆ AREA 7 - POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE

VOCI DI TERZO LIVELLO

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

riduzione della tassazione per i redditi più bassi. Nella concreta articolazione dei testi di accordo, pochi documenti forniscono un rendiconto delle attività, dei servizi e dei dati finanziari del bilancio comunale; ancora più rari risultano i riferimenti all'accertamento e alla riscossione delle imposte e dei tributi evasi, generalmente fuori dal confronto con le organizzazioni sindacali.

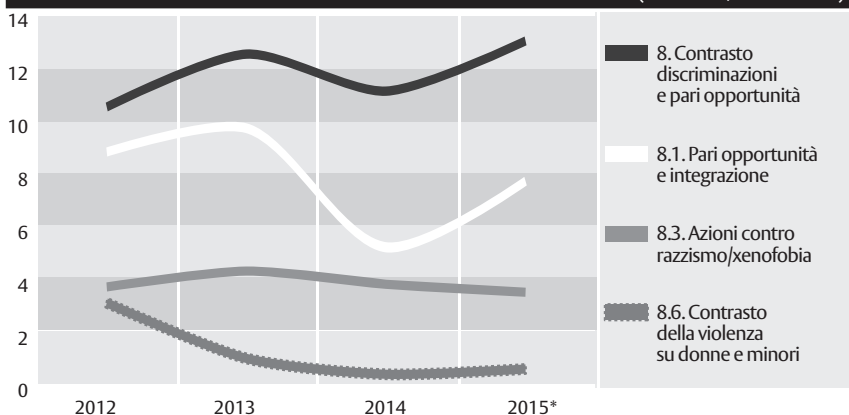
AREA 8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità

L'Area relativa alle Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità risulta stabilmente ai margini degli accordi di contrattazione sociale (tra il 10% e il 13% nel periodo, vd. Grafico 31) e questo probabilmente a prescindere dalla loro diffusione nelle iniziative delle amministrazioni. Questo non rappresenta un dato desumibile dagli accordi, anche se in alcuni resoconti presenti nella premessa dei documenti le amministrazioni enumerano iniziative del genere, poi non af-

frontate nel confronto negoziale. Osservando le piattaforme negoziali – tra le poche disponibili tra i documenti dell'Osservatorio – tali temi risultano ugualmente marginali, e pertanto non sorprende il loro scarso peso a valle dei confronti negoziali.

Le percentuali delle voci specifiche dell'Area 8 illustrano di riflesso la posizione secondaria occupata dai destinatari Donne e Immigrati. La voce Pari opportunità e integrazione non raccoglie nel 2015 più del 7,7% degli accordi, e a essa si riferiscono soprattutto iniziative di sostegno scolastico degli studenti di origine straniera, sportelli informativi per facilitare l'accesso ai servizi comunali, iniziative culturali in prospettiva interculturale. Da segnalare alcuni accordi specifici, specie in alcuni comuni capoluogo ma anche di livello intercomunale, che coinvolgono enti locali, amministrazioni dello Stato e associazioni nel sostegno a rifugiati e richiedenti asilo, offrendo soluzioni abitative, di socializzazione e anche organizzando il loro

GRAF. 31 ◆ AREA 8 - AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ (ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

contribuito a interventi volontari di cura del territorio. Se questo si configura in pochi casi a livello intercomunale o di comune capoluogo, diversi piccoli centri hanno comunque adottato misure di solidarietà e sostegno a rifugiati e richiedenti asilo.

Sempre nel campo delle pari opportunità e integrazione sono rari i progetti rivolti alla popolazione femminile o ai minori, per quanto con una diffusione non omogenea si segnalino convenzioni con associazioni e professionisti per consulenza legale in caso di separazione o divorzio, sportelli di mediazione familiare, progetti e laboratori con le scuole per affrontare i temi degli stereotipi di genere e di educazione all'affettività, convenzioni con associazioni e centri antiviolenza. Questi ultimi aspetti si ritrovano anche nella voce Contrasto della violenza su donne e minori (3,5% nel 2015).

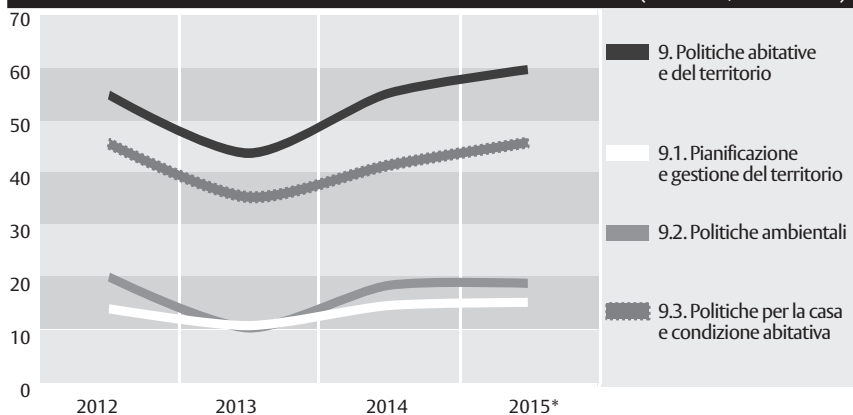
Va rimarcato un aspetto già sottolineato nel paragrafo sui destinatari della contrattazione sociale, e cioè la settorialità e la scarsa trasversalità delle politiche rivolte a sogget-

ti specifici. Spesso si tratta della conferma di binomi tradizionali e non articolati in forme nuove (immigrati-integrazione, donne-violenza di genere, giovani-disagio), i quali per quanto basati sulla realtà non tengono in conto le opportunità offerte della contrattazione sociale nel momento in cui affrontasse i servizi sociali, le politiche fiscali, quelle abitative ecc. anche sotto l'aspetto dei bisogni specifici di particolari gruppi di popolazione. Ad esempio proponendo progetti di pari opportunità e integrazione in senso trasversale, nel campo della formazione, dell'inserimento lavorativo, ecc.

AREA 9. Politiche abitative e del territorio

Il campo delle Politiche abitative e del territorio è un'area piuttosto variegata degli interventi affrontati dalla contrattazione sociale. In particolare, essa coniuga aspetti di tipo strutturale e territoriale in senso stretto, che ovviamente rispondono ai vincoli degli investimenti imposti dal patto di stabilità interno, alle politiche ambientali realiz-

GRAF. 32 ◆ AREA 9 - POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

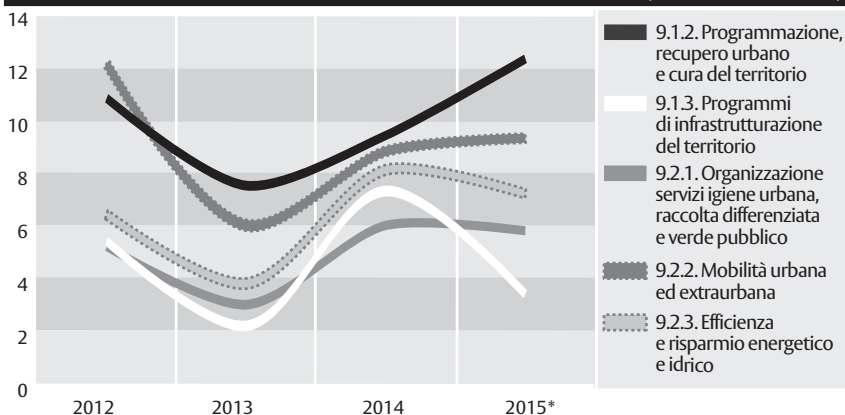
zate dalle amministrazioni locali, fino ai temi delle politiche abitative in senso stretto fortemente connesse con i bisogni e le criticità prodotte dalla crisi economica in atto. L'area nel suo complesso risulta in crescita a partire dal 2013, segnando per l'anno passato una presenza del 59,4% negli accordi (vd. Grafico 32). Questa crescita è sostenuta soprattutto dall'aumento delle Politiche per la casa e condizione abitativa in senso stretto (45,6% nel 2015). Più limitato il peso delle Politiche ambientali (19%) e della Pianificazione e gestione del territorio (15,4%). All'interno degli interventi territoriali in senso stretto – investimenti, infrastrutture, cura del territorio – pare emergere una divaricazione che incrocia le scelte delle amministrazioni e i vincoli di bilancio imposti dal patto di stabilità interno. Difatti, risultano altalenanti o in contrazione i Programmi di infrastrutturazione (3,4% nel 2015, vd. Grafico 33) sotto la cui voce compaiono gli investimenti di maggior peso, ad esempio sulla re-

te viaria, sulla riqualificazione urbana, ecc.; mentre negli ultimi anni crescono gli interventi di recupero urbano e cura del territorio fino a toccare il 12,3%, investendo maggiormente il campo delle "piccole opere", in particolare la manutenzione ordinaria di strade ed edifici pubblici.

Nel campo delle Politiche ambientali, gli interventi sulla Mobilità urbana ed extraurbana raggiungono il 9,3% degli accordi 2015. In verità si tratta di interventi al margine del sistema di trasporto pubblico urbano, e in genere in funzione di particolari bisogni sociali (facilitazione dei trasporti da e verso presidi sanitari, trasporto sociale, integrazione delle linee di trasporto verso aree e frazioni non coperte dal trasporto pubblico). Solo marginalmente si segnalano interventi di carattere ambientale, come il sostegno al trasporto privato intermodale e la creazione di zone a traffico limitato, corsie preferenziali per i mezzi pubblici, ecc. Un punto interessante sebbene limitato sono gli interven-

GRAF. 33 ◆ AREA 9 - POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO - PIANIFICAZIONE E GESTIONE DEL TERRITORIO E POLITICHE AMBIENTALI

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

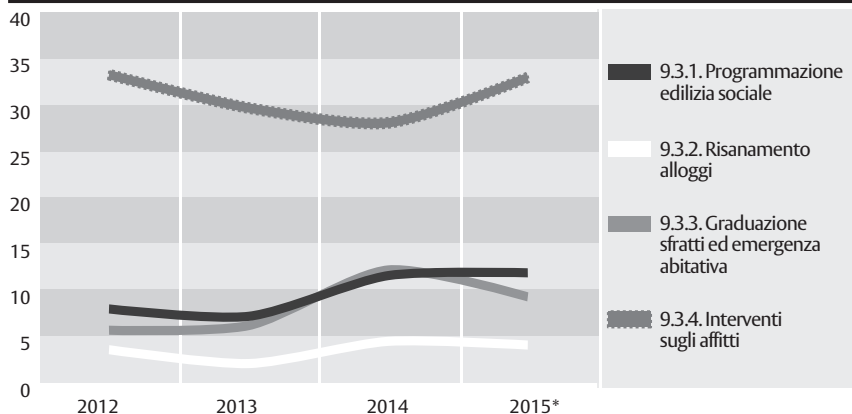
ti di Efficienza e risparmio energetico (7,2% nel 2015), per il quale si prevedono piccoli interventi per il miglioramento della sostenibilità e dell'efficienza dei sistemi di illuminazione e degli edifici pubblici, anche attraverso la ricontrattazione delle utenze con i fornitori di energia. Per quanto riguarda l'Organizzazione dei servizi di igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (5,8%) sorprende la limitata presenza negli accordi, specie alla luce della grande crescita di interventi e misure prese a livello tariffario (vd. Area 7). In questo senso, non pare esservi una relazione tra la rivisitazione – anche al rialzo – delle tariffe e le agevolazioni e misure di innovazione del sistema di gestione del ciclo dei rifiuti, quanto meno sotto l'aspetto delle tematiche negoziate con il sindacato. L'altro polo delle politiche del territorio è rappresentato dalle Politiche per la casa e condizione abitativa che nel complesso si ritrovano nel 45,6% degli accordi 2015. Nello specifico delle singole voci, gli

Interventi sugli affitti raggiungono il 33,1% nel 2015 (vd. Grafico 34), in aumento rispetto agli anni precedenti. Vi si segnalano i contributi per l'affitto stabiliti dai comuni a integrazione delle risorse regionali, ma anche i progetti specifici a sostegno della locazione attraverso la creazione di agenzie territoriali, fondi rotativi per favorire l'incontro domanda-offerta, garanzie per proprietari e locatari, la diffusione dei contratti di affitto agevolati. Pur risultando marginale il sostegno all'acquisto della prima casa, si segnala la presenza di esperienze di contributi in "conto riscatto" con la previsione dell'acquisto della casa dopo alcuni anni di affitto.

La Programmazione dell'edilizia sociale (12%) resta in una posizione defilata, e spesso si configura nella messa a disposizione di limitate unità abitative, quindi nel campo del già costruito, o progetti episodici di housing sociale in particolare destinati agli anziani e disabili. L'emergenza abitativa, dopo la crescita degli scorsi anni si mantiene al livello

GRAF. 34 ◆ AREA 9 - POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO
POLITICHE PER LA CASA E CONDIZIONE ABITATIVA

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

del 9,4% degli accordi 2015; si tratta principalmente di offerta di abitazioni pubbliche, residence o altre soluzioni di emergenza per la transizione verso soluzioni abitative stabili per i soggetti più colpiti dalla crisi.

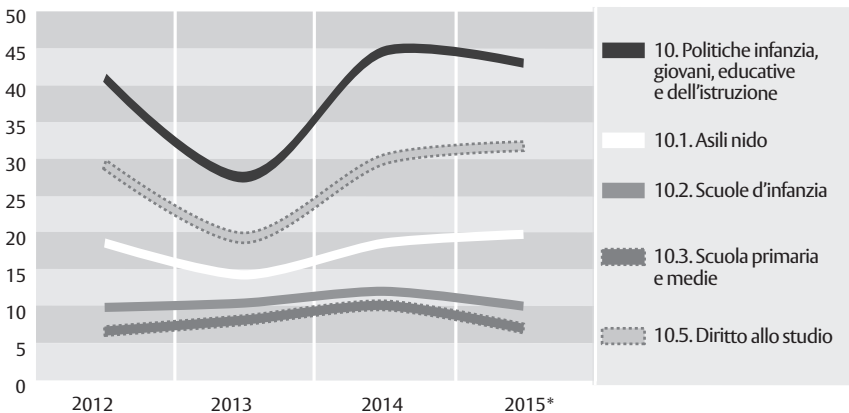
AREA 10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione

L'Area delle Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione ha raggiunto nel 2015 una presenza nel 42,9% degli accordi (vd. Grafico 35), in sostanziale costanza sui valori del 2014. Rispetto alle voci specifiche, emerge la tenuta quantitativa e aumento degli interventi sui nidi (19,8%), tra mantenimento o limitata estensione quantitativa dell'offerta, e articolazione (spesso in aumento) della compartecipazione ai costi. È ormai consolidato il ricorso all'Isee per la determinazione della fascia e delle rette dei nidi; in linea generale si prevedono fasce determinate su valori proporzionali e non progressivi rispetto all'Isee, mentre so-

no spesso assenti soglie di esenzione totale. In aggiunta, la struttura delle fasce Isee per la compartecipazione alle rette dei nidi prevede soglie massime, e cioè che comportano il pagamento della tariffa piena, su valori intorno ai 40mila euro/Isee. I valori superiori, sebbene rappresentino una percentuale assai limitata della "popolazione Isee", vengono in tal modo di frequente considerati alla stessa stregua di redditi e condizioni patrimoniali corrispondenti al cetto medio. Inoltre, negli interventi di contrattazione sociale – specie nei piccoli comuni – si precisano anche differenziazioni tra residenti, non residenti, comuni convenzionati e non; una questione che pone sotto un aspetto specifico la necessità di una maggiore integrazione dei servizi a livello intercomunale, in una fase di stagnazione della governance delle Unioni di comuni e delle loro prerogative operative, specie in rapporto all'integrazione tra i servizi di ambito sociale o di associazionismo comunale.

GRAF. 35 ◆ AREA 10 - POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE E DELL'ISTRUZIONE

(ACCORDI, 2012-2015*)

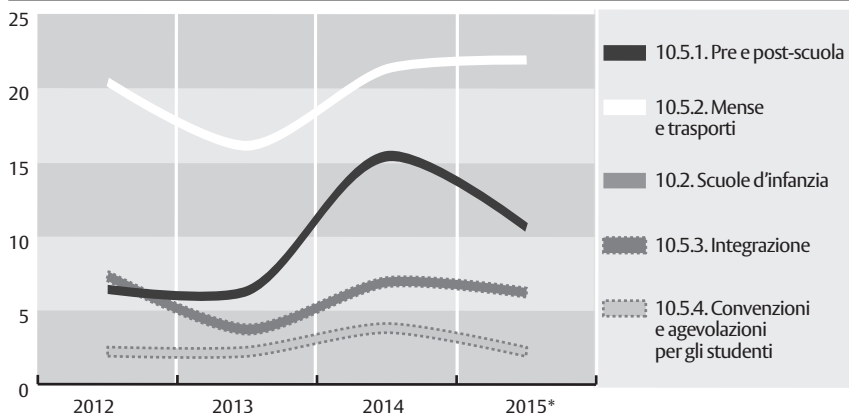


*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

**GRAF. 36 ◆ AREA 10 - POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE
E DELL'ISTRUZIONE - VOCI DI TERZO LIVELLO**

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

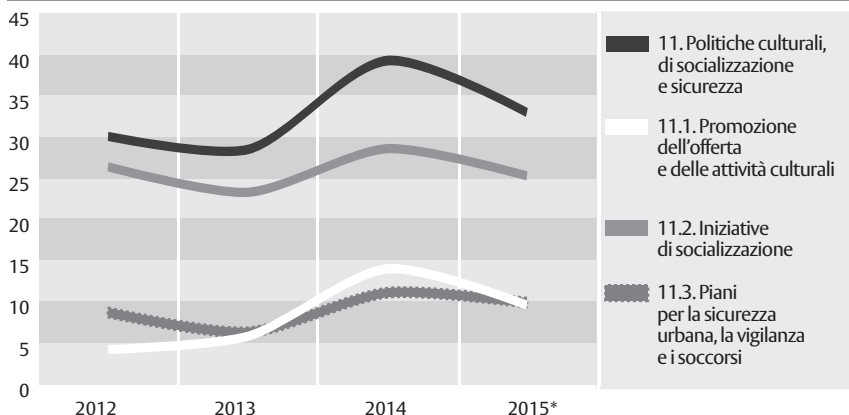
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Invece sono in leggero regresso gli interventi riguardanti scuole dell'infanzia (10,1%), ma in ogni caso compresi tra 10% e 12% nel corso del periodo 2012-2015. Ci si riferisce quasi esclusivamente ai contributi per le spese di mensa e trasporti, mentre è marginale l'intervento sulla gestione, l'offerta di servizi, eventuali dispositivi di qualità e relazione con l'utenza. Ancora più limitati, e in parallelo con la caduta delle scuole dell'infanzia, gli interventi riguardanti la Scuola primaria e medie inferiori (7,1%). Laddove presenti, gli interventi si concentrano in misura contenuta sull'estensione o la riorganizzazione degli istituti comprensivi, ma sempre in regime di risorse assai limitate (spesso richiamate negli accordi stessi). Assai più limitati gli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, recupero delle strutture, efficienza energetica, ecc. La voce preminente dell'Area 10, a ogni modo, evidenzia quanto il cuore della contrattazione sul tema si soffermi sugli elementi

tariffari e di compartecipazione invece che su quelli di organizzazione e offerta dei servizi. Difatti, la voce Diritto allo studio (che comprende le voci indicate nel Grafico 36) raggiunge nel 2015 il 31,7% degli accordi. Nello specifico, l'aumento del gruppo di voci ricade principalmente proprio sul tema Mense e trasporti (21,9%) segnato da una generale tensione all'aumento delle tariffe. In leggero calo voci quantitativamente secondarie: Integrazione (6,2%, specie linguistica rivolta ad alunni stranieri e per disabili, ma anche progetti educativi su ambiente, educazione di genere, ecc.) e Convenzioni e agevolazioni per studenti (2,2%, principalmente borse di studio). L'elemento che spicca in rapporto all'anno precedente è il calo significativo di interventi su pre e post-scuola (dal 15,4% del 2014 al 10,6% del 2015), segno di difficoltà crescenti delle strutture scolastiche nell'offerta di servizi più ampi e rispondenti alle esigenze dei minori e delle famiglie.

GRAF. 37 ◆ AREA 10 - POLITICHE CULTURALI, DI SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA

(ACCORDI, 2012-2015*)



*documenti senza gli accordi di programma sui piani di zona lombardi

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

AREA 11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza

L'Area delle Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza ha sempre mostrato un andamento altalenante, includendo iniziative e servizi che più di altri non sono fortemente integrati nelle strutture degli enti locali e che quindi possono subire la sollecitazione contingente a una riduzione delle risorse disponibili. Peraltro, è anche rarefatta l'attitudine sindacale a considerare le politiche culturali e di socializzazione come centrali nelle agende della contrattazione.

L'andamento nel corso del periodo oscilla quindi tra il 30% e il 40% circa degli accordi (vd. Grafico 37), e nel 2015 tocca il 33%. La componente più significativa è rappresentata dalle Iniziative di socializzazione (25,3%), in cui sono compresi principalmente contributi e offerta per centri sociali e di aggregazione, in genere rivolti a giovani e anziani, ma anche turismo sociale e promozione dello sport di base. Si tratta del grup-

po di voci più costanti nel periodo. I Piani per la sicurezza urbana sono invece presenti nel 9,9% degli accordi, e si concretizzano soprattutto in iniziative informative rivolte agli anziani, in genere per affrontare eventuali tentativi di truffa nei loro confronti, ma anche in attività di rafforzamento della socialità e della vivibilità dei quartieri.

L'elemento che mostra le maggiori oscillazioni, probabilmente sottoposto più di altri all'aleatorietà delle scelte di bilancio, è rappresentato dalla Promozione dell'offerta culturale e interculturale (9,6%). In questa voce vi sono iniziative per le strutture culturali pubbliche, in particolare biblioteche, teatri, danza, ecc., ma anche iniziative interculturali che tuttavia rimangono ai margini dell'offerta complessiva, quantomeno di quella richiamata dalle scelte amministrative presenti negli accordi di contrattazione sociale.

PARTE SECONDA

INTERVENTI

Welfare aziendale, welfare pubblico e contrattazione



◆ WELFARE TERRITORIALE E WELFARE IN AZIENDA

UGO ASCOLI
Università Politecnica delle Marche

Il Welfare italiano appare in grande affanno rispetto alle sfide in atto e di fronte ai “nuovi rischi sociali” che ormai caratterizzano tutti i grandi paesi capitalistici: reddito minimo e lotta alle povertà, disoccupazione di lunga durata e precarizzazione del mercato del lavoro, conciliazione dei tempi di cura con i tempi di lavoro, transizione istruzione-lavoro, long-term care, inclusione sociale degli stranieri, disagio abitativo. Allo stesso tempo vengono di fatto rimesse in discussione le filosofie universalistiche sulle quali si sono progettate e costruite le politiche dell’istruzione e della sanità: è noto come la spesa sociale pubblica per questi due comparti, rapportata al Prodotto interno lordo, non figuri certo ai primi posti nella graduatoria europea. Tagliare il welfare pubblico è stato (ed è ancora) un mantra che ha caratterizzato tutti i governi negli ultimi venticinque anni (salvo, in parte, il primo governo Prodi di fine secolo). Una delle grandi novità nelle politiche è

stata la promozione per via legislativa di forme di welfare “privato”, collegate all’occupazione, quelle che Titmuss oltre mezzo secolo fa definiva come “Welfare occupazionale”: le pensioni complementari e i fondi sanitari integrativi. Differenti erano le filosofie ispiratrici dei due campi: nel primo caso si intendeva promuovere la nascita di un sistema “multipilastro” riducendo quindi gli oneri per lo Stato, nel secondo, invece, si intendeva offrire un arricchimento delle prestazioni per la salute in aggiunta a quanto garantito dal Servizio sanitario nazionale. Dopo oltre venti anni dalla nascita nel nostro paese di quella tipologia di welfare occupazionale (anche se alcuni fondi pensionistici, come è noto, esistevano anche prima delle riforme dei primi anni novanta) possiamo tracciare un primo bilancio. Il progetto di un “secondo pilastro” pensionistico, basato cioè sulla possibilità di prevedere un ulteriore livello di tutela, è a tutt’oggi sostanzialmente fallito: appena un quarto circa del lavoro dipendente privato è iscritto ai Fondi pensionistici, meno del venti per cento sta effettivamente versando i propri contributi ai Fondi. Ha acquisito invece maggiore importanza il terzo pilastro previdenziale, individuale e di tipo sostanzialmente

assicurativo. Molte sono le ragioni di tale fallimento: ciò che in questa sede appare opportuno sottolineare è comunque l'ulteriore dualizzazione creatasi nella società italiana e l'aumento delle disuguaglianze fra lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico (sostanzialmente esclusi), fra occupati nelle grandi imprese e occupati nelle piccole e medie, fra lavoro alle dipendenze e lavoro autonomo, fra lavoro a tempo indeterminato e lavoro a tempo determinato, fra Nord e Sud (notoriamente meno presidiato da insediamenti industriali).

Altro è invece il ragionamento da fare sui Fondi sanitari (ex-integrativi): essi hanno conosciuto (e stanno conoscendo) un notevole successo e stanno riscuotendo un largo consenso fra i lavoratori. Il raggio d'azione dei Fondi ha mutato in gran parte l'originario ruolo "integrativo": le prestazioni garantite appaiono in larga parte "sostitutive" di quelle erogate dal Servizio sanitario nazionale e sono apprezzate sempre di più fra chi ne usufruisce. In tal modo si possono aggirare le liste di attesa del sistema pubblico, aver accesso prontamente a visite specialistiche o a esami di laboratorio, ottenere rimborsi dei ticket, oltreché risposte ai bisogni esclusi dal servizio pubblico e dai Lea, fra cui soprattutto le cure odontoiatriche. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a forme private di welfare collegate con l'occupazione, contrattate per lo più a livello nazionale-categoriale e aziendale, con rilevanti differenze intercategoriale. Anche tale forma di welfare occupazionale dà luogo a processi che alimentano disuguaglianze fra le categorie, fra le imprese grandi e le altre, fra lavoro privato e lavoro pubblico, fra lavoro stabile e lavoro precario, fra territori, soprattutto fra le regioni del Centro e del Nord e le altre del Mezzogiorno. C'è inoltre il pericolo che contribuisca a moltiplicare sfiducia e

scontento nei confronti del sistema pubblico di tutela e promozione della salute, spostando sempre più l'arco delle preferenze verso circuiti privati.

Il Welfare in azienda (laddove presente) si estende, come è noto, anche ad altri ambiti, dall'erogazione di prestiti agevolati, alla disponibilità di ulteriori forme di congedo rispetto alla normativa nazionale, dalle agevolazioni al consumo al sostegno al reddito, dalle borse di studio ai servizi di cura per l'infanzia, dalle prestazioni per affrontare la non autosufficienza fino al sostegno nell'accesso all'abitazione. Si tratta di settori debolmente presidiati o non presidiati affatto dal Welfare pubblico: anche in questo caso occorre evidenziare l'incremento delle disuguaglianze fra chi è dentro e chi è fuori.

Il quadro che emerge dalla diffusione del Welfare occupazionale nel nostro paese, che inizia a presentarsi per altro anche in contesti di piccole e media impresa, mostra comunque una sostanziale debolezza nella risposta da fornire per affrontare i cosiddetti nuovi rischi sociali. In assenza di un profondo riorientamento delle politiche di welfare, che la letteratura definisce con il termine "ricalibratura", una larghissima parte delle problematiche sociali che caratterizzano una società post-industriale appare destinata a rimanere senza una efficace risposta pubblica: ciò alimenta ulteriori processi di esclusione sociale ed una crescita rilevante delle disuguaglianze sociali, comunque le si voglia misurare. Recentemente in letteratura si è preferito parlare di "espulsioni" piuttosto che di "forme di esclusione", a testimoniare una tendenza sistemica degli attuali sentieri di crescita economica.

Alla contrattazione sociale territoriale viene quindi affidata una missione molto impegnativa su un duplice versante: migliorare l'efficacia delle azioni dei soggetti pub-

blici del welfare, da un lato, ed allargare l'area delle tutele e delle risposte alle domande sociali, dall'altro. Contrattare con i soggetti pubblici, principalmente Comuni, Regioni, Aziende sanitarie, politiche volte ad allargare e riorientare il raggio d'azione del welfare, con un approccio tendenzialmente universalistico; estendere ai territori determinate forme del welfare occupazionale, soprattutto nel campo dei servizi sanitari e socio-assistenziali: tutto ciò appare strategico in un'ottica di cittadinanza e ancor più necessario nelle aree del paese dove il welfare pubblico è più debole. Tale missione non può non vedere allo stesso tavolo sul versante sindacale le confederazioni, le categorie degli attivi e le organizzazioni dei pensionati; il quadro da costruire localmente, inoltre, non può non tenere conto dei soggetti del Terzo settore più rilevanti del territorio, con i quali andranno previsti opportuni tipi di raccordo e di condivisione.

Ciò che sembra emergere dal Rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale rappresenta sicuramente un passo avanti rispetto al passato, sia rispetto al dato quantitativo, che rispetto al protagonismo della confederazione accanto al sindacato dei pensionati: tuttavia molto cammino resta da compiere se si intende portare avanti quella duplice missione. Ottenere la presenza al tavolo anche delle categorie ed estendere l'azione nelle aree più svantaggiate del paese sembrerebbero le priorità nell'immediato: la maggior parte della contrattazione sociale avviene in cinque regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana), le regioni e i comuni meridionali appaiono quasi totalmente estranei a tali processi. Tutto ciò rischia di approfondire ulteriormente i divari territoriali e di scavare un solco ancora più profondo fra il Welfare del Nord e il Welfa-

re del Sud: il pessimo funzionamento del Servizio sanitario nazionale nel Mezzogiorno e la pressoché totale assenza di servizi socio-assistenziali richiederebbero invece in quella parte del paese uno sforzo straordinario da parte dei soggetti della rappresentanza sociale ed un confronto serrato con Comuni, Regioni ed Aziende sanitarie. In tale percorso appare ragionevole anche prevedere la possibile convergenza di soggetti del terzo settore e di comparti della società civile non corrotta. L'alleanza con tali forze sociali rappresenta l'unica strada possibile per la costruzione di un 'blocco sociale' che possa contrapporsi efficacemente alla area grigia che sta dietro al malfare, alla corruzione, alla penetrazione delle organizzazioni malavitose e di stampo mafioso nei diversi settori del welfare, dall'erogazione di sussidi ed indennità fino alle prestazioni sanitarie e socio-assistenziali. L'evidenza dei fatti ha per altro dimostrato come tale fenomenologia non sia una prerogativa delle sole regioni meridionali, anche se in quelle sedi appare maggiormente radicata e consolidata.

Qualora si sviluppassero ulteriormente le varie forme di welfare occupazionale in azienda e la contrattazione sociale territoriale non riuscisse ad adempiere efficacemente alla sua missione strategica, in presenza di un welfare pubblico non "ricalibrato" ed in continua ritirata dai settori cruciali (sanità ed istruzione si tutti) è facile prevedere una spinta ulteriore verso un sistema di protezione sociale basato sempre meno sui diritti di cittadinanza e sempre più collegato fortemente alla posizione ricoperta nel mercato del lavoro.

Un welfare sostanzialmente privato per le classi dirigenti, un welfare "all'americana" per i ceti medi e un "welfare povero" per i poveri.

◆ **NEGOZIAZIONE SOCIALE E CONCERTAZIONE AZIENDALE SUL WELFARE. AZIONI SOFT PER UNA SOCIETÀ E UN MONDO DEL LAVORO FRAGILI E FLUIDI**

IDA REGALIA

*Dipartimento di Scienze sociali e politiche,
Università degli Studi di Milano*

1. In questa nota parleremo di negoziazione sociale e di contrattazione/concertazione del welfare aziendale. Due azioni diverse, accomunate però dal fatto di essere entrambe relativamente nuove nel repertorio delle forme di intervento sindacale, e ancor più per essere, come cercheremo di dire, azioni soft per una società e un mondo del lavoro fragili e fluidi, centrate sul welfare.

Due azioni diverse, storicamente emerse come esito di dinamiche diverse, ma che oggi il sindacato vorrebbe si possano mettere in relazione, collegare tra loro virtuosamente. Ma è, quanto può essere, possibile? Prima di provare a cercare delle risposte, è opportuno fare qualche riflessione su entrambe le modalità d'azione separatamente.

2. Non è il caso in questa sede di definire che cosa sia la negoziazione sociale. Alcune considerazioni sono tuttavia opportune. Una riguarda il termine stesso. In ambito sindacale – specie in Cgil – se ne parla come di contrattazione. Ma è, può essere, contrattazione, nel senso pieno che il termine ha assunto nel tempo, in particolare nel campo delle relazioni industriali? Quando si pensa a contrattazione, si pensa a un processo per affrontare e cercare di risolvere un problema intorno a cui due parti si trovano obiettivamente divise in quanto portatrici di interessi tanto o poco contrastanti, se non contrapposti. Non a caso le due parti si percepiscono come “controparti”. Questo spiega la pratica, e una certa retorica, con-

flittuale che caratterizza sempre la contrattazione. Sappiamo che nei fatti, specie oggi, non è sempre necessario ricorrere apertamente al conflitto. Ma la contrattazione si svolge comunque all'ombra del conflitto: entrambe le parti sanno bene che all'occorrenza potranno farvi ricorso, come effettivamente poi talvolta avviene.

Ma può essere così nel caso di confronti tra i sindacati (confederali, o comunque caratterizzati da un'ottica trasversale, generale, come quelli dei pensionati o del pubblico impiego) e le amministrazioni locali, o altri interlocutori istituzionali, in vista della promozione di un welfare inclusivo e di equità e coesione sociale? Non è più opportuno utilizzare il termine negoziazione? Negoziazione è termine più generale, che si può applicare a tutti i processi, impliciti o espliciti, in qualsiasi ambito delle relazioni sociali (da quelle in famiglia a quelle tra stati), in cui due o più attori di fronte a una risorsa scarsa cercano un accordo su come spartirla nel modo migliore, o comunque accettabile.

Questo richiamo terminologico serve per mettere in evidenza alcuni aspetti importanti che sono emersi in tutte le ricerche sulla negoziazione sociale e che si possono riassumere nella banale constatazione che essa non risponde alle esperienze della tradizionale contrattazione collettiva. È di meno, o forse di più. Come dicono bene, anche se spesso con un po' di frustrazione, i sindacalisti che avevano in precedenza fatto contrattazione collettiva in azienda, o a livello di categoria, e che sono ora impegnati nella negoziazione sociale, qui la controparte è diversa (con essa ci si confronta, più che contrapporsi); qui il sindacato si sente un po' inerme, debole, non dispone di armi adeguate con cui fare forti pressioni, per costringere l'altra parte alla trattativa, se non a un buon accordo, dal momento che non è in genere possibile mobilitare le persone per

cui negozia; né infine per lo più riesce a comunicare i risultati ottenuti che spesso rimangono sconosciuti non solo a quanti ne godranno, ma anche alle strutture del sindacato non direttamente coinvolte.

È tutto vero. Va tuttavia precisato che, più che la controparte, diversa qui è la tematica intorno a cui ci si confronta – che non è più quella della retribuzione e del modo d'impiego del lavoro sul mercato, ma è quella di tematiche sociali che vanno oltre il conflitto distributivo e i luoghi di lavoro e che interessano vaste aree (potenzialmente tutte) di una popolazione locale, con particolare attenzione (almeno in via di principio) alle fasce più deboli e meno capaci di tutelarsi da sé. E, ancor prima, diversa per il sindacato è la legittimazione ad agire in qualità di rappresentante: nel caso della negoziazione sociale il sindacato (confederale, dei pensionati) potrà godere infatti di un riconoscimento basato sulla conoscenza, l'esperienza e la capacità di agire di fatto nel sociale, facendosi portavoce dei bisogni dei gruppi sociali fragili, più che su una competenza di ruolo. Ciò significa anche che il sindacato qui non potrà a buon diritto ambire a un ruolo in esclusiva, come quando agisce in rappresentanza del lavoro dipendente, ma dovrà adattarsi ad agire in cooperazione con altri. Molto diverso infine è anche il processo entro cui potrà esercitare la sua particolare funzione di rappresentanza, che è quello del procedimento amministrativo e del decision-making della politica locale, le cui dinamiche sfuggono alla sua possibilità di controllo.

Se il modello di riferimento è quello della contrattazione collettiva, non potranno che derivarne tensioni volontaristiche e un po' velleitarie, oppure frustrazioni, delusioni. Eppure, molte sono le potenzialità di questo diverso modo di negoziare, se non si pretende di ricondurlo nei parametri del modello contrat-

tuale consolidato: perché l'azione sindacale può allora concorrere a stimolare uno sviluppo locale più equo e un sistema di welfare più inclusivo e capace di coesione.

3. L'altro polo di questa riflessione è quello della contrattazione/concertazione del welfare aziendale. Preceduto da un dibattito diffuso sulla responsabilità sociale dell'impresa, da tempo questo tema è divenuto uno di quelli più presenti nelle riflessioni sulle prospettive nuove delle relazioni industriali. Spesso la sua presenza è interpretata come indicatore di relazioni buone, ragionevoli, improntate a un sano realismo che avvantaggia tutti. E in un contesto in cui a prevalere è la logica della cooperazione o concertazione intorno a obiettivi condivisi.

Sappiamo come un tempo, prima dello sviluppo del welfare pubblico, alcune grandi aziende (l'Olivetti, la Fiat...) fossero state attive nel campo dei servizi sociali e dei benefici per i dipendenti e le loro famiglie. Ma oggi il ritorno dell'iniziativa aziendale sul tema ha caratteri almeno in parte diversi. È più diffuso: a partire dalla forte risonanza mediatica sull'accordo della Luxottica del 2009 (che non è peraltro il primo), le imprese impegnate sul terreno del welfare aziendale si sono moltiplicate piuttosto rapidamente e si continuano a registrare nuove adesioni. Inoltre, l'odierno welfare d'impresa si caratterizza per l'offerta di un ampio menu di opportunità e benefit, nella cui definizione e realizzazione intervengono società di consulenza specializzate, nazionali e internazionali. Da questo punto di vista, se in epoca precedente alla crisi finanziaria e economica scoppiata nel 2008, di problematiche di welfare aziendale si parlava soprattutto in termini di conciliazione vita-lavoro, in seguito l'accento è posto soprattutto sull'intento di sostenere il potere d'acquisto del lavoro, agendo non diretta-

mente sulla retribuzione, ma attraverso l'offerta di servizi di welfare calibrati sulle esigenze dei lavoratori, e esenti da tasse, nelle diverse situazioni locali. In questo è d'altro lato certamente cruciale il ruolo svolto dalle agevolazioni fiscali e contributive di cui, entro certe soglie, possono godere le imprese relativamente a quote di retribuzione erogate sotto forma di beni e servizi. In terzo luogo, molto di frequente, queste iniziative vengono negoziate. A differenza di un tempo, non si tratta tanto di elargizioni unilaterali da parte dell'impresa, alternative alla contrattazione aziendale. Anzi, nel dibattito sul tema, il fatto che il welfare d'azienda sia il risultato di accordi viene per lo più visto dagli osservatori e dai protagonisti come dato particolarmente qualificante delle esperienze. Se ne parla come di "nuova fase nella cultura dei rapporti tra azienda e rappresentanti dei lavoratori", secondo il commento del segretario generale dei tessili della Cgil a proposito dell'accordo Luxottica del 2009, o come "segnale di svolta" negli orientamenti delle maggiori organizzazioni sindacali (Del Conte 2011); e più in generale come di un nuovo terreno di confronto tra le parti sociali che può contribuire alla qualificazione e allo sviluppo di quella contrattazione decentrata che non decolla, in un'ottica di relazioni industriali rinnovate e maggiormente volte a rispondere ai bisogni specifici di lavoratori e imprese.

Dicevamo tempo fa (Regalia 2012), che questo genere di welfare trova però il suo limite strutturale nel carattere appunto aziendale. E citavamo il commento di Maurizio Ferrera, che, in occasione dell'accordo della Luxottica del 2009, sottolineava come queste iniziative siano per loro natura di tipo esclusivo e selettivo e accentuino la segmentazione sul mercato del lavoro tra chi sta dentro e chi sta fuori l'impresa innovativa (Ferrera 2009). Oggi, tuttavia, le novità introdotte dalla Leg-

ge di Stabilità 2016, che estende al welfare aziendale le agevolazioni fiscali per i premi di risultato che siano oggetto di accordi sindacali aziendali o territoriali, e ancor più l'accordo interconfederale tra Confindustria e Cgil Cisl Uil del 14 luglio 2016, che definisce le procedure per estendere tali agevolazioni fiscali anche nel caso di aziende prive di rappresentanza sindacale, inducono a rivedere almeno in parte quella valutazione. Sono state infatti così poste le premesse normative e contrattuali che possono consentire un'estensione del welfare aziendale negoziato anche alle imprese senza rappresentanza sindacale, che sono soprattutto le più piccole, fondamentale tessuto connettivo dell'economia italiana, riducendo, quanto meno in via di principio, la segmentazione sul mercato del lavoro.

4. Provando ora a combinare i due pezzi del discorso, abbiamo dunque visto come in modi assai diversi – in modo del tutto volontaristico e per iniziativa eminentemente sindacale da un lato, in modo incentivato da sostegno pubblico, regolato contrattualmente e per iniziativa eminentemente aziendale dall'altro; e, ancora, agendo su uno spazio pubblico al di là dell'impresa da un lato, agendo su uno spazio privato all'interno dell'impresa dall'altro – i due "nuovi" ambiti d'azione negoziale in cui il sindacato è coinvolto si caratterizzano per la centralità che vi assumono le tematiche del welfare, ossia le tematiche su obiettivi sociali e di promozione della cittadinanza nella vasta gamma di declinazioni possibili.

Essi sono il portato non tanto o semplicemente della crisi del welfare pubblico, cui le organizzazioni degli interessi e gli attori della società civile tendono a far supplenza, come solitamente si dice. Si tratta ancor più di modi nuovi, più adatti alle mutate circostanze, di cercare risposte, pur molto imperfette e in parte anche opportunistiche, ai rischi e ai bi-

sogni nuovi che attraversano una società e un mondo del lavoro assai meno compatti e coesi di un tempo: una società e un mondo del lavoro solcati da divisioni nuove, da processi di individualizzazione potenzialmente disgreganti, da debolezze e fragilità molteplici, di fronte a cui occorre che i modelli di welfare pubblico di un tempo si riattrezzino.

Si tratta di soluzioni – quelle di cui s'è detto – con molti limiti, e soft, nel senso che forniscono risposte deboli, ma a un vasto arco di problemi e situazioni diverse.

Tra i limiti, nel caso della negoziazione sociale, il principale – che è peraltro l'altra faccia della sua grande potenzialità – sta nel ruolo defaticante, di paziente confronto e corresponsabilizzazione, che il sindacato, unitariamente, occorre che svolga nei confronti dei governi e delle istituzioni pubbliche locali. Difficilmente potrà agire per alzate di testa, con progetti a effetto. E probabilmente il suo ruolo rimarrà in ombra. E tanto meglio svolgerà un ruolo prezioso quanto più sarà capace di dar voce e rappresentanza alle diverse domande di aiuto e richieste di sostegno provenienti dalla società locale, privilegiandone il coordinamento e la compatibilità d'insieme alla selezione di quelle più facili da portare avanti con successo: quanto più sarà in grado, in altri termini, di affrontare il dilemma tra generalità e specificità delle logiche d'azione.

Se appena ci si riflette, questo fa intravedere quanto sia problematica quella saldatura che viene spesso auspicata con l'attività sindacale propria (e diversa) delle categorie. Ci sono tuttavia due terreni su cui si possono immaginare delle intersezioni: una è quella delle politiche del lavoro, l'altra è quella di un sostegno, pur indiretto, ai programmi di welfare aziendale. La via delle politiche attive del lavoro, nel senso più forte e impegnativo del termine, è tutto ancora da sviluppare e sperimentare nel nostro paese. Sindacati allenati

alla negoziazione sociale potrebbero costituire una risorsa anche organizzativa cruciale, instaurando probabilmente con successo, allora, collegamenti nuovi con i sindacati che operano sul mercato e nei luoghi produttivi. Poi c'è il terreno del welfare aziendale. S'è ricordato che la recente normativa fornisce nuovo sostegno al suo sviluppo, permettendo di convertire totalmente o parzialmente i premi di produttività in beni o servizi di welfare completamente detassati per i lavoratori e esenti da prelievo fiscale e contributivo per le imprese. È indubbiamente una soluzione immediatamente vantaggiosa per entrambe le parti. Il principale limite tuttavia di questa soluzione è che, dal lato dei lavoratori, a fronte dei vantaggi immediati essa implica gli svantaggi futuri di una riduzione della pensione in ragione della perdita di contributi pensionistici. Questo dilemma tra vantaggi a breve oppure a lungo termine costituisce una criticità che richiede di essere affrontata, senza pregiudizi, ma in modo aperto e trasparente.

Non su questo, ma su un piano diverso, si potrebbe tuttavia immaginare un ponte tra le prospettive di sviluppo di un welfare su obiettivi di conciliazione, sostegno reale al reddito e promozione sociale in azienda e sviluppo della negoziazione sociale al suo esterno: quello di una attenzione maggiormente consapevole da parte dei sindacati a cercare di agire, nelle loro distinte competenze, per un più adeguato coordinamento d'insieme degli interventi pubblici e delle politiche anche a sostegno dei programmi di welfare negoziati nelle aziende o negli accordi tra le parti sociali sul territorio.

Riferimenti bibliografici

Del Conte M., 2011, *Il welfare aziendale in un terzo delle imprese*, "Corriere della Sera", 8 febbraio 2011, 10

Ferrera M., 2009, *Luxottica e i rischi dell'azienda-mamma*, "Corriere della Sera", 14 febbraio 2009, 36

Regalia I., 2012, *La protezione sociale del lavoro come tema delle relazioni industriali*, "La rivista delle politiche sociali", n.3, 13-36.

◆ LE PROSPETTIVE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE ITALIANO

MICHELE RAITANO

Università di Roma LaSapienza

Architettura e criticità del sistema previdenziale italiano

Dall'inizio degli anni '90 il sistema previdenziale italiano è stato oggetto di numerosi interventi di riforma che hanno riguardato primariamente l'innalzamento dell'età pensionabile, la modifica – da retributiva a contributiva – della regola di calcolo delle prestazioni e il tentativo di favorire lo sviluppo della previdenza integrativa, ridefinendo il quadro normativo e concedendo agli iscritti cospicue agevolazioni fiscali.

Prima dell'inizio del processo di riforma si imputavano al sistema pensionistico italiano tre principali difetti: l'insostenibilità finanziaria della spesa nel medio-lungo periodo; molteplici iniquità distributive, spesso di segno regressivo; forti incentivi al pensionamento anticipato. Il passaggio dal retributivo al contributivo corregge questi difetti. Gli incentivi al pensionamento anticipato (al di là degli ulteriori vincoli introdotti dalla "riforma Fornero") vengono a sparire dato che i coefficienti di trasformazione fanno dipendere l'importo della pensione dall'età in cui ci si ritira; il saggio di rendimento sui versamenti è uguale per tutti i lavoratori; l'aggiornamento periodico dei coefficienti di trasformazione e l'applicazione di un tasso di rendimento sui contributi legato alla crescita del Pil garantiscono "per definizione" la sostenibilità finanziaria di lungo periodo della spesa previdenziale italiana, come confermano le proiezioni della Commissione europea.

L'elemento cardine del contributivo consiste nello stabilizzare la quota di risorse da destinare agli anziani, per quanto grande sia

il loro numero. Il reale problema di lungo periodo potrebbe allora manifestarsi dall'altro lato della coperta, ovvero in ragione di prestazioni ben minori di quanto era garantito dal precedente schema retributivo.

Fondandosi su criteri di equità attuariale fra versamenti e prestazioni, il contributivo risulta scevro da espliciti elementi redistributivi e rappresenta un mero "specchio" delle carriere individuali sul mercato del lavoro (si ricordi che nel contributivo è assente l'integrazione al minimo). A parità di andamento aggregato di economia e demografia, la prestazione dipende da quanto si contribuisce, quindi dal successo della carriera: rischi di prestazioni particolarmente limitate potrebbero caratterizzare coloro i quali si trovassero a trascorrere parte della carriera con basse remunerazioni (anche a causa di part-time involontari), con frequenti periodi di non lavoro o lavorando con forme contrattuali ad aliquota ridotta (in passato le collaborazioni parasubordinate, attualmente i voucher, coperti da un'aliquota del 13%).

In realtà, i rischi di pensioni basse non dipendono dalla formula contributiva in sé, ma dalla coesistenza delle regole attuariali con bassi tassi di crescita del Pil e un mercato del lavoro incapace di garantire a tutti carriere soddisfacenti. D'altro canto, l'adeguamento automatico dell'età di ritiro e i nuovi vincoli introdotti dalla "riforma Fornero" potrebbero migliorare l'adeguatezza delle future pensioni contributive: una maggiore longevità lavorativa implica maggiore accumulazione di contributi e una pensione più elevata. Ma, affinché tali previsioni ottimistiche si realizzino, bisogna assumere che il sistema produttivo italiano sia in grado di garantire un'adeguata domanda rivolta a una forza lavoro sempre più anziana, aspetto su cui, al momento, è lecito essere fortemente dubbiosi.

Le simulazioni delle pensioni attese

Per valutare i rischi di inadeguatezza delle pensioni contributive, risultano utili alcune simulazioni sulle prestazioni attese da individui rappresentativi, mostrando, come indicatori, sia il tasso di sostituzione (rapporto fra pensione e salario finale), sia il rapporto fra pensione ed assegno sociale, che indica di quanto la pensione individuale si discosta da un valore rappresentativo della soglia di povertà in vecchiaia.

Ipotizziamo il caso dei primi lavoratori aderenti integralmente al sistema contributivo, ovvero chi ha iniziato a lavorare il 1° gennaio 1996. In base alle norme introdotte dalla riforma del 2011, e in linea con l'aumento atteso dell'aspettativa di vita, intorno al 2040 ci si potrà ritirare nei seguenti casi:

- ◆ 69 anni, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione non inferiore a 1,5 volte l'assegno sociale.
- ◆ 66 anni, con almeno 20 anni di anzianità e una pensione non inferiore a 2,8 volte l'assegno sociale.
- ◆ 73 anni, con anzianità non inferiore a 5 anni e una pensione non superiore a 1,5 volte l'assegno sociale (che, in assenza di altri redditi, verrà erogato a partire dai 69 anni).
- ◆ Indipendentemente da età e importo, si potrà andare in "pensione anticipata" dopo 44 o 45 anni di contribuzione (rispettivamente se donna o uomo).

I livelli delle prestazioni dipenderanno da una serie di variabili macroeconomiche e demografiche e dalle dinamiche di carriera dei lavoratori. Di seguito si ipotizza dal 2016 una crescita reale annua del PIL dell'1% e un tasso di inflazione del 2%, mentre le dinamiche salariali si riferiscono a tre tipologie di lavoratori (che ipotizziamo iniziare a lavorare a 24 anni):

- ◆ a "bassa dinamica" (un operaio rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996

con una retribuzione lorda annua di circa 22.000 Euro a prezzi correnti, che cresce ogni anno lo 0,5% in meno del Pil nominale;

- ◆ a "media dinamica" (un impiegato rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996 con una retribuzione lorda annua di circa 31.000 Euro a prezzi correnti, che cresce ogni anno dello stesso tasso del Pil nominale;

- ◆ a "alta dinamica" (un dirigente rappresentativo), che ha iniziato a lavorare nel 1996 con una retribuzione lorda annua di circa 44.000 Euro a prezzi correnti, che cresce ogni anno lo 0,5% in più del Pil nominale.

Per simulare storie di carriera più svantaggiate si sono immaginati anche scenari di lavoratori a "bassa dinamica" caratterizzati da interruzioni lavorative non compensate da contribuzioni figurative. In particolare abbiamo simulato il caso di dipendenti che trascorrono in inattività un intero anno ogni cinque o ogni tre di lavoro (trascorrendo quindi, in inattività, nel periodo dal 24 ai 69 anni, rispettivamente, sette e undici anni). Per valutare l'impatto sulle pensioni attese derivanti dal lavoro part-time (e dunque da un salario proporzionalmente minore), associato a frequenti interruzioni di carriera (come accade a molte donne impiegate nella grande distribuzione) abbiamo immaginato anche la storia lavorativa di un dipendente part-time per l'intera carriera, a bassa dinamica retributiva e con un salario iniziale, nel 1996, di circa 13.000 Euro a prezzi correnti e caratterizzato da un anno di interruzione ogni tre anni lavorati. Infine, per valutare ulteriormente le prospettive pensionistiche di individui con carriere particolarmente fragili, abbiamo simulato il caso di chi avesse trascorso l'intero periodo 1996-2017 lavorando come parasubordinato, in modo da incorporare l'effetto del divario di aliquote fra lavoro dipendente e parasubordinato che scomparirà solo a partire dal

TAB. A ◆ INDICATORI DI ADEGUATEZZA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE IN BASE ALLE DIVERSE ETÀ DI RITIRO, PER LAVORATORI DIPENDENTI CON CARRIERA “PIENA” E DIVERSE DINAMICHE SALARIALI

TASSO DI SOSTITUZIONE LORDO%			
	BASSA DINAMICA	MEDIA DINAMICA	ALTA DINAMICA
66	76.4	68.9	62.5
67	81.3	73.2	66.1
68	86.6	77.8	70.2
69	92.5	82.8	74.5
RAPPORTO PENSIONE/ASSEGNO SOCIALE			
	BASSA DINAMICA	MEDIA DINAMICA	ALTA DINAMICA
66	2.79	4.10	5.67
67	2.96	4.35	6.03
68	3.13	4.63	6.43
69	3.33	4.93	6.86

Fonte: nostre elaborazioni

2018. Anche in questo caso abbiamo simulato le prospettive di un lavoratore a bassa dinamica salariale, distinguendo i casi di carriera piena, un anno di interruzione ogni cinque lavorati e un anno di interruzione ogni tre lavorati.

La tabella A conferma che le alte età pensionabili stabilite dalla riforma del 2011 fanno sì che nel sistema contributivo chi dovesse realizzare carriere lunghe e continue riceverebbe dal pensionamento una pensione non troppo distante dall'ultimo salario e ben superiore al livello dell'assegno sociale. Le problematiche non riguardano, quindi, chi dovesse essere caratterizzato da vite lavorative continue, ma i lavoratori caratterizzati da carriere intermittenti, salari bassi o non inquadri come dipendenti.

Un lavoratore a bassa dinamica salariale che registrasse 7 anni di mancata contribuzione sarebbe costretto a lavorare fino a 69 anni (quindi a 38 anni di contribuzione) per poter ricevere la pensione, dato che non soddisferebbe il "requisito economico" di un rapporto fra pensione ed assegno

sociale pari ad almeno 2,8 e, a maggior ragione, lo stesso vincolo riguarderebbe chi dovesse avere 11 anni di interruzione della contribuzione nel corso della carriera (tabella 2). D'altro canto, i lavoratori più sfortunati (intermittenti che lavorano come dipendenti part-time o parasubordinati) non soddisferebbero, nelle ipotesi di simulazione, neanche il requisito di una prestazione pari ad almeno 1,5 volte l'assegno sociale, e, pertanto, dovrebbero continuare a lavorare oltre i 69 anni.

La convenienza a partecipare alla previdenza integrativa

A fronte delle criticità ora delineate, si afferma sovente che le prestazioni pubbliche possano essere compensate partecipando agli schemi previdenziali privati integrativi. In realtà, il quadro definito dalla riforma del 2011, che ha stabilito età pensionabili molto elevate, ha modificato radicalmente la convenienza della previdenza integrativa. Come visto, chi dovesse riuscire a trascorrere vite lavorative lunghe e con salari dignitosi

TAB. B ♦ INDICATORI DI ADEGUATEZZA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE IN BASE ALLE DIVERSE ETÀ DI RITIRO, PER LAVORATORI DIPENDENTI A BASSA DINAMICA DI SALARIO E CON CARRIERE DISCONTINUE

		TASSO DI SOSTITUZIONE LORDO%		
	SEMPRE FULL-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 5 ANNI	SEMPRE FULL-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	SEMPRE PART-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	
66	70.1		66.7	66.7
67	74.7		71.2	71.2
68	79.8		76.2	76.2
69	85.3		81.5	81.5
		RAPPORTO PENSIONE/ASSEGNO SOCIALE		
	SEMPRE FULL-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 5 ANNI	SEMPRE FULL-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	SEMPRE PART-TIME CON 1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	
66	2.17		1.90	1.27
67	2.30		2.02	1.34
68	2.44		2.10	1.40
69	2.60		2.23	1.49

Fonte: nostre elaborazioni

TAB. C ♦ INDICATORI DI ADEGUATEZZA DEL SISTEMA PREVIDENZIALE IN BASE ALLE DIVERSE ETÀ DI RITIRO, PER LAVORATORI SEMPRE PARASUBORDINATI, A BASSA DINAMICA SALARIALE E CON CARRIERE DISCONTINUE

		TASSO DI SOSTITUZIONE LORDO%		
	CARRIERA PIENA	1 ANNO DI "BUCO" OGNI 5 ANNI	1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	
66	60.1		53.8	50.8
67	64.3		57.7	54.7
68	68.9		62.0	58.5
69	74.0		66.7	63.0
		RAPPORTO PENSIONE/ASSEGNO SOCIALE		
	CARRIERA PIENA	1 ANNO DI "BUCO" OGNI 5 ANNI	1 ANNO DI "BUCO" OGNI 3 ANNI	
66	2.20		1.66	0.96
67	2.34		1.78	1.03
68	2.49		1.90	1.07
69	2.66		2.03	1.15

Fonte: nostre elaborazioni

raggiungerebbe tassi di sostituzione non dissimili da quelli ottenibili applicando la formula retributiva (pur se a età pensionabili sensibilmente maggiori). Per tali tipologie di individui – che, al momento, non si può prevedere se saranno maggioritarie o minorita-

rie – il sistema pubblico offrirebbe coperture adeguate e l'integrazione privata non risulterebbe necessaria (a meno di voler approfittare delle sostanziali agevolazioni fiscali concesse alla previdenza integrativa). Diverso è il caso di lavoratori caratterizzati

da carriere frammentate e poco remunerate. Costoro, ammesso che riescano a restare attivi fino alle età di ritiro previste dalla riforma, rischiano, come visto nelle tabelle B e C, di ricevere al pensionamento una prestazione pubblica di importo limitato, che potrebbe utilmente beneficiare di un'integrazione da fonte privata. Tuttavia, come conferma l'evidenza dei dati sulla partecipazione ai fondi pensione in Italia, i lavoratori con carriere a rischio tendono "razionalmente" a non partecipare alla previdenza integrativa per molteplici ragioni: la presenza di vincoli amministrativi sull'adesione ai fondi collettivi, l'assenza di Tfr per i parasubordinati, il maggior onere in termini di costi amministrativi che nei fondi pensione gravano su chi ha storie contributive frammentate e, soprattutto, l'esistenza di stringenti vincoli di liquidità per chi ha retribuzioni basse e/o contratti di durata limitata che inducono a una scarsa propensione al risparmio di lungo periodo.

Verso forme di decontribuzione e opting out?

Nonostante ciò, nel dibattito, e nello stesso accordo fra Governo e parti sociali sulla riforma pensionistica, firmato il 28 settembre 2016, si fa esplicito riferimento – in vista della "fase due" – a interventi sulla previdenza complementare per rilanciarne le adesioni, da accompagnarsi a misure di riduzione strutturale del cuneo contributivo.

In particolare, l'idea più spesso richiamata prevede una riduzione di 6 punti dell'aliquota previdenziale, da dividersi in parti uguali fra datori e lavoratori: le imprese beneficerebbero di un taglio di 3 punti di costo del lavoro; i lavoratori potrebbero incrementare del 3% la loro busta paga o devolvere la stessa somma alla previdenza integrativa.

Per i lavoratori la misura comporterebbe u-

na riduzione della copertura pensionistica pubblica (l'aliquota scenderebbe dal 33% al 27%), che essi potrebbero compensare, in parte, spostando nei fondi pensione i 3 punti di aliquota a loro carico devoluti dal sistema pubblico. La misura ridurrebbe, dunque, pensioni future che, come visto poc'anzi, già con l'aliquota del 33% rischiano di non essere particolarmente generose per chi avesse carriere svantaggiate. La possibilità per i lavoratori di versare i 3 punti di aliquota a loro carico unicamente al sistema privato discende inoltre da una visione ideologica che considera la previdenza integrativa più efficiente di quella pubblica, in virtù di presunti maggiori rendimenti, smentiti dall'evidenza dei primi 15 anni di funzionamento dei fondi pensione in Italia.

Inoltre in un sistema a ripartizione come quello italiano, ogni riduzione di aliquota previdenziale non è "a costo zero", ma comporta un immediato "costo di transizione", ovvero la necessità di reperire risorse per finanziare parte della spesa pensionistica corrente, non potendo più utilizzare a questo scopo i contributi "sgravati" o devoluti ai fondi privati.

Effetti avversi sulle future pensioni discendono anche dalla detassazione della quota di salario erogata come premio di produttività che, se viene destinata a welfare aziendale, non è gravata di contributi previdenziali. Tale forma di decontribuzione accentuerebbe il rischio di inadeguatezza delle pensioni future, soprattutto laddove la concessione di premi di produttività diventasse un modo generalizzato e surrettizio per ridurre il costo del lavoro e se, come ventilato, la quota di salario "sgravabile" fosse incrementata fino a 4000 euro l'anno. Appare inoltre poco probabile che l'intero salario di produttività venga versato ai fondi pensione dal momento che i lavoratori preferirebbe-

ro presumibilmente forme di welfare meno lontane nel tempo e meno tutelate dal sistema pubblico (come i rimborsi per spese mediche non coperte dal Ssn o di long-term care per anziani o le rette per gli asili nido). Va infine sottolineato come sia la struttura fiscale della previdenza integrativa sia l'erogazione di salari di produttività "sgravati" siano fortemente regressive, a causa del combinato disposto di schemi di welfare occupazionali a cui partecipano soprattutto i lavoratori più abbienti e basati su deduzioni fiscali che avvantaggiano maggiormente chi ha salari più elevati.

Come intervenire per tutelare le basse pensioni nel contributivo?

L'opportunità di interventi di modifica della formula contributiva vanno valutati in base al profilo dell'equità. Il contributivo è da molti ritenuto "equo", in quanto vi si applica uno stesso tasso di rendimento per tutti gli appartenenti a una determinata coorte e in quanto attuarialmente neutrale rispetto alle scelte individuali. Tuttavia, l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi ritiene che la previdenza debba basarsi unicamente su un rigido meccanismo attuariale sta implicitamente accettando come "giusta" e immodificabile qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro.

In realtà, i tratti del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici disuguaglianze salariali e contrattuali inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano il risultato di un "giusto" processo di mercato che debba successivamente "cristallizzarsi" negli importi pensionistici. In aggiunta, nel contributivo significativi flussi redistributivi impliciti connessi alla differente mortalità dei sotto-gruppi della popolazione sono inevitabilmente legati al meccanismo di calcolo

dei coefficienti di trasformazione, basati sull'aspettativa di vita media della popolazione italiana. Tenuto conto che la letteratura è concorde nell'evidenziare come la longevità sia nettamente minore per gli individui con status socio-economico più svantaggiato, il contributivo non solo riflette le differenze che si determinano nelle storie lavorative, ma finisce per amplificarle comportando ingenti flussi redistributivi regressivi.

Appare dunque opportuno riflettere sull'introduzione di strumenti che, senza stravolgere le logiche contributive (i cui pregi non vanno trascurati), garantiscano tutela a chi, maggiormente esposto ai rischi di instabilità contrattuale e a retribuzioni particolarmente limitate, rischi di ritrovarsi da anziano in condizioni di forte disagio economico pur essendo stato a lungo sul mercato del lavoro. Bisognerebbe allora prevedere modifiche della regola di calcolo della prestazione che assicurino gli ex lavoratori dal rischio di ritrovarsi da anziani in condizioni di disagio dopo aver essere stati attivi per molti anni.

In questa prospettiva, come già sostenuto e come riportato nello stesso accordo fra il Governo e le parti sociali del 28 settembre 2016, coerentemente con la logica attuariale del sistema, si potrebbe garantire ad ogni pensionato del contributivo una prestazione di importo proporzionale agli anni di contribuzione (effettiva e figurativa) e che, tramite un fattore di correzione legato ai coefficienti di trasformazione, sia funzione anche dell'età di ritiro (la garanzia potrebbe ad esempio essere di 950 euro netti mensili in caso di ritiro a 66 anni e 42 di anzianità, da ridursi/aumentarsi proporzionalmente in caso di ritiri più precoci/ritardati). Ogni qualvolta, per una data combinazione di età e anzianità, la pensione contributiva fosse inferiore alla prestazione garantita, al pensionato verrebbe erogata come integrazione la

differenza fra le due grandezze in questione, ed il finanziamento dell'integrazione sarebbe posto a carico della fiscalità generale.

Dal punto di vista della target efficiency (raggiungere l'obiettivo desiderato al minimo costo) l'introduzione di una simile misura appare ampiamente auspicabile. Con essa si andrebbe infatti a tutelare esclusivamente chi dovesse registrare una carriera lavorativa lunga, ma fragile. L'introduzione di una pensione di garanzia permetterebbe inoltre di sanare criticità connesse a tutte e tre le determinanti delle basse pensioni (interruzioni della contribuzione, bassi salari o aliquota ridotta). Al contempo, si minimizzerebbero i disincentivi alla prosecuzione dell'attività (crescendo sia la pensione contributiva che la prestazione garantita con l'allungamento della carriera individuale) e lo stesso impatto sul bilancio pubblico, dato che parte della maggior spesa – che, si noti, non emergerebbe prima di almeno 20 anni – verrebbe finanziata dai minori esborsi per prestazioni assistenziali che verrebbero altrimenti erogate ai pensionati da lavoro poveri.

◆ WELFARE INTEGRATIVO E INCLUSIONE SOCIALE

IVAN PEDRETTI

Segretario generale Spi Cgil

Nell'affrontare il tema del welfare integrativo in Italia e del suo crescente e per molti versi contraddittorio sviluppo, occorre in primo luogo definire quali sono i confini, quali sono le politiche realizzate sino ad oggi, quali possono essere le prospettive. Nell'ambito di questo quadro di riferimento verificare infine quale è attualmente il rapporto con le tematiche che investono più da vicino la que-

stione degli anziani e dei servizi e interventi di sostegno a loro diretti.

Welfare integrativo, welfare aziendale, welfare contrattuale, bilateralità

Maneggiare la questione del welfare integrativo nelle sue diverse articolazioni (la dizione di welfare aziendale risulta approssimativa e spesso impropria) richiede sicuramente molta attenzione, per evitare o facili generalizzazioni oppure di focalizzare l'attenzione solo su alcuni aspetti. Si deve evitare quanto ad esempio avvenuto nel trattare la questione della sussidiarietà orizzontale, dove alla fine era difficile capire i confini tra una attività di puro volontariato e quella dell'impresa sociale. Dunque il primo aspetto è l'individuazione del perimetro nel quale è contenuto il welfare integrativo nelle sue diverse formulazioni.

Il welfare aziendale

Il primo elemento certo è quello della crescita del welfare aziendale in Italia, come risulta ad esempio da studi e rapporti degli ultimi anni (1). Il 50% delle aziende dichiara di avere un piano di welfare aziendale, di queste la metà lo ha introdotto nel biennio 2014-15. A dare maggior consistenza a questo dato è la dimensione dell'impresa. Quasi il 70% delle imprese che adotta sistemi di welfare aziendale è costituito da grandi imprese, delle quali solo 500 hanno più di mille addetti. Delle piccole imprese solo poco più del 20% ha un piano di welfare aziendale. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha diffuso a luglio 2016 i dati relativi ai contratti aziendali e territoriali per i quali è obbligatorio l'invio telematico, rispetto agli accordi sottoscritti nel 2015, dai quali emerge che sono 2.290 su 13.543 (16,90%) i contratti aziendali e territoriali istitutivi di premi di produttività che prevedono interventi di welfare aziendale. Questo dato però è destinato nel volgere di

non molto tempo a essere sicuramente incrementato. Infatti il rapporto 2016 sul welfare aziendale delle piccole e medie imprese (2) ha evidenziato anche in questo ambito una forte crescita di interesse sia da parte imprenditoriale che dei lavoratori.

Nell'ambito della ricerca condotta sulle Pmi vengono posti in luce quali sono i terreni prioritari individuati.

- ◆ Il bisogno di integrazione pensionistica;
- ◆ Il bisogno di integrazione dell'assistenza sanitaria e della salute in generale;
- ◆ Il bisogno di gestire l'invecchiamento anche con la flessibilizzazione del lavoro fino a politiche per la non autosufficienza;
- ◆ Il sostegno all'inserimento dei soggetti deboli e all'integrazione sociale degli extracomunitari.

Emerge dunque tra le problematiche considerate prioritarie quella di come gestire l'invecchiamento all'interno dell'impresa, fino a giungere al tema della non autosufficienza. Tra le novità, che segnano anche il cambiamento della struttura demografica del Paese, c'è la questione dell'integrazione sociale degli immigrati, che rappresentano ormai una realtà consolidata e in espansione.

Questi dati ci devono far riflettere sulla forte dinamicità non solo del welfare aziendale, ma di un intero sistema industriale che sta attraversando un forte rinnovamento determinato dalla spinta delle nuove tecnologie (rivoluzione digitale, banda larga e ultralarga). Un dato sul quale interrogarci è l'arretratezza ancora esistente in Italia nell'impegno di spesa per i settori della ricerca, sviluppo e innovazione e i dati OCSE riportati da Confindustria nell'audizione in Commissione su industria 4.0, (3) mostrano che nel 2014 gli investimenti complessivi dell'Italia in questi settori sono pari all'1,3% del PIL, quello della Germania è del 2,8%, contro una media OCSE del 2,3% e una media UE dell'1,9%.

Il nuovo modello industriale 4.0

Proprio per superare questa arretratezza il mondo imprenditoriale ha iniziato a guardare con attenzione al tema della nuova rivoluzione industriale 4.0. È stata recentemente svolta una importante indagine conoscitiva da parte della Commissione attività produttive della Camera dei deputati che ha come ricaduta immediata la creazione di una Cabina di regia nazionale. Ora, dopo l'indagine il progetto sta prendendo l'avvio concretamente attraverso il Piano governativo che prevede un intervento per 13 miliardi di euro e il coinvolgimento delle parti sociali (4). In questo processo di grande cambiamento del sistema produttivo e del lavoro occorrerà costruire un sistema contrattuale che tuteli al meglio le nuove figure professionali, così come andrà garantita la continuità di un sistema welfare pubblico, che rimane un pilastro fondamentale per dare certezze alle nuove generazioni sul versante previdenziale, sanitario e dei servizi sociali. Così come andranno disegnati confini precisi per quanto riguarda il welfare integrativo.

Welfare pubblico e welfare integrativo

A livello europeo abbiamo differenti esperienze di welfare integrativo come ben illustrato nelle relazioni al convegno sulla bilateralità della Cgil del luglio 2016 (5). La causa dell'incentivazione del welfare integrativo deriva certamente in prima battuta dal restringimento degli interventi un tempo garantiti dal sistema pubblico. I referenti degli interventi di carattere integrativo hanno come caratteristiche principali: imprese di ampie dimensioni; con prevalenza dei settori della manifattura qualificata e del terziario avanzato; con contratti a tempo indeterminato; con qualificazione professionale. Questo identikit del welfare integrativo fa emergere con chiarezza il rischio che si pro-

ducano ulteriori e pericolose difformità tra i lavoratori dei settori e categorie contrattualmente forti e lavoratori dei settori e categorie contrattualmente deboli, che non avranno mai la possibilità di accedere a prestazioni integrative e per i quali il welfare pubblico rimane l'unico elemento di certezza. Inoltre con l'aumentare del peso specifico del welfare aziendale, si avrebbe di converso un pesante indebolimento dell'intervento pubblico trasformandolo di fatto in un insieme di istituti e strutture destinati, non al benessere come diritto universale, ma ad interventi di natura meramente assistenziale, a supporto del contrasto alla povertà.

Occorre dunque ragionare su come invece sia possibile condurre il welfare integrativo a una corretta funzione appunto di integrazione del sistema pubblico. A sostegno del welfare contrattuale è intervenuta la legge di stabilità 2016 con una serie di agevolazioni. E qui è importante richiamare la distinzione tra welfare aziendale e welfare contrattuale (6). Mentre il welfare aziendale ha un riferimento contrattuale limitato, le agevolazioni introdotte con la detassazione dei premi della contrattazione territoriale amplia notevolmente la sfera d'azione. Qui per ovvie ragioni non entriamo nel merito delle ricadute di questa impostazione, che si presta a diverse chiavi di lettura critiche, sicuramente occorreranno opportuni approfondimenti di merito.

La possibile costruzione di un modello integrato

Nella illustrazione, seppur succinta, dei diversi pezzi che compongono questo puzzle del welfare integrativo: welfare aziendale, welfare contrattuale, bilateralità, si ha comunque la certezza di un sistema per larghi tratti incompiuto, che non ha una adeguata legislazione che ne definisca compiti e limiti, di un sistema contrattuale che si sta rimodu-

lando su questo nuovo assetto, ma a cui manca un modello di relazioni concertato tra i soggetti di rappresentanza: istituzioni, imprese, sindacati. Qui nasce spontaneo il richiamo alle elaborazioni dei primi anni '80 alle quali diede un contributo fondamentale Bruno Trentin attraverso il "piano d'impresa" e la proposta di un nuovo modello di relazioni fondato sulla codeterminazione.

Un welfare integrativo anche per gli anziani e pensionati

Cerchiamo ora di ragionare su come può interagire il welfare integrativo con le problematiche degli anziani e pensionati e quale modello di welfare integrativo potrebbe essere sviluppato a questo fine. Ad oggi gli ambiti di intervento prioritari del welfare aziendale e contrattuale hanno visto interventi focalizzati su due campi prioritari: la previdenza complementare e la sanità integrativa. E' già consolidato l'intervento anche nelle categorie sindacali su questi due versanti, della previdenza complementare e della sanità integrativa, come risulta da un documento della Cgil sulla contrattazione e il welfare contrattuale: "tutte le categorie Cgil sono promotrici di fondi sanitari di origine contrattuale, in gran parte da CCNL, tuttavia ne esistono un numero assai elevato derivanti dalla contrattazione di 2° livello."(7) Su questo tema andrebbe fatto un serio approfondimento sull'esperienza della bilateralità, del suo sviluppo, ma anche sui limiti. (8) Dunque c'è già un terreno estremamente consolidato sul quale va verificato quali interventi possono essere innestati per far evolvere il sistema, che rischia di creare invece una netta frattura tra chi è fruitore di benefit aggiuntivi e chi invece potrà accedere solo a prestazioni di carattere pubblico, nelle quali i livelli essenziali non sono a volte neanche stati definiti (servizi sociali).

Una ipotesi riguarda il welfare integrativo di tipo territoriale. Nel quale alle prestazioni pubbliche vadano ad aggiungersi una serie di interventi privati garantiti in uno stesso ambito territoriale di area vasta. Tali interventi sarebbero sempre integrativi degli interventi pubblici, ad esempio in ambito socio-sanitario sul tema della non autosufficienza. Tema che, come sopra già accennato, inizia ad essere posto dai lavoratori come una delle priorità di intervento. In questo caso gli interventi di sostegno sono ad oggi finalizzati ai familiari dei lavoratori che si trovano in condizione di non autosufficienza. In un quadro evolutivo, per avere una reale efficacia universalistica in tema di non autosufficienza le risorse o gli interventi integrativi dovrebbero essere gestiti da un unico centro regolatore in stretta sinergia con il sistema pubblico. E' evidente la difficoltà di questo percorso che avrebbe bisogno di un cambiamento culturale soprattutto da parte imprenditoriale. Tra le novità c'è l'esperienza del "Patto per il lavoro" dell'Emilia Romagna, dove oltre all'impegno di facilitare le esperienze innovative di contrattazione del welfare aziendale e territoriale integrativo c'è anche la previsione di un Fondo pubblico per la sanità integrativa per l'erogazione di prestazioni extra Lea. In attuazione di questo indirizzo è stato recentemente siglato tra la Regione, i sindacati confederali e della Funzione Pubblica un accordo sulle politiche di innovazione e qualificazione del sistema sanitario regionale nel quale si prevede un tavolo tecnico operativo che dovrà definire come attivare il fondo integrativo, che dovrà vedere un finanziamento composto da risorse regionali, da quelle della contrattazione e da risorse aggiuntive derivanti dall'adesione dei cittadini su base volontaria. In questa prima fase l'intervento sarebbe dedicato alle cure odontoiatriche in favore della popola-

zione giovanile. Questo percorso sperimentale è certamente innovativo e da seguire con attenzione, soprattutto per la popolazione anziana che vive oggi un forte disagio in termini reddituali, dove aumentano gli anziani che non si curano a causa del costo degli esami e dei ticket. E le cure odontoiatriche sono una delle aree di maggiore sofferenza per la popolazione anziana.

Ad oggi dunque le esperienze di un welfare integrativo che abbia una valenza innovativa e con finalità universalistiche e inclusive è ancora embrionale, così come l'idea di una contrattazione sociale che affiancando la contrattazione categoriale e aziendale sappia cogliere le opportunità esistenti.

Il settore del welfare aziendale – contrattuale – integrativo è come ben sappiamo in forte e rapida evoluzione e dunque i sindacati confederali e di categoria sono chiamati non solo a momenti di dibattito e approfondimento, ma a dare risposte di merito in una nuova progettualità che deve ripartire dal basso, dai luoghi di lavoro e nei territori, coinvolgendo non solo gli attori presenti nel panorama produttivo, ma l'insieme del tessuto sociale e delle comunità presenti nei territori, perché senza una ampia partecipazione democratica non può esserci un profondo e condiviso cambiamento.

Riferimenti bibliografici

- Rapporto 2015 realizzato da Od&M Consulting
- Rapporto 2016 Welfarwe Index PMI "Il welfare aziendale fa crescere l'impresa"
- Audizione di Confindustria alla Commissione attività produttive del 22 marzo 2016
- X Commissione Permanente Attività produttive, Commercio e Turismo "Indagine conoscitiva su industria 4.0" 30 giugno 2016.
- Emanuele Pavolini "Bilateralità. Quali prospettive?" Convegno Cgil luglio 2016
- vDelia Nardone "A un anno dal convegno di Napoli" Convegno Cgil luglio 2016
- Cgil "Scheda rapporto tra contrattazione e welfare contrattuale – aprile 2016"
- Gli enti bilaterali in Italia – Rapporto nazionale 2014

◆ WELFARE CONTRATTUALE: NUOVA FRONTIERA DELLA CONTRATTAZIONE?

FRANCO MARTINI
Segretario nazionale Cgil

È il caso di affermare che il welfare contrattuale è diventata la nuova frontiera della contrattazione? Da un lato il Governo, che nella Legge di Stabilità conferma la scelta di destinare risorse pubbliche nella direzione di accordi di secondo livello, che contengano misure di welfare contrattuale; dall'altro Federmeccanica, che propone di risolvere la partita contrattuale di settore, indicando il welfare contrattuale come uno dei capitoli più significativi di un'eventuale intesa (ma Federmeccanica è solo la punta di un orientamento ormai sempre più diffuso nel mondo delle imprese, non solo manifatturiere). Se l'affermazione può apparire eccessiva, non è esagerato dire che su quel terreno il sindacato si troverà a dover sostenere un confronto che mai nella sua storia recente aveva sostenuto. Per questo è giustificata e necessaria l'attenzione che in modo crescente il dibattito interno sta dedicando al tema. Se il welfare contrattuale rappresenterà un capitolo sempre più corposo della contrattazione, il sindacato non può viverlo su posizioni di rimessa, subalterno alle posizioni e alle proposte altrui. Occorre disporre di una propria visione, di un autonomo progetto, sostenuto da un profilo culturale e da un livello di consapevolezza assolutamente inedito, rispetto all'esperienza di questi ultimi anni.

La prima domanda alla quale è opportuno rispondere, quindi, è quanto abbia a che fare il welfare contrattuale con la natura sindacale ed in particolare con quella della Cgil. Può apparire una domanda retorica, ma se rivolgiamo un attimo l'attenzione a come

si è discusso in questi anni delle questioni legate alla previdenza complementare o, meglio ancora, ai fondi di sanità integrativa, per non dire della bilateralità, dovremmo concludere che per molto tempo (e in parte ancora oggi) quel mondo è sempre stato considerato da gran parte della nostra organizzazione come estraneo alla nostra cultura, come esterno al perimetro che definisce l'agire della Cgil. Ma ciò appare in aperta contraddizione con le origini della nostra Confederazione, che ha fatto del mutualismo uno dei tratti fondamentali della propria cultura e della propria identità. Le Società di Mutuo Soccorso sono nate con le Camere del Lavoro e l'azione di tutela delle condizioni delle lavoratrici e dei lavoratori ha sempre collegato la condizione sul lavoro con quella sociale, nella consapevolezza che la costruzione delle tutele fuori dalla fabbrica fosse parte integrante del ruolo contrattuale del sindacato. Non a caso, soprattutto negli anni '70, quando l'intenso sviluppo economico spinto dal boom degli anni precedenti, aveva posto il sindacato di fronte a nuove sfide redistributive, diversi accordi, anche territoriali, si erano posti il problema di accompagnare alla crescita dei salari, anche la realizzazione di interventi sociali, connessi alla condizione sociale del lavoro.

Poi, è vero che questa radice culturale si è sempre più smarrita negli anni successivi, per diversi motivi. Non ultimo la prolungata crisi di questi anni, che ha spinto il sindacato sempre più nell'angolo difensivo, dove l'angolo si è rivelato alla lunga un vicolo cieco, poiché la dimensione aziendale da sola non è più il contesto ottimale per "proteggere" e valorizzare il lavoro.

Il recente documento unitario Cgil-Cisl-Uil per un moderno sistema di relazioni industriali, nel suo capitolo sulla contrattazione, propone una sintesi avanzata fra le posizio-

ni delle rispettive organizzazioni e, di fatto, definisce un importante terreno sul quale lo sviluppo del welfare contrattuale può essere agito quale leva per potenziare gli strumenti di tutela e miglioramento delle condizioni di chi lavora, ed in parte anche di chi, in condizioni di maggiore precarietà, un lavoro lo cerca e non necessariamente un lavoro qualsiasi.

Innanzitutto, si tratta di andare oltre la nota querelle sulla natura sostitutiva o integrativa di questa sfera di interventi. Le idee degli altri sono note. Tutti i governi che si sono succeduti in questi anni hanno fatto della riduzione della spesa pubblica e conseguente restringimento del campo di intervento dello stato sociale, una costante. La privatizzazione delle politiche sociali è stata vista come l'inevitabile soluzione per compensare la riduzione dell'intervento pubblico. Contemporaneamente, le associazioni di rappresentanza delle imprese, con a capo Confindustria, hanno colto nella privatizzazione dello stato sociale, una grossa occasione per fare business ed a questo fine si sono attrezzati. In questi ultimi anni, la convergenza tra questi due obiettivi è diventata più strutturale, trovando una sanzione significativa nelle misure di sostegno alla contrattazione di secondo livello, attraverso la detassazione e la decontribuzione dei premi. Indubbiamente, fa da sfondo a questa convergenza di interessi la progressiva riduzione dell'area di intervento del welfare pubblico e la conseguente privatizzazione di suoi settori importanti, ma non è questo il pensiero nostro, ne' del sindacato confederale italiano. Non basta però ribadirlo con una dichiarazione di principio: previdenza, assistenza, diritto alla salute, debbono tornare a essere al centro della nostra iniziativa generale. In queste ultime settimane lo è stato, in parte, in occasione del tavolo sulle pensioni e dovrà conti-

nuare ad esserlo in occasione della seconda fase. Ma sulle politiche dell'assistenza, ed ancor più su quelle della sanità occorre rilanciare un forte movimento. Continuano a crescere le persone che rinunciano a curarsi, sia per l'aumento degli indici di povertà del nostro Paese, sia per l'indebolimento del carattere universalistico del sistema sanitario pubblico, misurato attraverso la crescita dei costi e dei tempi di accesso alle prestazioni. Per continuare a dire che il welfare contrattuale non è sostitutivo, ma complementare, prima di esserlo tale nei contenuti, dobbiamo poterlo affermare nella difesa del sistema pubblico universale, altrimenti, per forza di cose ne occuperà progressivamente spazi fondamentali, il cui accesso non dipenderà più da un diritto di cittadinanza, ma da un potere contrattuale limitato ad una minoranza dei cittadini.

Per sua natura il welfare contrattuale è privato, quindi, non universale. Il nostro compito è far sì che il suo carattere integrativo non accentui ulteriormente le disuguaglianze già esistenti tra chi può difendersi e chi no. Il recente decreto sulla detassazione dei premi, che prevede anche la detassazione per gli accordi che erogano tali premi in prestazioni di welfare, è stato salutato positivamente dalle confederazioni, anche per alcuni sue caratteristiche inedite, ma non sfugge a nessuno che quel decreto parla ad una minoranza dei cittadini, e un sindacato generale che si batte per l'inclusione non può solamente guardare alle opportunità, ma farsi carico anche delle contraddizioni. In questo caso, è del tutto evidente che le risorse pubbliche destinate al sostegno della contrattazione e del welfare privato, per quanto contrattuale, in coincidenza con una riduzione della spesa per il welfare universale pubblico, si traduce in una operazione che da a chi è più forte (chi può fare la con-

trattazione), togliendo a chi non ha questa opportunità, e nel nostro Paese sappiamo che la contrattazione di secondo livello copre solo il 20% del mondo del lavoro.

Per questa ragione il documento unitario di Cgil-Cisl-Uil, nel cogliere l'opportunità offerta dal decreto sulla detassazione dei premi, per lo sviluppo della contrattazione aziendale e territoriale, nel caso della sanità integrativa, indica la necessità che i fondi sanitari contrattuali, oltre a rivolgersi alle strutture private per l'erogazione delle prestazioni, optino per il convenzionamento con le strutture pubbliche. Si tratta di un modo per drenare risorse della contrattazione verso il sistema universale, un modo per far sì che i più forti pensino anche ai più deboli e si tratterebbe di una dimostrazione concreta di come l'integrazione non è per dividere, ma per allargare l'accesso ai diritti. Se si pensa a quanta ingente sia la somma che i cittadini spendono per interventi di sanità privata, si può immaginare quali vantaggi produrrebbe in questo caso l'integrazione nel suo alimentare le strutture pubbliche.

L'altro elemento importante che il citato decreto ha introdotto e che può contribuire ad estendere il welfare contrattuale alle platee meno forti, è la dimensione territoriale. Se il welfare di cui si parla fosse esclusivamente quello "aziendale" è ovvio che la fetta più grande dei vantaggi fiscali sarebbe appannaggio della parte più strutturata del sistema delle imprese, quelle più grandi. La piccola e media impresa, l'impresa artigiana, il terziario rischierebbero di venir tagliati fuori. In questo caso la possibilità di poter siglare accordi quadro territoriali, ai quali le singole aziende poter aderire, offre l'opportunità di rispondere ai bisogni di platee più ampie.

A questo punto, però, diventa necessario rispondere alla domanda più importante: ma di quale welfare contrattuale parliamo?

Questa è la vera questione, perché attiene alla capacità nostra di elaborare un progetto compiuto in grado di rispondere a bisogni complessi e, spesso, differenziati fra aree e settori produttivi. Poiché, come detto in precedenza, il welfare contrattuale è stato individuato come terreno di business da parte di settori dell'impresa privata, si vanno sempre più diffondendo cataloghi offerti dalle aziende, che spaziano dalle polizze assicurative, ai carrelli della spesa.

La nostra posizione a questo proposito è estremamente chiara: il welfare contrattuale deve avere contenuti di grande valenza sociale, come peraltro scritto nell'accordo con la Confindustria. Non solo non può essere messa sullo stesso piano, per fare qualche esempio, l'assistenza domiciliare per gli anziani, con l'abbonamento per la palestra, oppure, il sostegno ai processi formativi (a partire dagli strumenti per la didattica) con le sedute abbronzanti, ed ancora, la possibilità di usufruire dell'accesso a strutture per l'infanzia, con l'acquisto di detersivi o iPhone, ma questi piani dovrebbero possibilmente non doversi incontrare. E se qualcuno non avesse chiaro cosa possa entrarci l'assistenza domiciliare per gli anziani, oppure, l'accesso a strutture per l'infanzia con la contrattazione, è sufficiente che guardi alla condizione in cui vivono le donne nel nostro Paese, all'assenza di politiche per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, o per le pari opportunità, per rendersi conto che diritto al lavoro e all'equa retribuzione sono fortemente messi in discussione, oltretutto, in settori dove le donne sono la maggioranza degli addetti.

Occorre, dunque, progettare un welfare territoriale a forte contenuto sociale, per incardinare la contrattazione, sia aziendale che territoriale. Ed è chiaro che questo tipo di contrattazione non può che connettersi

con la contrattazione sociale e territoriale, rivolta non solo al sistema delle imprese, ma anche alle istituzioni locali e regionali.

Un efficace ruolo del sindacato nella contrattazione del welfare presuppone -dunque- un forte cambio di paradigma, riuscire a vedere oggi quello che non c'era ieri, riuscire a rappresentare oggi, ciò che ieri non apparteneva alla tradizione. Ed anche stare dentro la gestione di questo sistema, non per cambiare mestiere, quanto per assumersi la responsabilità della sua giusta direzione di marcia. Il tema della governance infatti è strettamente connesso alla qualità del welfare contrattuale. Coerenza delle scelte, trasparenza della gestione, finalizzazione delle risorse, impongono un nostro ruolo nel governo del sistema, anche per assicurare che il sistema mantenga salde le fondamenta e resti in grado di assicurare la missione.

Per fare un esempio di quello di cui stiamo parlando, è il caso di introdurre il tema della dimensione territoriale degli strumenti di welfare contrattuale. Ormai è palese la spinta a moltiplicare enti e fondi. Non solo le associazioni datoriali all'interno delle quali si verificano scissioni, chiedono la costituzione di nuovi strumenti che legittimino la loro rappresentanza, ma anche sul territorio esiste una spinta alla costituzione di fondi, come nel caso della sanità integrativa. È ovvio che questa moltiplicazione non può che avvenire intaccando le masse critiche necessarie per garantire la sostenibilità finanziaria degli strumenti ed occorre, dunque, muoversi con molta attenzione e con motivazioni molto convincenti.

Quello che è certo è che non si tornerà più indietro. Ma anche questa affermazione non deve essere vissuta come una realtà subita, perché la protezione sociale è l'altra faccia della battaglia salariale. L'importante è non confondere i piani, il welfare contrattuale e

aziendale non può essere vissuto e accettato come alternativa al salario, come pagamento in natura, anche solo per difendere il diritto alla libertà del consumo che ogni individuo deve mantenere. Ma è indubbio che la condizione sociale di chi lavora non può più essere tutelata solamente attraverso le dinamiche salariali, soprattutto in epoche di scarsa crescita economica e di deflazione. Ecco perché dobbiamo considerare questo terreno e questa sfida come qualcosa che ci appartiene e dobbiamo viverla da protagonisti, stando davanti e non a rimorchio. Solo così riusciremo a far vivere la funzione confederale, che consiste nel tenere insieme, nel trovare risposte per tutti e quando il lavoro non è più l'unica sede di costruzione dei diritti individuali e collettivi, il welfare, pubblico e privato, possono contribuire a realizzare un diritto di cittadinanza che vada oltre le divisioni sociali e che, anche nel mondo del lavoro, la crisi e i conseguenti processi di ristrutturazione hanno amplificato.

◆ PREMIO DI PRODUTTIVITÀ, WELFARE AZIENDALE E DIVERSE FIGURE CONTRATTUALI: INCLUSIONE ED ESCLUSIONE

CLAUDIO TREVES

segretario generale Nidil Cgil

Chiedere a Nidil di riflettere sui collegamenti tra i premi di produttività e il welfare aziendale significa due cose: avere consapevolezza che sui lavoratori rappresentati da Nidil si verifica la capacità del sindacato di superare le barriere che dividono i lavoratori in base alle tipologie d'impiego, e... non aver paura dei risultati!

Aldilà delle battute, il tema è di straordinaria

delicatezza, e non valgono certo giudizi liquidatori o moralistici: si deve anzi cominciare col dire che in questi anni si è molto abbassata la capacità del sindacato e delle rappresentanze aziendali di conoscere e controllare l'organizzazione del lavoro, e ciò ha permesso alle differenze di condizione, diritti e status di crescere tra i lavoratori.

Quindi riflettere oggi sul nesso tra premi e welfare aziendale nell'ottica dell'inclusione significa interrogarsi su come risalire una china che nel tempo è diventata molto profonda, e che si è venuta strutturando secondo almeno tre vie:

- ◆ la più evidente, la diffusione di tante diverse tipologie d'impiego all'interno di un unico luogo di lavoro;

- ◆ ma anche i processi di esternalizzazione/cessione/ricorso agli appalti di pezzi di ciclo produttivo prima svolti col personale dell'impresa madre;

- ◆ e, conseguenza dei due precedenti, applicazione di diversi regimi contrattuali, non solo per effetto di "accordi pirata", con discipline declinanti sul piano dei diritti e delle tutele.

A conclusione di questo brevissimo schizzo, il delegato e il funzionario sindacale si ritrovano con luoghi di lavoro dove vivono diversi regimi contrattuali, intervengono diverse categorie sindacali, e il più delle volte ci si scontra con il rinvio infinito delle risposte degli interlocutori perché "io dipendo come voi dalle commesse o dagli ordinativi che mi vengono e quindi non ho margini di modifica".

Il caso più emblematico riguarda la fruizione del premio di risultato: fin dal 1997 (pacchetto Treu), il diritto a godere del premio in essere presso l'utilizzatore è stato sancito in linea di principio, demandando poi alla contrattazione di definire "le forme e i modi" in cui ciò sarebbe avvenuto. Eppure, nonostante ciò, sono state piuttosto poche le situazioni in cui l'erogazione è stata garantita senza dover azio-

nare strumenti via via più intensi fino alla vertenza collettiva. In questo campo si va dagli "errori di scrittura" dei testi contrattuali, che recitano ad esempio che i premi vanno a chi è in forza al momento della sottoscrizione dell'accordo, che è un modo per escludere tutti quanti a quel risultato hanno concorso ma sono cessati dall'impiego (vale per i lavoratori a termine come per i somministrati), a errori politici espliciti nelle intese che limitano espressamente il beneficio a chi è assunto direttamente dall'impresa ed è a tempo indeterminato. Qui siamo di fronte a problemi di orientamento, che la Cgil ha il dovere di correggere, altrimenti la linea dell'inclusione è morta prima di cominciare. L'unica giustificazione che abbiamo sentito in questi anni, oggettivamente non discriminatoria ma molto insidiosa, suonava così: "vorremmo erogare il premio, ma nel frattempo i lavoratori temporanei hanno finito la loro missione, e non possiamo riaprire la posizione amministrativa". Per rispondere a questo abbiamo definito nel rinnovo contrattuale del 2013 che, qualora l'erogazione del premio dell'utilizzatore avvenga in periodi dove le missioni siano concluse, le agenzie debbano erogare ai lavoratori in somministrazione il premio nelle quantità definite per l'anno precedente. E nonostante che in questo modo si sia impedito qualunque alibi, abbiamo avuto nel 2016 il caso emblematico di Fca che non ha inteso erogare il premio, nelle sue due voci, ai lavoratori in somministrazione operanti in tutti gli stabilimenti del gruppo, prontamente seguita dalle imprese dell'indotto, a cominciare dal Consorzio Acm di Melfi. Solo dopo le iniziative di protesta, sia comuni tra noi e i sindacati metalmeccanici che di singole organizzazioni, Fca ha fatto macchina indietro, naturalmente ricorrendo a un'intesa con i sindacati firmatari le intese separate vigenti nel gruppo. Altro esempio, indicativo di una difficoltà più generale che si rison-

tra nella P.A., la scelta delle Asl torinesi di non erogare il premio, nonostante la scrittura del bando alla base dell'appalto, aggrappandosi alla lettera dell'accordo siglato con le organizzazioni sindacali, che "ovviamente" indicano nei lavoratori dipendenti della Asl i destinatari del premio, senza che ciò debba significare, in forza del principio di parità più volte richiamato, l'esclusione dei lavoratori in somministrazione!

Un'ulteriore difficoltà che si riscontra negli accordi sui premi è la definizione dei requisiti d'accesso, che a volte sono tali da escludere i titolari di rapporti brevi, quali tempi determinati e lavoratori in somministrazione: anche qui se la logica deve essere quella dell'inclusione, requisiti troppo lunghi sono contraddittori, senza voler considerare che spesso ai lavoratori in somministrazione vengono affidati turni disagiati o comunque tali da accrescere il potenziale produttivo dell'utilizzatore, e quindi proprio ad accrescere quella produttività i cui benefici vengono poi negati nella stipula degli accordi... insomma, la logica dell'inclusione contrattuale deve crescere nella consapevolezza di tutti gli attori.

Altro discorso, per ora tutto da esplorare, sarà l'inclusione dei lavoratori in somministrazione nella fruizione dei benefici legati al welfare aziendale: qui giocano da un lato il principio di parità di trattamento economica e normativa, che informa di sé la disciplina del lavoro in somministrazione fin dalle direttive comunitarie, e dall'altro l'attenzione che si dovrà mantenere alta nell'approccio e nella scrittura degli accordi integrativi, sapendo che non è facile per le Rsu "ricordarsi" che in quel luogo di lavoro operano anche persone non dipendenti dell'impresa con cui si sta negoziando. Certo, la definizione di "pacchetti" di welfare, utilizzabili tramite voucher spendibili presso terzi non è in linea di principio incompatibile con la natura del lavoratore in missione. Non apro

qui il tema del rapporto tra negoziato, accordo collettivo e scelte individuali, che pure la legge istitutiva affronta, ma che eccede le titolarità di NIdiL. Un elemento "di sistema" va tuttavia segnalato, il mancato coordinamento e la possibile conflittualità tra le prestazioni di welfare aziendale, totalmente esenti sul piano fiscale per azienda e lavoratore, e analoghe prestazioni erogate dalla bilateralità nazionale, definite nei Ccnl e, come tali, gravate da imposizione fiscale e contributiva: è il caso delle prestazioni garantite da Ebitemp ai lavoratori in somministrazione.

Infine, il mondo delle collaborazioni e dei rapporti di lavoro non dipendente. Qui il mondo è in evoluzione dopo il varo del Dlgs 81/2015 e la tanto enfatizzata soppressione delle collaborazioni a progetto. In estrema sintesi le cose stanno così:

- ◆ collaborazioni la cui natura sia caratterizzata da "eterodirezione", cui, a partire dal giugno 2015 "si applica" la disciplina del lavoro dipendente: ergo, anche le provvidenze in essere in quel luogo di lavoro;

- ◆ collaborazioni disciplinate da parte dei sindacati nazionali comparativamente più rappresentativi in forza delle specificità settoriali riscontrate: qui decisivo è il contenuto degli accordi, l'obiettivo è di non discostarsi troppo dai contenuti economici e normativi del lavoro dipendente analogo, ma certamente non si raggiunge lo stesso livello di tutela, e spesso si rimanda al secondo livello la definizione di problematiche legate allo svolgimento della prestazione. Esempi positivi di questa impostazione sono stati gli accordi firmati unitariamente da NIdiL, Felsa, Uiltemp con Aio (imprese di call center e servizi di recupero crediti) ed Eci (istituti di lingua). Qui si potrà provare ad aprire il ragionamento sulla estensione dei benefici legati al welfare aziendale, avendo particolare attenzione ai due ambiti della tutela della salute e della formazione, su cui la

legge è particolarmente carente; in questo ambito NIdiL ha sempre puntato a giungere alla sottoscrizione delle intese previa verifica/confronto con la/le categorie dei lavoratori dipendenti, al fine di minimizzare l'oggettivo elemento di dumping che la definizione dell'accordo comportava. Vale la pena ricordare che proprio qui si annida il riaprirsi delle disuguaglianze, e che ciò richiederà un impegno comune tra NIdiL e le categorie per governarle e auspicabilmente superarle nella contrattazione aziendale;

◆ collaborazioni coordinate e continuative ex. art. 409 c.p.c.: la legge le ha lasciate in vigore, sono rapporti prettamente personali e come tali sfuggono alle regolazioni collettive. Una particolare attenzione va rivolta alla Pubblica Amministrazione, al cui interno le co.co.co. sono assai presenti e il cui futuro è oggettivamente minacciato dal divieto di rinnovo dei contratti dopo il 31 dicembre 2016.

◆ LA "QUALITÀ" DEL WELFARE AZIENDALE: INTERVENTI, GOVERNANCE E LIVELLI DELLA CONTRATTAZIONE SINDACALE

BEPPE DESARIO

Fondazione Giuseppe Di Vittorio

La critica sindacale, e non solo, a proposito di welfare aziendale ha messo in luce quanto esso rispecchi e si sovrapponga alle disuguaglianze e ai dualismi già di per sé presenti nel sistema contrattuale, nel mercato del lavoro, nei fattori dimensionali delle imprese italiane, senza contare le sperequazioni territoriali tra Nord e Sud del Paese. In questa cornice, le esperienze di welfare aziendale vanno comunque diffondendosi, e trovano un sostegno strutturale nella revisione degli articoli del Te-

sto unico sulle imposte dei redditi (Tuir, art. 51 e 100) che regolano il trattamento fiscale dei redditi da lavoro e dei costi aziendali in relazione alle materie cosiddette di welfare. Soprattutto, sul piano contrattuale, il welfare aziendale si diffonde grazie alle norme sulla detassazione dei premi di risultato, rilanciate per l'anno 2016 e in probabile ampliamento nella legge di bilancio 2017.

A un'estensione quantitativa del welfare aziendale non necessariamente si associa un'evoluzione qualitativa dei suoi contenuti e delle sue prassi, specie se la spinta che ne determina l'estensione – in questa fase, e con gli attuali strumenti normativi – risiede principalmente nei processi di incremento di produttività (a loro volta selettivi, in aggiunta ai dualismi e alle disparità citate) e nel dispositivo del premio di risultato, per sua natura variabile e quindi strumento inadeguato a una pianificazione di medio-lungo termine di piani e sistemi di interventi che vogliano definirsi di "welfare".

Anche questo aspetto, insieme agli altri indicati nel contributo che segue, alludono al fatto che a oggi non esiste un welfare aziendale inteso come sistema di prassi e regole consolidate, ispirate a una cornice di principio delle relazioni industriali e a orientamenti contrattuali e tecnici consolidati. La qualità degli interventi di welfare è quindi spesso demandata a buona volontà, capacità e coinvolgimento delle parti – management, lavoratori, rappresentanze sindacali – e alla disponibilità adeguata di risorse. In sostanza, essa dipende dalla congiuntura e da elementi soggettivi contingenti. Raramente tale qualità si distende su un orizzonte ampio capace di cogliere le caratteristiche migliori dal welfare territoriale pubblico circostante, traendo ispirazione da esso o anche dalle consolidate pratiche sindacali di contrattazione sociale territoriale. La questione della qualità del welfare aziendale non è all'anno zero, né per il sindacato confe-

derale e dei pensionati – largamente impegnati nella contrattazione sociale – né per le categorie stesse, specie se capaci di ritornare in modo creativo alla propria storia negoziale. Anzi tutto, la qualità del welfare aziendale non è affatto un tema “tecnico”. Nella storia della contrattazione aziendale l’assunzione di tematiche tecnico-organizzative all’interno dell’agenda sindacale, con le relative ripercussioni sulla condizione di lavoro e sull’attività di rappresentanza, ha una tradizione ampia e radicata. Questo è avvenuto sia rispetto a tematiche trasversali (dalla salute e sicurezza sul lavoro ai temi della formazione) sia nella valorizzazione dei saperi professionali stessi soprattutto nel settore pubblico (scuola, sanità). Tale dimensione dell’innovazione non è intercettata pienamente dall’attività negoziale sul welfare aziendale, se non nelle commissioni paritetiche che diversi contratti integrativi costituiscono – anche in questa fase – specie sui temi della conciliazione vita-lavoro e pari opportunità. Queste esperienze possono implicare un ruolo preminente delle rappresentanze in azienda mediante commissioni tecniche, coinvolgendo anche esperti e consulenti (ad esempio, rispetto a tematiche fiscali), oppure costituire una sorta di cabina di regia per le sperimentazioni dei piani di welfare in cui ideazione, accompagnamento, monitoraggio e verifica risultano essenziali anche per i delegati sindacali.

Generalmente, tuttavia, le misure non immediatamente applicabili (tutto ciò che non attiene a un semplice cambiamento normativo, procedurale, regolamentare esigibile in quanto tale) vengono spesso considerate già acquisite al momento dell’accordo contrattuale. Di conseguenza ciò significa demandare alla proprietà e al management la scelta delle modalità atte a consentire l’accesso dei lavoratori alle opzioni di welfare: ad esempio mediante le società – in rapida diffusione e crescita – che si occupano di fornire alle imprese

i servizi informatici e consulenziali per strutturare un piano di welfare. Tra queste, alcune offrono prodotti integrati che comprendono la piattaforma online ma anche servizi fiscali, progettuali, contrattualistici rispetto alla praticabilità delle soluzioni nel quadro della normativa di riferimento e delle relazioni sindacali in azienda. Ciò può comportare, in linea generale, un disequilibrio informativo e di conoscenza nel confronto negoziale stesso tra azienda e rappresentanze sindacali.

Altro aspetto di rilievo risulta nella scelta dei soggetti terzi chiamati a offrire servizi di welfare aziendale, laddove si configurino mediante convenzioni e “scontistica”, oppure con l’accesso a veri e propri beni, servizi o prestazioni. È assai raro il coinvolgimento del sindacato – anche per sottrazione del tema al confronto negoziale – nella scelta dei “fornitori”. Si tratta invece di una questione non relegabile nel campo delle “tecnicalità”: essa ha implicazioni per la partecipazione delle rappresentanze, per una contrattazione più inclusiva (si tratta di particolari generi di “subfornitori”, in questo caso anche di servizi e prestazioni di natura sociale) e può averle anche sul piano della responsabilità sociale d’impresa, su cui è possibile far leva in sede di confronto. Questi aspetti potrebbero diventare cruciali nel momento in cui si dovesse diffondere un’opportunità prevista nella revisione delle norme sul welfare aziendale, definite con la Legge di bilancio 2016, e cioè la possibilità per le imprese di erogare “voucher” a titolo di welfare aziendale. Tale strumento potrebbe prestarsi in particolare all’erogazione di alcuni servizi e prestazioni finora poco diffusi nel campo del welfare aziendale, anche per la complessità della scelta di fornitori accreditati: quelli legati alla cura della persona e alla non autosufficienza. Pertanto sarebbe necessario anticipare tali potenzialità valorizzando il sistema dei servizi pubblici (domiciliarità) e riflettendo su possi-

bili convenzioni, meccanismi di “accreditamento” ispirati alle modalità sperimentate nel welfare pubblico territoriale, albi di fornitori certificati, ad esempio tra soggetti del Terzo settore che rispondano a standard più elevati di quelli di mercato in senso stretto. In ciò suggerendo un’analogia necessaria – per quanto non sufficiente e semmai da articolare rispetto al tema – con la regolazione dei rapporti con fornitori esterni, relativamente alla qualità del servizio/prestazione ma anche alle condizioni contrattuali e di lavoro applicate dai fornitori stessi.

Tutto questo in quali forme può prendere corpo? Dall’alto, e cioè mediante l’azione delle organizzazioni sindacali e datoriali di livello territoriale, ciò potrebbe avvenire stabilendo relazioni di valore con gli stakeholder esterni: istituzioni pubbliche, fornitori di servizi, associazionismo e volontariato, gruppi e comitati di cittadini. Sul piano aziendale, invece, si potrebbe procedere attraverso i meccanismi sperimentati del confronto tra le parti; ma anche con nuove attribuzioni ai Cral aziendali (laddove presenti), oppure con la creazione di enti terzi, associazioni paritetiche di scala aziendale, interaziendale ma anche territoriale – con la possibilità di includere il tessuto della piccola e media impresa – che siano finalizzate a costituire “fondi sociali” a cui i lavoratori potrebbero aderire liberamente, con la possibilità di coinvolgere sia le rappresentanze sindacali sia lavoratori e lavoratrici eletti allo scopo.

Questa prospettiva di innovazione sociale della contrattazione ha anche basi nella riflessione confederale, ad esempio nel riferimento all’attivazione delle “competenze sociali dei delegati” presente nelle linee guida per la contrattazione sociale territoriale. Per un altro verso, quindi, sulle tematiche del welfare aziendale appaiono con evidenza i bisogni di delegati e responsabili della contrattazione di categoria relativi a formazione e informazione,

necessità di approfondimento tematico e accesso a servizi tecnici, consulenze professionali, opportunità di networking sia interno al sindacato sia con altri stakeholder.

Nel merito, il potenziamento delle competenze dei delegati incontra il ruolo diversificato del sindacato di categoria, il quale può essere moderatore e facilitatore dei rapporti sia tra delegati di diverse unità produttive sia tra questi e l’azienda. Rispetto alla definizione delle agende negoziali, l’incontro tra responsabili nazionali, territoriali e delegati mette a confronto punti di vista anche diversi, ma complementari: ad esempio, rispetto alla scala di valori e ai temi chiave dell’agenda sul welfare i responsabili nazionali possono far riferimento a temi portati nelle contrattazioni aziendali a seguito di campagne sostenute dall’orizzonte valoriale del sindacato (equiparazione dei diritti delle coppie di fatto/dello stesso sesso, congedo di paternità, contrasto di stalking e molestie, etc.); dall’altra, i delegati specificano e personalizzano l’introduzione di misure innovative, spesso riferendosi a casi concreti, esperienze dirette e contesti precisi con alla base un’evidente osservazione dei bisogni di lavoratori e lavoratrici (permessi per determinate patologie, riabilitazione e periodo di comportamento, orientamento dei servizi di welfare aziendale anche ai bisogni di una popolazione più matura sotto il profilo dell’età, etc.). Innovazione sociale del welfare aziendale può significare pertanto porre attenzione:

- ◆ alla qualità intrinseca di beni, servizi e prestazioni;
- ◆ al processo post-negoziale di implementazione dei piani di welfare, compresi la verifica e il monitoraggio;
- ◆ all’ispirazione mediante linee guida, standard, vincoli promossi dalla contrattazione sociale territoriale a proposito dei servizi pubblici del territorio e – laddove presenti – utilizzati dalle istituzioni stesse;

◆ all'adozione di criteri ispirati al principio di progressività, naturalmente coniugato con il riconoscimento contrattuale della prestazione lavorativa.

La qualità dei beni e servizi contrattati deve considerare una dialettica tra richieste di tipo distributivo e relative al "riconoscimento", ovvero richieste differenziate dei lavoratori e lavoratrici che riflettono diversi profili di uso del tempo di lavoro, dei bisogni personali e familiari, degli orizzonti di valore i quali hanno certamente una ricaduta sull'agenda di priorità che precipita nelle piattaforme sindacali.

La contrattazione sul welfare, una volta definita, può portare a commissioni tecniche o ulteriori negoziati, con un ruolo delle rappresentanze aziendali e dei lavoratori. In questo caso si pone la questione di una formazione specifica – anche tecnica – al confronto paritetico a livello aziendale, specie laddove questo consideri procedimenti sperimentali, verifiche delle misure adottate, coinvolgimento dei lavoratori rispetto alle loro preferenze. Tutti aspetti rilevanti nell'adozione di misure di welfare aziendale, e non solo. Per diverse materie a cavallo tra welfare aziendale e conciliazione vita-lavoro (in cui potrebbero rientrare misure sull'esigibilità dei permessi, sugli orari o sull'organizzazione del lavoro), l'apporto congiunto dei lavoratori stessi e dei responsabili di produzione (reparto, settore, negozio, etc.) può contribuire positivamente, o quantomeno – nel caso dei responsabili intermedi – prevenire eventuali resistenze nell'applicazione delle misure.

Tutto questo vale naturalmente per temi e materie del welfare aziendale contrattato, e cioè oggetto delle relazioni sindacali. Vi è inoltre l'ampio campo del welfare unilaterale gestito direttamente dalle aziende. Molte imprese presentano regolamenti o policy che includono misure di welfare, in genere unilaterali, a volte sovrapposte o non armonizzate con il

welfare contrattato in azienda, con i benefici del sistema bilaterale o i Fondi previdenziali o le assicurazioni sanitarie di natura contrattuale. Elemento da non trascurare, infine, è il principio di progressività che ispira le azioni di contrattazione sociale del sindacato (ad esempio nella negoziazione delle politiche fiscali locali) e che dovrebbe rafforzare la contrattazione aziendale, anche in tema di welfare. Non va dimenticato che per quanto la normativa sul welfare aziendale (Tuir e detassazione del premio di risultato) sia formalmente universalistica, e cioè riconosca un trattamento di vantaggio solo nel caso di interventi rivolti a "popolazioni omogenee" o alla totalità dei dipendenti, essa non è affatto socialmente o fiscalmente neutra. Difatti, quanto più è alto il livello di reddito dei lavoratori che ricevono parti del proprio salario variabile in welfare aziendale (e la Legge di stabilità 2017 dovrebbe portare il tetto a 80.000 euro) tanto maggiore è il vantaggio fiscale rispetto all'aliquota marginale che sarebbe stata applicata ai redditi medio-alti. Senza contare che anche a parità teorica di libertà di scelta, all'interno di un paniere di welfare i lavoratori con diversi livelli di retribuzione probabilmente effettuerebbero scelte differenti, le une più obbligate delle altre. Ad esempio, quanti lavoratori con retribuzioni medio-basse decideranno di avvalersi di una nuova opportunità in discussione nella legge di stabilità 2017, ovvero la non concorrenza – in termini di deducibilità fiscale – tra versamento previdenziale del premio di risultato e versamenti volontari, arrivando a una contribuzione integrativa annua superiore alla soglia di 5.164,57 euro? Evidentemente si tratta di un'opportunità socialmente selettiva e fiscalmente regressiva, a vantaggio di quadri e *middle management* delle imprese.

La contrattazione sociale 2015, le tematiche



AREA 1 ◆ RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO (ACCORDI)	
Area primo livello	Area secondo livello
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (507/81,1%)	1.1. Valutazioni di premessa (475/76%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (152/24,3%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (78/12,5%)

AREA 2 ◆ POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA (ACCORDI)		
Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (204/32,6%)	2.1. Bilanci sulla qualità sociale (14/2,2%) 2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (24/3,8%) 2.3. Percorsi di informazione, consultazione coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (143/22,9%) 2.4. Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (84/13,4%) 2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,5%)	2.1.1. Bilancio sociale (10/1,6%) 2.1.2. Bilancio di genere (2/0,3%) 2.1.3. Bilancio ambientale (1/0,2%)

AREA 3 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (ACCORDI)	
Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (242/38,7%)	3.1. Politiche del personale (42/6,7%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (18/2,9%) 3.3. Regolazione appalti e subappalti (105/16,8%) 3.4. Accreditamento (3/0,5%) 3.5. Formazione del personale e organizzazione (51/8,2%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (25/4%) 3.7. Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (141/22,6%) 3.8. Uso del patrimonio pubblico (6/1%) 3.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/0,8%)

AREA 4 ◆ POLITICHE DI BILANCIO (ACCORDI)	
Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (379/60,6%)	4.1. Confronto sugli accordi di mandato (3/0,6%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione (361/57,8%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (15/1,9%) 4.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0)

AREA 5 ◆ POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI**(ACCORDI)**

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (476/76,2%)	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (77/12,3%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (6/1%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (11/1,8%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (17/2,7%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (38/6,1%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (125/20%)	5.2.1. Aziende speciali e società partecipate (23/3,7%) 5.2.2. Modalità di affidamento delle prestazioni (58/9,3%) 5.2.3. Semplificazione percorsi di accesso (36/5,8%) 5.2.4. Modalità di presa in carico (18/2,9%) 5.2.5. Carta dei servizi/Diritti degli utenti (21/3,4%)
	5.3. Prestazioni e servizi (359/57,4%)	5.3.1. Residenziali (140/22,4%) 5.3.2. Semiresidenziali (76/12,6%) 5.3.3. Domiciliari (225/36,0%) 5.3.4. Territoriali (183/29,3%) 5.3.5. Accoglienza ed emergenza (18/2,9%) 5.3.6. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (43/6,9%)
	5.4. Interventi di contrasto alla povertà (313/50,1%)	5.4.1. Minimo vitale/Reddito minimo (28/3,4%) 5.4.2. Contributi economici una tantum (133/27,2%) 5.4.3. Contributi in servizi/beni di prima necessità (109/25,1%) 5.4.4. Interventi promozionali per l'inclusione sociale (68/4,5%)
	5.5. Non autosufficienza (150/24%)	5.5.1. Contributi economici (88/14,1%) 5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (46/7,1%) 5.5.3. Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (8/4,3%)
	5.6. Welfare integrativo/mutualità territoriale (8/1,3%) 5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (29/4,6%)	

AREA 6 ◆ POLITICHE DEL LAVORO E DELLO SVILUPPO (ACCORDI)		
Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (334/53,4%)</p>	<p>6.1. Accordi di area e pianificazione interventi (15/2,4%) 6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (11/1,8%) 6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (29/4,6%) 6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (185/29,6%)</p> <p>6.5. Tutela del lavoro (94/15%)</p> <p>6.6. Protezione sociale e del reddito (124/19,8%)</p> <p>6.7. Azioni per la conciliazione (1/0,2%) 6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4/0,6%)</p>	<p>6.4.1. Sportello lavoro/servizi per l'impiego (32/6,5%) 6.4.2. Formazione continua/professionale (40/8,2%) 6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (113/23,1%)</p> <p>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (28/5,7%) 6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (16/3,3%) 6.5.3. Salute e sicurezza (41/8,4%)</p> <p>6.6.1. Ammortizzatori sociali (12/2,5%) 6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali o occupazionali (89/18,2%) 6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (5/1,0%)</p>

AREA 7 ♦ POLITICA LOCALE DEI REDDITI E DELLE ENTRATE (ACCORDI)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (536/85,8%)	<p>7.1. Isee (379/60,6%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (321/51,4%)</p> <p>7.3. Tariffe servizi pubblici (400/64%)</p> <p>7.4. Imposte e tasse locali (446/71,4%)</p> <p>7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (16/2,6%) 7.6. Calmieramento prezzi (20/3,2%) 7.7. Baratto amministrativo (14/2,2%) 7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (7/1,1%)</p>	<p>7.2.1. Rette servizi pubblici (130/26,6%) 7.2.2. Ticket sanitari (79/16,2%)</p> <p>7.3.1. Rifiuti (168/34,4%) 7.3.2. Utenze domestiche (137/28,8%) 7.3.3. Trasporti pubblici (25/5,1%)</p> <p>7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (170/34,8%) 7.4.2. Addizionali Irpef (268/54,8%) 7.4.3. Imu (253/51,7%) 7.4.4. Tasse di scopo (74/15,1%) 7.4.5. Tasi (269/55,0%)</p>

AREA 8 ♦ AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ (ACCORDI)

Area primo livello	Area secondo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (81/13%)	<p>8.1. Pari opportunità e integrazione (48/7,7%) 8.2. Azioni contro le discriminazioni per età (1/0,2%) 8.3. Azioni contro razzismo e xenofobia (4/0,6%) 8.4. Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (10/1,6%) 8.5. Azioni contro le discriminazioni ai disabili (11/1,8%) 8.6. Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (22/3,5%) 8.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (4/0,6%)</p>

AREA 9 ◆ POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI)		
Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
9. Politiche abitative e del territorio (371/59,4%)	9.1. Pianificazione e gestione del territorio (96/15,4%)	9.1.1. Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (5/0,8%) 9.1.2. Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (77/12,3%) 9.1.3. Programmi di infrastrutturazione del territorio (21/3,4%) 9.1.4. Adeguamento tempi e orari della città (10/1,6%)
	9.2. Politiche ambientali (119/19%)	9.2.1. Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (36/5,8%) 9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana (58/9,3%) 9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico (45/7,2%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (285/45,6%)	9.3.1. Programmazione edilizia sociale (75/12%) 9.3.2. Risanamento alloggi (26/4,2%) 9.3.3. Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (59/9,4%) 9.3.4. Interventi sugli affitti (207/33,1%) 9.3.5. Agevolazioni acquisto prima casa (1/0,2%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/0,8%)	

AREA 10 ♦ POLITICHE DELL'INFANZIA, PER I GIOVANI, EDUCATIVE E DELL'ISTRUZIONE (ACCORDI)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (268/42,9%)</p>	<p>10.1. Asili nido (97/19,8%) 10.2. Scuole d'infanzia (62/10,1%) 10.3. Scuola primaria e medie inferiori (52/3,7%) 10.4. Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (8/1%) 10.5. Diritto allo studio (155/31,7%)</p> <p>10.6. Apprendimento permanente e università popolari (5/0,8%) 10.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2/0,3%)</p>	<p>10.5.1. Pre e post-scuola (66/10,6%) 10.5.2. Mense e trasporti (137/21,9%) 10.5.3. Integrazione (39/6,2%) 10.5.4. Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (14/2,2%) 10.5.5. Contrasto della dispersione scolastica (5/0,8%)</p>

AREA 11 ♦ POLITICHE CULTURALI, DI SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA (ACCORDI)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p>11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (206/33%)</p>	<p>11.1. Promozione dell'offerta e delle attività culturali (60/9,6%)</p> <p>11.2. Iniziative di socializzazione (158/25,3%)</p> <p>11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza ed i soccorsi (62/9,9%) 11.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2/0,3%)</p>	<p>11.1.1. Biblioteche e servizi informativi (13/2,1%) 11.1.2. Promozione delle attività culturali e interculturali (50/8%)</p> <p>11.2.1. Promozione centri di aggregazione (90/14,4%) 11.2.2. Promozione del turismo sociale (60/9,6%) 11.2.3. Promozione dello sport di base (32/5,1%)</p>

Supplemento al n. 10-2016 di *Materiali di Rassegna Sindacale*
Direttore responsabile Guido Iocca
Chiuso in tipografia il 28 ottobre 2016 • Stampa Spadamedia, Roma



Edit Coop, società cooperativa di giornalisti