



# **Dodicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale**

Il primo anno della pandemia, e oltre

**CGIL**



**CGIL**



**FUTURA  
EDITRICE**

**INTRODUZIONE/1**  
**LA CONTRATTAZIONE SOCIALE PER COSTRUIRE INCLUSIVITÀ**  
**E CONTRASTARE LE DISUGUAGLIANZE** 5

*Rossana Dettori*

**INTRODUZIONE/2**  
**IN CAMPO NELL'EMERGENZA CON IL PENSIERO**  
**RIVOLTO ANCHE AL FUTURO** 9

*Lorenzo Mazzoli*

**PARTE PRIMA • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE**  
**NEL PRIMO ANNO DELLA PANDEMIA** 13

- ◆ **Il profilo generale della contrattazione sociale nell'anno del Covid-19** 14
  - ◆ Tipologia dei documenti 16
  - ◆ Livello territoriale 17
  - ◆ Le differenze territoriali della contrattazione sociale 18
  - ◆ Continuità negoziale 20
  - ◆ Parti coinvolte: gli attori della contrattazione 21
  - ◆ I destinatari della contrattazione sociale 24
  
- ◆ **I temi della contrattazione sociale 2020 sullo sfondo della pandemia** 26
  - ◆ Le "misure Covid" 32
  
- ◆ **Una rassegna dei principali interventi** 33
  - ◆ Emergenza 34
  - ◆ Contrasto della povertà 34
  - ◆ Riorganizzazione dei servizi 35
  - ◆ Informazione, partecipazione e benessere 37
  - ◆ La fiscalità locale e la compartecipazione al welfare 37
  - ◆ Educazione e infanzia 38
  - ◆ Lavoro e imprese 39

**PARTE SECONDA • CONTRATTARE NELL'EMERGENZA:** 41  
ORGANIZZAZIONE E AZIONE SINDACALE TRA 2020 E 2021

- ◆ **Le diverse fasi dell'emergenza e la risposta dell'azione sindacale** 42
- ◆ **Tradizione e innovazione nella contrattazione sociale tra 2020 e 2021** 43
  - ◆ Patti per il lavoro, il welfare e lo sviluppo territoriale 44
  - ◆ L'integrazione e l'orientamento dei servizi nel territorio 48
  - ◆ La dimensione sociale dell'azione regolativa: gli appalti 50
  - ◆ Innovazione nel confronto sui bilanci di previsione dei Comuni 52

**PARTE TERZA • QUALIFICARE LA CONTRATTAZIONE SOCIALE:** 57  
ESPERIENZE DI AUTOVALUTAZIONE DEI PROCESSI NEGOZIALI

- ◆ **Introduzione** 57
- ◆ **Percorsi negoziali e filiera della negoziazione: la continuità pre e post emergenza pandemica (Cgil e Spi Emilia Romagna)** 58
  - ◆ Il contesto e il percorso 58
  - ◆ Il monitoraggio, confronti e risultati 59
  - ◆ Implementazione istituzionale 60
  - ◆ Azione sindacale 60
  - ◆ Valutazione sintetica complessiva 61
- ◆ **Innovazione nei processi partecipativi: il cambiamento nell'emergenza (Cgil Roma e Lazio)** 61
  - ◆ Elementi di contesto 61
  - ◆ Elaborazione e definizione dell'agenda 62
  - ◆ Confronto negoziale e risultati ottenuti 62
  - ◆ Implementazione istituzionale dell'accordo 63
  - ◆ Azione sindacale di rappresentanza e sostegno ai risultati 64
  - ◆ Aspetti di monitoraggio e valutazione 64
  - ◆ Valutazione sintetica complessiva 64

◆ <b>Nuove Rsa pubbliche: investimenti straordinari (Cgil Roma e Lazio)</b>	<b>64</b>
◆ Elementi sintetici di contesto	65
◆ Elaborazione e definizione dell'agenda	65
◆ Implementazione istituzionale dell'accordo	66
◆ Azione sindacale di rappresentanza e sostegno dei risultati	66
◆ Aspetti di monitoraggio e valutazione	66
◆ Valutazione sintetica	67
◆ <b>Un'esperienza di contrattazione sociale in un'area interna: la montagna pistoiese (Cgil, Spi e Fp Pistoia)</b>	<b>67</b>
◆ Principali richieste e risultati raggiunti	68
◆ <b>APPENDICE 1 • CHECK LIST E INDICE DEI TEMI PER UNA VALUTAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE E COSTRUZIONE DI UN REPORT TERRITORIALE</b>	<b>71</b>
◆ <b>APPENDICE 2 • LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2020 LE TEMATICHE</b>	<b>74</b>

Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a:

*Maria Guidotti, Cgil nazionale, responsabile del coordinamento dell'Ocs e curatrice della "Bacheca" della contrattazione sociale; Giordana Pallone, Jorge Torre, Cgil nazionale; Bruno Pierozzi, Roberto Battaglia, Renato Bressan, Spi Cgil nazionale; Beppe De Sario, ricercatore Fondazione Giuseppe Di Vittorio.*

Il nostro ringraziamento va a tutti i responsabili Cgil, Spi e delle categorie regionali e territoriali, senza la cui attività di contrattazione e di alimentazione dell'Osservatorio questo lavoro non sarebbe stato possibile, un impegno che continua pur nel contesto di emergenza e ripresa che stiamo affrontando.

# La contrattazione sociale per costruire inclusività e contrastare le disuguaglianze

ROSSANA DETTORI  
*Segretaria confederale Cgil*



**L**a contrattazione al tempo della pandemia: è questa la prospettiva attraverso cui valutare il Dodicesimo rapporto sulla contrattazione sociale e territoriale, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. La pandemia ha avuto un impatto pesantissimo sui sistemi produttivi – e quindi sui redditi delle persone e delle famiglie –, sui sistemi sociali con una straordinaria richiesta di vecchi e nuovi servizi, trovati spesso impreparati e inadeguati. Ma la cifra più dolorosa e terribile è rappresentata dall'enorme numero di vittime, in particolare di anziani e soprattutto all'interno delle strutture residenziali di cura e assistenza.

I servizi sanitari sono stati messi a dura prova e la loro tenuta è stata dovuta all'abnegazione con cui tutto il personale ha affrontato l'emergenza: tutte le normali condizioni e i tempi di lavoro sono saltati, ma non i servizi e le cure di cui le persone avevano bisogno.

L'emergenza Covid ha una responsabilità determinante che non ha impedito, però, di valutare come ciò sia riconducibile anche alla scarsità di personale, al taglio dei servizi e dei posti letto, ai tagli lineari a cui da anni continuiamo a opporci denunciandone l'iniquità e l'insensatezza.

L'equilibrio economico non può essere perseguito a rischio della vita, della salute e della sicurezza delle persone. I servizi pubblici, soprattutto sanitari, si sono dimostrati essenziali e decisivi nella risposta alle necessità create dall'emergenza, ma spesso hanno dovuto "scegliere" e non ha potuto avere risposta l'ordinaria domanda di cura, di accertamenti, di prevenzione: le conseguenze, purtroppo, potremo valutarle solo in futuro.

Non possiamo non sottolineare anche l'importanza della fitta rete di solidarietà che si è attivata e organizzata: a partire dal mondo associativo, ma anche come spontanea iniziativa dei cittadini, questa è una risorsa da non disperdere. In molti casi ha fatto la differenza, soprattutto per le persone sole, per la risposta

a bisogni vitali: la spesa e/o il pasto a domicilio, i farmaci, ma anche per il conforto di una telefonata che rompeva il muro dell'isolamento e della solitudine. Abbiamo detto, in apertura, che questa condizione si è riflessa anche sulla nostra attività di contrattazione sociale e territoriale, sia per i contenuti che per il dato quantitativo.

Iniziamo dal dato quantitativo che registra una flessione, seppur non distribuita omogeneamente sul territorio nazionale: essenzialmente la ragione risiede nella difficoltà/impossibilità di relazioni e incontri in presenza e, certamente, la contrattazione sociale e territoriale non è attività che può svolgersi da remoto, quindi le restrizioni dovute all'emergenza Covid hanno avuto un ruolo decisivo nel contenimento del numero degli accordi: essa ha potuto avere luogo solo in alcuni periodi dell'anno. In alcuni casi, per il tipo di interventi necessari, si è privilegiato il livello di intervento regionale con effetti dispiegati sul territorio.

Nel confronto tra il numero degli accordi si deve evidenziare anche un dato positivo: la crescita delle associazioni dei Comuni e quindi la relazione e l'interlocuzione con "soggetti collettivi". La stessa questione/esigenza di "associare" i piccoli Comuni è un obiettivo della nostra contrattazione, per poter garantire ambiti territoriali di dimensioni tali da poter erogare e organizzare i servizi necessari con efficacia verso i/le cittadini/e e con efficienza nella gestione. Le criticità dovute alla pandemia hanno avuto riflessi significativi sotto una pluralità di punti di vista e non tutti negativi, in particolare facciamo qualche sintetica riflessione sulla questione dei contenuti e della qualità della contrattazione.

La crisi pandemica, da cui purtroppo non siamo fuori, ha ridefinito e "riordinato" il ventaglio dei bisogni e la scala delle priorità, in particolare sul versante sociale, sanitario e socio-sanitario. La "sospensione" delle attività sociali e relazionali ha messo a nudo la fragilità di un modello sociale basato sull'individualismo, che concepisce la persona come una monade.

Abbiamo sperimentato la differenza tra avere e vivere relazioni sociali (amicali, parentali, affettive, di impegno civico ecc.) ed essere "connessi". Le strumentazioni tecnologiche si sono dimostrate un aiuto importante per attenuare l'isolamento e la solitudine delle persone, per la possibilità di avere e dare informazioni, per l'accesso a servizi e prestazioni. Ciononostante si è dimostrato come in nessun caso queste possano del tutto sostituire il calore, il valore, l'efficacia delle relazioni interpersonali.

A seguito di queste considerazioni è necessario evidenziare come la questione dell'accesso e della disponibilità, per tutti, delle nuove tecnologie diventi tema da annoverare tra le priorità delle nostre attività negoziali a tutti i livelli, a partire da quello territoriale.

Il gap tecnologico è solo una componente delle crescenti disuguaglianze sociali. Le differenze sostanziali si sono evidenziate, con estrema chiarezza, anche nell'ambito della scuola con le attività didattiche a distanza e nella valu-

tazione dei risultati scolastici. Le differenze che si sono evidenziate aumentano le disuguaglianze sociali e le radicalizzano.

Molte attività lavorative si sono interrotte, ma altrettante sono proseguite come home working: va sottolineato che lavorare da casa non significa semplicemente stare davanti a un computer nella propria abitazione, ma richiede spazi e strumenti sufficienti e adeguati (quante persone in famiglia sono in home working? Ci sono, e quanti sono, i/le figli/e impegnati/e con la didattica a distanza?); per molte donne ciò ha significato un sovraccarico di impegni familiari e lavorativi, difficoltà a integrare le proprie attività lavorative con quelle dei coniugi, compagni ecc.

L'integrazione tra politiche del lavoro e sistema dei servizi diventa dirimente per tutti, ma in particolare per le donne e per la loro possibilità di stare sul mercato del lavoro e a quali condizioni e/o a prezzo di quali rinunce. La contrattazione sociale e territoriale rappresenta l'anello di congiunzione e di dialogo tra luoghi di lavoro e contesti sociali, tra produzione e riproduzione sociale: a questo proposito "la cura" non è solo una questione che riguarda la sfera privata delle persone (e delle donne!!!); certo è anche questo, e in tal senso è un diritto, non solo un dovere, che deve essere riconosciuto e per il quale si debbono determinare le condizioni affinché sia possibile esercitarlo, ma la cura è anche essenziale ai fini della riproduzione sociale e ha quindi una rilevanza che deve essere riconosciuta, accompagnata e sostenuta da un adeguato sistema dei servizi sociali e sanitari e, laddove necessario, da un altrettanto adeguato sostegno economico.

Noi abbiamo sempre messo al centro delle nostre rivendicazioni e delle nostre elaborazioni il sistema pubblico e universale dei servizi. Rispetto a questo, l'eccezionalità delle condizioni determinate dalla crisi pandemica è risultata una prova decisiva del ruolo e della funzione insostituibile dei servizi pubblici (in particolare la sanità) e della loro integrazione.

Queste sono solo alcune suggestioni, ma sufficienti per affermare quanto sia importante investire nella contrattazione sociale e territoriale per la qualità della vita dei/le cittadini/i, per sostenere la loro capacità reddituale.

Relazione è la parola chiave, ma essa non riguarda solo le persone, vale anche per le attività, per esempio nei vari livelli di contrattazione che ci vedono impegnati e tra i soggetti che la esercitano, tra verticalità e orizzontalità. Le Camere del lavoro sono un presidio del territorio dove far incontrare istanze ed esigenze diverse e trovare una sintesi.

La contrattazione sociale e territoriale è dunque un laboratorio prezioso e i dati di questo Dodicesimo rapporto, seppure condizionati dall'emergenza Covid-19, ce lo confermano.





# In campo nell'emergenza con il pensiero rivolto anche al futuro

LORENZO MAZZOLI  
*Segretario nazionale Spi Cgil*



**I**n una delle tante ricerche che si sono susseguite in questi mesi, il 2020 è stato efficacemente definito “Un tempo senza tempo”. E una parte consistente del 2021 ha avuto lo stesso impatto sulla vita delle persone. La “normalità” è stata la straordinarietà di relazioni interrotte, di distanziamento, di mascherine, di “pugni finti” o buffe “sgomitare gentili” anziché strette di mano.

Ci siamo (non) adattati a vivere le altre persone con la preoccupazione del contagio reciproco. Le videoconferenze sono state lo strumento dello scambio “intellettuale” e del confronto democratico. E a fine 2021 siamo ancora in stato di emergenza.


In questo quadro sono successe cose che hanno segnato per sempre l'esistenza delle persone; di tutte le età, di tutte le condizioni sociali, di quelle più fragili in particolare e di quelle più esposte professionalmente a combattere in prima linea gli effetti del virus.

La popolazione anziana ha pagato un prezzo altissimo alla pandemia in termini di vite spezzate e sottratte all'affetto dei propri cari, il più delle volte in modo drammatico.

La gran parte degli oltre 130 mila decessi registrati nel nostro paese è composta di anziani. Persone che hanno dovuto lasciare le proprie abitazioni e famiglie senza potervi fare ritorno, o deceduti nelle Rsa e case di riposo con la privazione anche di un minimo conforto.

Quella solitudine e quel distacco è stato drammatico per chi non c'è più e sarà un peso per chi non ha potuto abbracciare un familiare, un amico in un momento così significativo nell'esistenza delle persone.

Tutto ciò ha portato – non poteva essere diversamente – a mettere sotto una lente di ingrandimento le capacità e le carenze dei sistemi socio-sanitari e ad avere un'attenzione sempre più marcata ai servizi di prossimità, facendo di questi la priorità dell'iniziativa nei territori. Servizi che si sono rivelati troppo



spesso realtà impoverite, se non addirittura spogliate di strumenti e personale e che, al contrario, avevano e hanno bisogno di essere ripensati mettendo al centro la persona. Non rigidi nella loro organizzazione dunque, ma flessibili, modellabili alle esigenze del contesto sociale a cui sono rivolti. E sempre pensando strutturalmente adeguati e con il personale necessario.

Quella descritta e analizzata in questo Dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale è stata senza ombra di dubbio, dunque, soprattutto la *contrattazione sociale della fase pandemica del virus Sars-Cov-2* e in parte quella dello sguardo su quanto stava decidendo l'Europa in tema di Recovery fund; quello che sarebbe diventato per il nostro paese il Pnrr.

Si è affrontata una realtà drammatica nella speranza che un'esperienza così devastante portasse con sé una diversa strategia dell'Europa in tema di sviluppo e inclusione sociale, modificando il paradigma asfittico di Maastricht. Dalla pandemia sono arrivati segnali inequivocabili della necessità di un "riordino strutturale" e la necessità di ripensare un sistema unitario che superi le attuali differenze tra e nelle Regioni nell'erogazione dei servizi socio-sanitari. Il tema della domiciliarità come una priorità che deve trovare risposte orientate al mantenimento quanto più possibile delle persone nei luoghi in cui vivono, attraverso un'assistenza fatta di personale e strumenti adeguati. Durante la pandemia, una risposta articolata di soggetti diversi ha consentito di non lasciare sole migliaia di persone anche attraverso contatti telefonici e ha garantito loro di poter ricevere spesa e medicinali.


Nella drammaticità quotidiana dell'esplosione di bisogni improvvisi, la rete della solidarietà concreta ha offerto il meglio di sé manifestando una cultura di comunità tutt'altro che scontata.

La contrattazione sociale presa a riferimento in questo Dodicesimo rapporto, pur nella sua specificità "storica" di numeri più contenuti in virtù delle cose dette, evidenzia una realtà in cui si confermano criticità e potenzialità che abbiamo avuto già modo di riscontrare nelle pubblicazioni precedenti.

Questo ci consegna la responsabilità di analizzare comunque ciò che è stato fatto perché il 2022, dobbiamo augurarci e fare di tutto perché lo sia, dovrà essere un "anno di rinascita", anche della contrattazione sociale.

Pandemia da un lato e quantità ingenti di risorse derivate dal Pnrr e dagli altri fondi Sie (a cui si aggiungono quelle della programmazione del bilancio nazionale) dall'altro ci impongono un'attenzione e un impegno coerente con la sfida del cambiamento innovando in profondità, mettendo la difesa dell'ambiente al primo posto della nostra iniziativa. Ambiente e salute delle persone quali elementi inscindibili.

Alcune questioni nel merito del Rapporto. Un punto che potremmo definire critico è rappresentato dallo scarso numero di piattaforme presentate, cosa che lascia intravedere una certa difficoltà nella costruzione dell'azione vertenziale "partendo dal basso". La contrattazione sociale rappresenta uno strumento fondamentale per rendere protagonisti i territori intesi come insieme



di soggetti di rappresentanza sociale e di singole persone che noi intendiamo rappresentare ai tavoli con le diverse istituzioni competenti. Per fare un esempio concreto che ci riguarda: il Rapporto tra Cgil con le sue affiliate Auser, Federconsumatori, Sunia deve essere sempre più forte in quanto nodi della nostra rete. Spi e Auser stanno opportunamente marciando sempre più in modo unitario proprio per affrontare meglio il tema dell'invecchiamento attivo e della rappresentanza di chi è in pensione o anziano. E questa rete deve allargarsi ad altri soggetti come Arci, Libera ecc.


La pandemia, appunto, ha dimostrato ancor di più che una relazione tra associazioni di rappresentanza sociale, soprattutto tra quelle sindacali e quelle di volontariato che si richiamano ai nostri valori, può consentire di organizzare una risposta ai bisogni delle persone offrendo servizi di carattere sussidiario, evitando confusioni e sovrapposizioni con quelli che devono essere i servizi assicurati dal sistema di welfare pubblico e universale.

La materia è complessa: l'intreccio tra contrattazione sociale, propria del sindacato confederale, e "coprogettazione" e "coprogrammazione", che il Dlgs 3 luglio 2017, n. 117 prevede tra le azioni possibili da parte degli enti del Terzo settore, devono portare a una rinnovata fase di dialogo tra questi soggetti. E dato che ci troviamo di fronte a sfide anche inedite, è bene condividere la consapevolezza che dovremo percorrere anche itinerari che richiederanno coraggio e momenti di sperimentazione: senza confusione di ruoli e ribadendo la centralità del servizio pubblico universale.

Sempre tra le questioni annoverabili tra quelle che vanno meglio sviluppate nell'azione confederale è il coinvolgimento dell'insieme delle categorie, oltre alla presenza strutturale dello Spi che da sempre svolge questa funzione di carattere orizzontale. Una cornice di iniziativa sindacale che riuscisse a tenere un quadro di coerenza tra contrattazione di secondo livello e contrattazione sociale offrirebbe un terreno molto più avanzato di iniziativa confederale.

Gli ambiti gestionali dei servizi, come rimarcato anche nei rapporti precedenti, devono essere quanto più pensati e progettati per essere funzionali alla tutela delle persone: nella quantità e nella qualità. I confini comunali di enti di dimensioni contenute, quindi, vanno sempre più identificati come luoghi di sutura e non di separazione. Questo indipendentemente dalla scelta istituzionale della fusione tra Comuni. Infatti, in molte realtà la contrattazione si sviluppa opportunamente a livello di distretto socio-sanitario rispondendo, per l'appunto, all'esigenza di avere una dimensione più adeguata a garantire un migliore rapporto tra investimento e soddisfazione delle persone.

In questa direzione, la contrattazione sociale ha fatto uno sforzo importante e che va incoraggiato. Questa impostazione è vitale per avere ambiti territoriali in grado di possedere risorse materiali e umane che consentano di programmare e di sviluppare iniziative alla cui base deve esserci necessariamente la garanzia di servizi di prossimità fondamentali: dalla scuola ai trasporti, dagli sportelli postali a quelli bancari. Presenza e integrazione di servizi socio-sanitari,



luoghi di ritrovo e centri culturali. A questi si deve collegare la capacità degli amministratori locali e territoriali nella promozione della propria comunità cercando di attrarre interessi produttivi e sensibilità turistiche e culturali.

Un nuovo modello di sviluppo richiama una visione in cui la persona diventa protagonista del proprio destino attraverso una rinnovata attenzione al benessere psicofisico, anche in qualità di strumento di prevenzione primaria rispetto alle fragilità che l'avanzare degli anni porta con sé.

Rigenerazione urbana, progetti di qualità dell'abitare, sviluppo delle aree interne, transizione digitale e ambientale, inclusione, servizi di prossimità in un quadro di welfare universale, invecchiamento attivo, valorizzazione delle nuove generazioni e rinnovato patto intergenerazionale sul terreno dei diritti nello studio, della partecipazione e nel lavoro. La differenza di genere, la non autosufficienza come fragilità socialmente riconosciuta e collettivamente affrontata, la legalità e la lotta all'evasione contributiva locale costituiscono un insieme di sfide che la contrattazione sociale, in una cornice di rinnovato slancio dei valori sanciti dalla Carta Costituzionale, deve sempre più tradurre in piattaforme e vertenze territoriali.

Come detto, nella nuova dimensione della rappresentanza sociale che deriva dai cambiamenti epocali che stiamo vivendo acquistano spazi di priorità alcuni fenomeni che fino a poco tempo fa non erano presenti nella riflessione in modo così evidente.

Quella che stiamo vivendo è stata definita "fase di transizione: digitale e ambientale". Certamente si tratta di questo. Il punto per noi è come evitare che le persone la vivano come una costrizione, mettendo in campo un'azione diffusa e profonda affinché esse si sentano protagoniste del presente in chiave di un futuro caratterizzato fortemente dal progresso sociale.

Il Dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale non rappresenta solo le difficoltà incontrate, ma anche la capacità di reazione delle nostre strutture. È ipotizzabile che percorrendo questa nuova strada sconteremo anche errori e battute d'arresto. Non sempre sarà semplice trovare una sintesi tra interessi che non raramente saranno tra loro confliggenti. Come è sempre accaduto, anche quando tutto sembrava immobile.

In questo percorso, alla ricerca della perfezione dovremo preferire la volontà di cambiare. Di fare anche piccoli passi, ma agendo e pensandoci sempre come soggetti della trasformazione, in coerenza con la nostra storia e forti dei nostri valori. Il nostro dovere è provarci.

Per dirla con Paul Valery: "Meglio realizzare una buona idea che pensarne una migliore".

## La contrattazione sociale territoriale nel primo anno della pandemia



**N**el corso degli anni, la struttura dei Rapporti sulla contrattazione sociale territoriale ha mantenuto una fisionomia costante, con la proposta di una prima parte di analisi dei dati principali e una seconda parte (o più parti) dedicata ad approfondimenti specifici attraverso contributi di vario genere: saggi di studiosi e ricercatori, documenti di indirizzo dell'attività sindacale, analisi qualitative e confronti con le strutture territoriali del sindacato. Una seconda parte, quindi, più versatile e attenta alle priorità che di anno in anno si ponevano all'attenzione dell'agenda negoziale; accanto a una prima parte più stabile nella predisposizione delle statistiche principali, con il fine di rendere confrontabili i valori rilevati e, più in generale, gli andamenti della contrattazione sociale nel corso del tempo tra caratteri consolidati e aspetti di novità. Il 2020, primo anno della pandemia, rappresenta per certi versi uno spartiacque e allo stesso tempo un'eccezione nella serie annuale delle analisi. Vi sono da considerare i molti caratteri fuori dall'ordinario insieme agli elementi di discontinuità, entrambi aspetti convergenti sull'attività di contrattazione sociale. Tutto questo ci ha spinto, per quanto attiene all'analisi dei dati, a una duplice scelta metodologica: da una parte la conferma dell'impianto "tradizionale" dei

dati predisposti per il Rapporto (diffusione, livelli della negoziazione, tematiche, destinatari ecc.), dall'altra l'introduzione di nuove variabili e un'elaborazione specifica per le "misure Covid" presenti nei documenti negoziali e un'attenzione particolare alla "fase Covid" (i mesi compresi tra marzo e dicembre 2020).

Il lavoro di analisi svolto per il Dodicesimo Rapporto sistematizza, da una parte, le anticipazioni proposte nel Rapporto dell'anno passato; dall'altra, esso potrà dirsi completo solo comparando l'analisi su un piano biennale: 2020 e 2021 andranno considerati insieme, come un ciclo negoziale composto da una fase di emergenza, di adattamento e sperimentazione, e da un'altra ancora di eventuale rilancio e innovazione della contrattazione stessa.

Oltre a questo occorre una precisazione, o meglio un'avvertenza di lettura necessaria per scorrere con la corretta consapevolezza i dati di questa sezione del Rapporto. Questi forniscono anzitutto una scala dello shock che è intervenuto nel Paese e di conseguenza anche nell'azione sindacale. Il calo della contrattazione formalizzata (tradotta in accordi sottoscritti) appare indubitabile. Tuttavia, l'andamento della contrattazione in puri termini quantitativi non esaurisce di per sé il tema della valutazione e della rifles-

sione sindacale; semmai esso costituisce la cornice entro cui leggere diversi dettagli, dimensioni, articolazioni della pratica sindacale, e in cui vanno necessariamente contestualizzate le interpretazioni. Un segno più, o verosimilmente meno, collocato di fronte a diversi indicatori della contrattazione sociale non tratteggia automaticamente una rappresentazione precisa di quanto avvenuto, tantomeno propone una sua interpretazione univoca. È vero invece che diversi dati, sia quantitativi sia qualitativi, riscontrati nel 2020 aiutano a dar conto della prontezza o meno, della reattività o meno, della maturità o delle inerzie della contrattazione stessa. In tal senso, la crisi pandemica è anche una cartina di tornasole delle virtù e delle criticità della contrattazione stessa, fornendo a essa un terreno di messa alla prova e al sindacato un'occasione di autoriflessività. Quello che appare nelle pagine del Rapporto non è pertanto un giudizio omogeneo e inappellabile; semmai un contributo, nel divenire delle cose, a un'analisi contestualizzata della pratica sindacale e uno stimolo per la riflessione.

Altra considerazione riguarda il confronto relativo con gli anni appena passati. Se è distorsivo osservare il calo dei documenti negoziati sul piano esclusivamente quantitativo, lo è altrettanto confrontare la contrattazione del 2020 con quella degli anni passati

arrestandosi su un'interpretazione binaria che individua semplici conferme, arretramenti o discontinuità. Quando ciò sarà tentato nelle pagine successive – e superando le cautele del caso – s'intenderà semmai suggerire come da alcuni determinati aspetti (temi negoziali, destinatari, livelli territoriali della contrattazione) possano emergere ulteriori domande da porre alla negoziazione sociale nel territorio e in particolare alle direzioni che essa sta prendendo.

### ◆ IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE NELL'ANNO DEL COVID-19

Nel complesso, per il 2020 sono stati raccolti e analizzati 540 documenti. Negli anni passati i documenti si sono attestati intorno a “quota 1.000”, che può considerarsi una quota ricorrente – ma non per questo necessariamente ottimale – che indica la diffusione della contrattazione sociale in Italia. Già nel 2019, tuttavia, era stata registrata una contrazione (875 documenti), solo in parte integrata dall'azione di recupero dei documenti che abitualmente avviene anche nell'anno di analisi successivo, e che ha portato il totale per il 2019 a 933. Verosimilmente, come accade ogni anno solare successivo alla pubblicazione del Rapporto an-

**TAB. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE**

(ANNI 2011-2020, VA.)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 Fase Covid
Accordi	708	667	601	523	731	647	718	811	719	377	284
Piattaforme	35	37	23	27	27	39	25	23	30	49	38
Verbali	191	296	299	287	355	239	328	262	184	114	87
<b>Totale</b>	<b>934</b>	<b>1.000</b>	<b>923</b>	<b>837</b>	<b>1.113</b>	<b>925</b>	<b>1.071</b>	<b>1.096</b>	<b>933</b>	<b>540</b>	<b>409</b>

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

nuale, vi è quindi circa il 10% di documenti che vanno a integrare quanto non è stato possibile raccogliere l'anno precedente.

Considerando i documenti realizzati strettamente nella fase Covid<sup>1</sup> si contano 284 Accordi, 87 Verbalì e 38 Piattaforme, per un totale di 409 documenti, mentre i restanti 131 documenti sono stati siglati nel primo bimestre dell'anno. Anche se è del tutto aleatorio proiettare i primi due mesi del 2020 sul resto dell'anno, ipotizzando che il Covid-19 non vi sia stato, merita una riflessione il fatto che nello stesso periodo del 2019 siano stati siglati 239 documenti e negli anni immediatamente precedenti un numero paragonabile che illustrava un cambiamento recentemente consolidato della "stagione negoziale", con circa il 40% degli accordi raggiunti nel primo trimestre dell'anno. La straordinarietà dell'anno pandemico colloca queste ipotesi controfattuali nel campo della pura congettura, comunque sollecita i territori a una riflessione circa il carattere del calo registrato nell'anno, forse già anticipato negli esiti del primo bimestre del 2020.

Come anticipato, diverse statistiche verranno fornite anche, o solamente, considerando la "contrattazione Covid", ovvero quella avvenuta nei mesi dell'emergenza. Questo per illustrare, laddove considerato utile, la specifica torsione che hanno preso diversi aspetti della contrattazione sociale proprio nei mesi segnati dalla prima emergenza sanitaria e nelle successive fasi di ripresa e nuova diffusione del virus.

In sostanza, la lettura dei documenti del 2020 va contestualizzata, e anche posta in prospettiva; ad esempio considerando fin da ora gli eventuali effetti "rimbalzo" che la contrattazione può aver avuto, specie nelle aree più colpite dalla pandemia; insieme a

gli arretramenti che si sono registrati e che potrebbero invece lasciare segni duraturi nel tempo.

Tornando ai documenti in nostro possesso, anche nell'ampio arco temporale della crisi pandemica la distribuzione degli accordi non è affatto omogenea e si adatta in qualche modo alle spinte e alle condizioni del contesto. Ciò è evidente sul piano quantitativo: se consideriamo la fase della prima emergenza e del lockdown della primavera 2020, si osserva che nell'intero mese di marzo risultano siglati 19 documenti (tra verbalì e accordi), in aprile i documenti sono 14. In seguito, le cosiddette "riaperture" hanno influito anche sulla ripresa delle attività negoziali più formalizzate, ma soprattutto su quelle focalizzate sui temi della riorganizzazione e del reindirizzo dei servizi territoriali. Non sorprende quindi che a maggio e giugno i documenti siano stati, rispettivamente, 40 e 34. A luglio avviene un salto quantitativo, con 80 documenti, segno di un recupero dei confronti, in particolare sugli aggiustamenti di bilancio a livello comunale, per rispondere alle conseguenze dell'emergenza. Tra settembre e dicembre vengono siglati circa il 25% di tutti gli accordi e verbalì dell'anno; sebbene in astratto questa quota risulta perfettamente coincidente con una ripartizione dell'anno in trimestri, se confrontata con gli anni passati – nei quali l'ultimo trimestre raccoglie in media il 15% dei documenti – suggerisce l'ipotesi che si sia innescato un "rimbalzo" della contrattazione, perlomeno in alcune aree, probabilmente anche sottostimato considerando che la quota di documenti dell'anno recuperati per l'analisi nell'anno successivo, e che non si ritrovano in quella di quest'anno, solitamente sono siglati proprio nell'ultimo trimestre.

<sup>1</sup> Documenti siglati tra il 1° marzo e il 31 dicembre 2020.

### ◆ Tipologia dei documenti

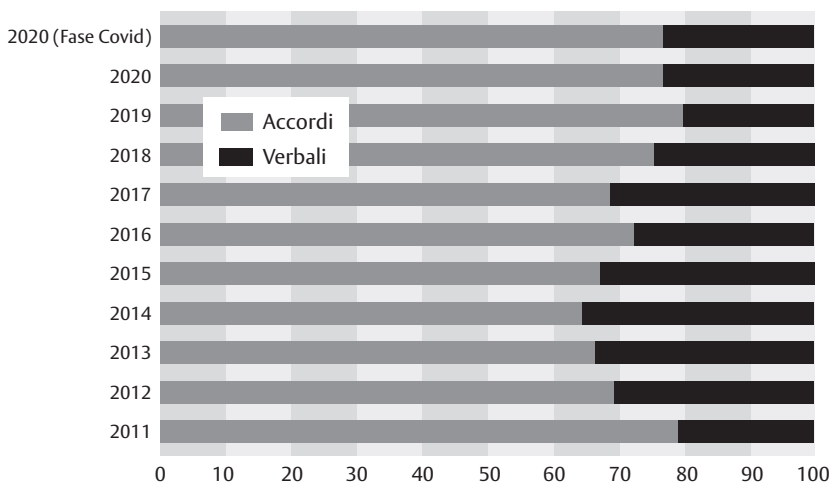
Se si osserva la composizione percentuale dei materiali in raffronto con gli anni precedenti, la quota di accordi sul totale dei documenti si abbassa a circa il 70% (vd. Tabella 2); ma contrariamente che nel passato recente, segnato da una corrispondente crescita dei verbali (sia verbali di continuità negoziale, di reinsediamento della contrattazione, verifiche e monitoraggi dell'andamento delle intese, ma anche effettive "intese mancate"), nel 2020 la riduzione percentuale degli accordi è dovuta alla crescita considerevole delle piattaforme negoziali.

ni territori – ha visto confronti continui e intensi ai diversi livelli istituzionali, magari non formalizzati nemmeno con una verbalizzazione.

A proposito delle piattaforme, nel corso della pandemia hanno assunto anche un profilo specifico e articolato in risposta alle urgenze dettate dalla crisi: note unitarie, proposte su singoli temi e linee guida per il confronto con le amministrazioni pubbliche ecc. Questa maggiore eterogeneità delle agende negoziali ha certamente caratteri temporanei e contingenti; vi sono stati ovviamente più "tradizionali" documenti per

**FIG. 1 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE**

(ACCORDI E VERBALI, ANNI 2011-2020, VAL.%)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

Di fatti, se osserviamo la distribuzione percentuale di accordi e verbali, non considerando le piattaforme, il loro rapporto reciproco non è particolarmente differente dagli anni precedenti (Figura 1), anche se questo deve considerare la contingenza di un anno eccezionale che – soprattutto in alcu-

la contrattazione sociale sui bilanci di previsione dei Comuni, che si riproporranno anche nei prossimi anni.

Questa maggiore varietà porta le piattaforme a contare il 9,3% dei documenti contro una media del 2-3% per l'intero decennio passato, senza considerare che anche in va-



**TAB. 2 ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE**

(ANNI 2011-2020, VAL.%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 Fase Covid
Accordi	75,8	66,7	65,1	62,5	65,7	69,9	67,0	74,0	77,1	69,9	69,4
Piattaforme	3,7	3,7	2,5	3,2	2,4	4,2	2,3	2,1	3,2	8,9	9,3
Verbali	20,5	29,6	32,4	34,3	31,9	25,9	30,7	23,9	19,7	21,2	21,3
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

lore assoluto (n. 49) esse risultano più numerose che in qualsiasi anno precedente, a partire dal 2011.

C'è da domandarsi se i temi del confronto nel corso della ripresa post pandemia solleciteranno anche un'innovazione dello strumento rappresentato dalla piattaforma negoziale, ad esempio articolando le agende per livello della contrattazione (comunale, sovracomunale, regionale), oltre che rispetto alle diverse funzioni a cui corrisponde l'agenda sindacale: allocazione delle risorse locali (confronto sui bilanci), progettualità (programmazione dei servizi territoriali), promozione del territorio (piani di sviluppo integrati, specie nel quadro del Pnrr).

#### ◆ Livello territoriale

A fronte della netta diminuzione complessiva dei documenti, avanzano percentualmente e tengono la posizione (essendo paragonabili al 2019, anche in valore assoluto)

gli accordi di livello sovracomunale e regionale, pari rispettivamente al 13% e al 7,1% nella fase Covid (vd. Tabella 3).

La tabella illustra il dato dei soli accordi, ma se consideriamo l'attività complessiva di negoziazione comprendendo i verbali di incontro si evidenzia ancor di più la vasta attività di confronto che si è dispiegata in particolare nel territorio, al di là dei confini delle singole amministrazioni comunali. Difatti, ben il 24% dei documenti (verbali + accordi) siglati nel corso della "fase Covid" si colloca a un livello sovracomunale (e ben il 50% dei documenti, se si considerano solo i mesi dell'emergenza sanitaria più acuta fino alle riaperture: tra marzo e giugno 2020). Ciò dà conto di un confronto diffuso e capillare più intenso proprio ai livelli collocati al di sopra del singolo Comune, specie laddove, anche per tradizione precedente, gli attori coinvolti sono stati in grado di impostare una reazione del sistema ter-

**TAB. 3 ◆ LIVELLO TERRITORIALE**

(ACCORDI, ANNI 2011-2020, VAL.%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 Fase Covid
Livello comunale	87,4	89,2	83,7	85,8	77,8	88,7	88,0	87,7	89,4	81,2	79,9
Livelli inter e sovracomunali	10,0	8,7	12,0	8,0	18,9	7,0	9,2	10,7	7,9	12,7	13,0
Livello regionale	2,6	2,1	4,3	6,2	3,3	4,3	2,8	1,6	2,7	6,1	7,1
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

ritoriale, predisponendolo sia all'aggiornamento delle proprie agende di intervento (es. la riprogrammazione del sistema dei servizi sociali territoriali) sia alla pronta adozione delle misure previste a livello nazionale. Da sottolineare che in tutti gli anni precedenti i verbali erano invece distribuiti tra i livelli in maniera più omogenea.

Altri dati convergono nel confermare la vivacità del livello sovracomunale: nel 2020 (fase Covid) cresce il numero di Comuni coinvolti per singolo documento; difatti il 12,5% degli accordi e dei verbali (che hanno un riferimento territoriale comunale, sia ad amministrazioni singole sia associate) vede la presenza di 2 o più comuni coinvolti, contro una media negli anni precedenti di circa il 6-7%. Tutto ciò non sorprende, se si considera la fondata necessità, specie nei primi mesi dell'emergenza, di un confronto sull'applicazione delle misure nazionali e regionali di sostegno alla popolazione colpita – anche sul piano economico – dalla pandemia, oltre che per il bisogno di intervenire sulla riorganizzazione dei servizi del territorio (sociale, socio-sanitario, sanitario, istruzione ecc.).

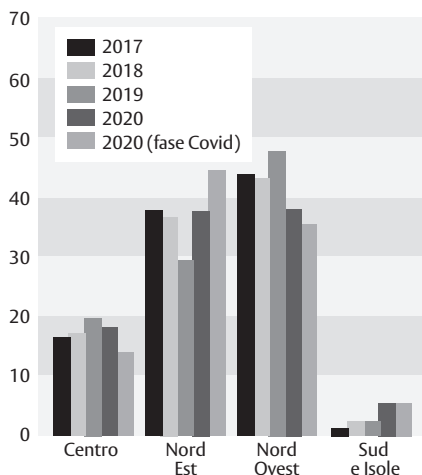
#### ◆ **Le differenze territoriali della contrattazione sociale**

Un elemento costante nell'analisi della contrattazione sociale è costituito dalle differenze di distribuzione territoriale. In particolare, ciò appare con evidenza nella concentrazione nel nord del Paese di una quota di accordi che oscilla, di anno in anno, tra i tre quarti e i quattro quinti del totale. Nel medio periodo si osservano una crescita degli accordi nel Nord-Est – pur con una battuta di arresto nel 2019 –, una componente sempre superiore al 40% nel Nord-Ovest – sebbene ridimensionata da oltre il 50% degli anni antecedenti al 2016 –, e una

quota altalenante intorno al 20% nelle regioni del Centro. La componente più marginale è da sempre quella dei documenti siglati nelle regioni del Sud e delle Isole, peraltro con una tendenza che li ha resi del tutto marginali – tra 1% e 2% del totale accordi – negli anni più recenti.

Il primo anno del Covid ha visto, come si è osservato, circa il dimezzamento degli accordi sottoscritti nell'intero Paese. Questo non si è realizzato in misura omogenea anche tra singole Regioni (vd. successiva Tabella 4). Pertanto la ripartizione degli accordi proposta nella Figura 2 offre una suddivisione nelle diverse ripartizioni territoriali in cui il 2020 non è del tutto confrontabile con gli anni precedenti; eppure probabilmente dà conto della maggiore o minore tenuta immediata del confronto negoziale. Naturalmente questo dato andrà osservato in combinazione con quanto si realizzerà nel corso del 2021, segnando eventuali "rimbalzi" o consolidamenti dell'arretramento. A questo proposito va segnalato il dato dei soli accordi sottoscritti nella fase Covid (marzo-dicembre 2020) che quindi non considera la quota di accordi realizzati prima dell'emergenza. Si può notare come la componente più importante di accordi è realizzata a Nord-Est, mentre l'impatto più significativo risulta nel Nord-Ovest, un'area da sempre caratterizzata da una vasta e capillare negoziazione, specie nei piccoli Comuni lombardi e piemontesi. Nel medesimo periodo si contrae anche la quota degli accordi del Centro, soprattutto per l'andamento della negoziazione in Toscana. Il Sud e le Isole, invece, per la prima volta mostrano un dato in leggera controtendenza: il numero assoluto di accordi è paragonabile a quelli siglati nel 2019, ma quasi la metà è realizzato a livello sovracomunale. Nel complesso si tratta di valori ancora esigui in

**FIG. 2 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE**  
(ACCORDI, ANNI 2017-2020, VAL. %)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

termini assoluti, che vanno necessariamente considerati tutt'al più come una spia di attenzione e una speranza per la ripresa post-pandemica.

Tradizionalmente, il gap con le regioni del resto del Paese si registra in particolare nella contrattazione di livello comunale. Salvo eccezioni territoriali, a volte contingenti e limitate ad alcuni cicli amministrativi delle istituzioni locali, il confronto con i Comuni intorno al bilancio delle amministrazioni è un'esperienza assai rara in tutto il Mezzogiorno e nelle Isole. Questo ha certamente radici storiche e cause complesse: dalle caratteristiche delle culture politiche e amministrative locali al ruolo dei corpi intermedi e alla loro capacità di rappresentanza sociale. Nel Nord, specie negli anni più recenti, si registrano tendenze a un riallineamento degli assi portanti della contrattazione, mediante un gap equivoquo tra il confronto che

si realizza con i Comuni e quello con gli enti e le amministrazioni sovracomunali. Tutto questo è avvenuto in modalità differenti e non omogenee, a seconda dei territori e dei retrostanti modelli di governance del sistema dei servizi pubblici. E non si tratta del confronto-scontro tra "vecchio" (negoiazione sui bilanci dei Comuni) e "nuovo"; quanto emerge è invece il tentativo di bilanciare competenze e prerogative degli attori del welfare locale per una governance effettivamente multilivello e, specularmente, mediante il rinnovamento dell'organizzazione, dell'agenda e delle pratiche di intervento delle organizzazioni sindacali. Ciò è maturato per fattori esterni (la diversificazione e l'evoluzione divergente dei sistemi regionali di welfare: dalla sanità ai servizi socio-sanitari fino alle politiche attive per il lavoro), ma si è giovata anche del consolidamento di prassi e relazioni tra le parti stabilite in anni - decenni, si può oggi ragionevolmente osservare - di contrattazione sociale svolta con i Comuni.

Nel Mezzogiorno questa fase non vi è stata; è difficile immaginare un percorso evolutivo analogo a quello intrapreso, almeno a partire dagli anni novanta del secolo scorso, nel Nord del Paese. Il consolidamento della contrattazione sociale nelle Regioni del Sud e nelle Isole richiede probabilmente una *via originale*, specifica del contesto meridionale valorizzando ad esempio la governance sovracomunale, a partire anche dalle competenze tecniche e amministrative che si sono cimentate in essa nel corso degli anni negli ambiti sociali, nei distretti sanitari, attraverso la programmazione dei Piani di zona. A livello comunale occorrerà certo intervenire, ma soprattutto per facilitare una condivisione a livello superiore di prerogative e competenze sui servizi del territorio, specie considerando che le linee di finanziamento del

sistema dei servizi si orientano al coordinamento e all'integrazione territoriale. Una via originale della contrattazione sociale nel Mezzogiorno, quindi, che soprattutto sia pronta, in questa fase, a cogliere le opportunità eventualmente offerte dal Pnrr e dalla fase post-pandemica.

**TAB. 4 ◆ DISTRIBUZIONE MATERIALI PER REGIONE**

(ACCORDI/VERBALI E PIATTAFORME,

ANNO 2020, V. A.)

	ACCORDI/ VERBALI	DIFFER. 2019-2020	PIATTAFORME NEGOZIALI	DIFF. 2019-2020
Abruzzo	1	1	3	3
Alto Adige /Süd Tirol	0	-	0	-
Basilicata	6	2	0	-
Calabria	0	-22	1	1
Campania	15	11	0	0
Emilia Romagna	47	-66	2	-6
Friuli-V. Giulia	2	-15	2	2
Lazio	33	4	8	6
Liguria	12	10	0	-1
Lombardia	153	-242	7	5
Marche	29	-5	5	4
Piemonte	29	-	2	1
Puglia	0	-2	0	0
Sardegna	5	2	1	1
Sicilia	1	-	3	3
Toscana	29	-69	6	1
Trentino	0	-	0	-
Umbria	12	2	1	-
Veneto	117	-21	8	-1
<b>Totale</b>	<b>491</b>	<b>-410</b>	<b>49</b>	<b>19</b>

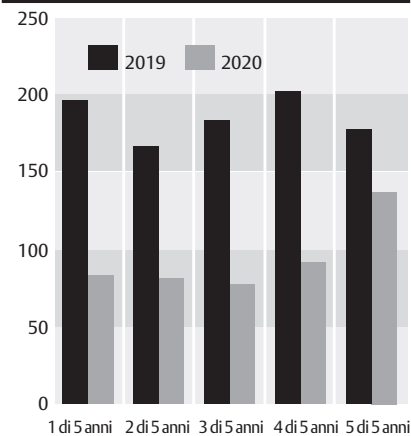
Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

Dal punto di vista della distribuzione regionale dell'attività negoziale si è già detto che anche l'anno del Covid (pur con diverse specificità cui i dati non possono che alludere in modo impressionistico) conferma le differenze territoriali, illustrate nella Tabella 4. La contrazione della formalizzazione di accordi è un elemento problematico che andrà analizzato a fondo, anche alla luce di una diversità di risposta (asimmetrica) da parte dei territori, anche all'interno della cornice comune rappresentata dall'emergenza pandemica. In qualche modo occorre chiedersi quanto la pandemia abbia diversificato e accentuato le differenze territoriali che, a proposito dell'iniziativa negoziale, i Rapporti precedenti hanno già registrato. Va ricordato che i valori che seguono indicano solamente la distribuzione dell'attività negoziale che arriva a formalizzarsi in "accordi"; essa non dà conto del peso degli interventi, della qualità della negoziazione e di altre dimensioni contenutistiche o di processo. Tuttavia, il dato è certamente il segno di un buon livello di proceduralizzazione del confronto, tale da concretizzarsi nell'esigibilità di documenti di intesa o di verbalizzazione del confronto.

#### ◆ Continuità negoziale

Un altro elemento utile per saggiare la tenuta e/o l'arretramento della contrattazione sociale è quello della continuità, da un anno all'altro, dei confronti e delle intese raggiunte. Per continuità negoziale si definisce la presenza – negli accordi e nei verbali del 2020 – di amministrazioni comunali che si ritrovano anche in uno o più anni precedenti, considerando il quinquennio 2016-2020. La Figura seguente mostra in misura eloquente non solo il calo delle amministrazioni coinvolte (i dati sono espressi in valori assoluti), ma indica anche come gli

**FIG. 3 ♦ CONTINUITÀ NEGOZIALE**  
(ACCORDI E VERBALI,  
ANNI 2019 E 2020, V. A.)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

unici Comuni che in qualche misura contengono il calo siano quelli che si ritrovano negli accordi di contrattazione sociale in tutti gli anni del quinquennio. In sostanza, in un anno di forte arretramento soprattutto a livello comunale, solo una forte e continua cornice di relazioni sindacali è stata in grado di confermare anche la formalizzazione di nuove intese o tavoli di confronto.

### ◆ Parti coinvolte: gli attori della contrattazione

Le parti coinvolte (e cioè i firmatari) della contrattazione sociale territoriale hanno mostrato nel corso del passato decennio tendenze relativamente costanti, pur con spunti e variazioni (vd. Tabella 5). Ad esempio, un incremento della presenza confederale negli anni centrali del decennio, a cui è seguito un calo più recente. Emergono andamenti altalenanti e meno univoci per quanto riguarda altri soggetti, mentre è possibile osservarli con maggior chiarezza a livello dei contesti regionali: ad esempio la crescita del confronto a livello sovracomunale o il coinvolgimento di altri attori del territorio. Su questo aspetto sarà più determinante osservare, da qui al prossimo futuro, se alcune aree che hanno mostrato una contrattazione sociale più orientata ai livelli sovracomunali potranno fungere da apripista anche in altri territori. Va ribadito che anche in questo caso i dati del 2020 vanno considerati in termini molto specifici, ma allo stesso tempo ci dicono come hanno agito – e reagito – gli attori principali coinvolti nella contrattazione. A fronte del quasi dimezzamento della negoziazione formalizzata attraverso testi d'ac-

**TAB. 5 ♦ PARTI COINVOLTE AGGREGATE**  
(ACCORDI, ANNI 2012-2020, VAL.% SU TOTALE MISURE COVID)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 Fase Covid
Spi Fnp Uilp	87,3	84,5	81,0	74,2	87,9	86,7	87,4	86,0	79,5	77,0
Cgil Cisl Uil	54,0	53,0	60,8	71,7	75,4	71,8	68,3	54,1	71,5	70,0
Altri soggetti	16,8	13,3	16,3	13,8	10,2	11,7	8,5	8,8	14,1	16,3
Amministrazioni comunali	90,9	86,2	86,0	78,6	87,5	87,0	88,0	90,1	82,4	81,3
Amministrazioni ed enti sovracomunali	6,9	13,2	13,8	25,1	11,1	11,2	11,6	10,4	19,4	20,8

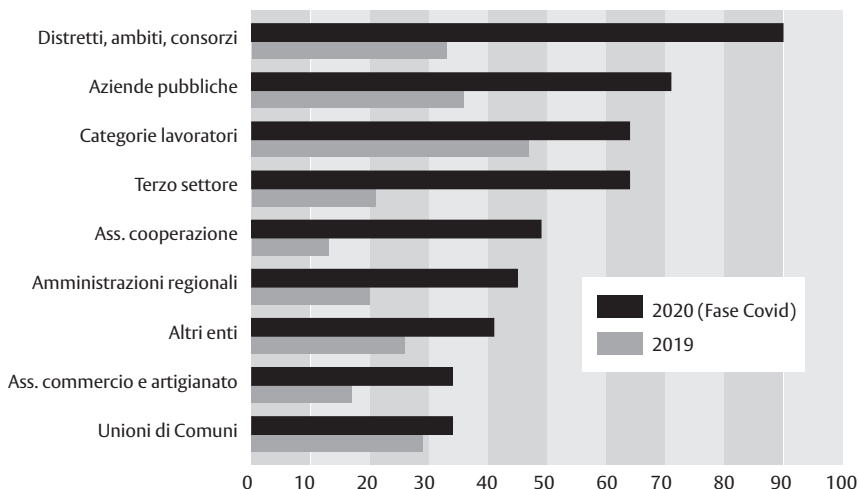
Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

cordo, la presenza dei sindacati dei pensionati e dei livelli confederali torna a convergere, risultando in una distanza di circa 7 punti percentuali, contro gli oltre 30 del 2019. Questo può sollecitare diverse interpretazioni, a partire dalla più complessa tenuta del confronto “tradizionale” sui bilanci di previsione con i piccoli Comuni, in grandi regioni particolarmente colpite come la Lombardia – ma non solo – che vedono tradizionalmente una presenza capillare dei sindacati dei pensionati.

In termini corrispondenti, cala la presenza delle amministrazioni comunali (“solo” quattro accordi su cinque hanno come referente un Comune), mentre crescono – nel complesso – gli enti e le amministrazioni sovracomunali/regionali, arrivando a circa il 20% di tutti gli accordi, specie nella fase Covid. Crescono sensibilmente anche gli Altri soggetti, nei quali sono compresi in parti-

colare il Terzo settore e le associazioni datoriali (16,3% degli accordi di fase Covid). Nella risposta all'emergenza diversi enti e soggetti intermedi sono stati chiamati a intervenire. Sicuramente la spinta delle normative emanate dal governo nazionale e dalle Regioni ha sollecitato la regolazione dei servizi territoriali, i provvedimenti a tutela della salute degli utenti e dei lavoratori, le provvidenze previste per gli ammortizzatori sociali e per il contrasto dell'emergenza economica dei cittadini e delle famiglie. In parte, quindi, questa reazione è per certi versi dovuta e indirizzata dalla cornice di policy nazionali e regionali. Più in dettaglio, come indica la Figura successiva (Figura 4), i dati illustrano una maggiore partecipazione proprio degli “altri” attori della contrattazione sociale territoriale, assegnando a questa espressione composita proprio una connotazione territoriale più marcata. Confron-

**FIG. 4 ◆ PRINCIPALI PARTI COINVOLTE, ECCETTO OOS E AMMINISTRAZIONI COMUNALI**  
(ACCORDI, ANNI 2019 E 2020, VAL. %)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

tando il 2019 e il 2020 (fase Covid) emerge anzitutto che il soggetto più rappresentativo cambia qualitativamente e quantitativamente. Nel 2019 i primi quattro attori (ripetiamo, al di fuori dei principali: Ooss confederali e dei pensionati, Comuni) vanno da una presenza del 4,7% (categorie dei lavoratori) all'1,3% degli accordi; si tratta della classica articolazione della contrattazione nei servizi pubblici sovracomunali: in primo luogo le federazioni di categoria, seguite dalle aziende pubbliche, dai distretti del welfare territoriale e dalle unioni di Comuni. Nel 2020 aumenta nel complesso il peso di questi attori, i quali da una presenza di "seconda linea" divengono una vera e propria "prima linea di intervento" nel corso dell'emergenza. Ciò avviene con un loro riposizionamento: a partire dai distretti del welfare (9%) e dalle aziende pubbliche (7%), dietro cui si collocano le categorie dei lavoratori e il Terzo settore. Va segnalata la minore attivazione delle unioni di Comuni, o meglio una concentrazione nelle sole aree in cui erano già in precedenza un centro emergente dell'azione associata dei Comuni, e di conseguenza di negoziazione. Questo è un aspetto dirimente: delle 105 ricorrenze di altri soggetti e amministrazioni ed enti sovracomunali, ben 24 si concentrano in Emilia Romagna, 9 nelle Marche, 8 nel Piemonte (per citare alcune regioni che hanno avuto un calo complessivo degli accordi assai rilevante, concentrato però soprattutto nel confronto con i Comuni). Un'ipotesi da considerare è che la tenuta della contrattazione sociale sia avvenuta in misura differenziata, specialmente nei contesti in cui la rete delle relazioni territoriali ha evitato la dispersione e ha realizzato intese di maggior peso specifico capaci di coordinare gli interventi, anche a scapito della contrattazione con i singoli Comuni. Andrebbe ap-

profondito in che misura questo sia corrispondente a eventuali strategie adottate consapevolmente sul campo, orientate a privilegiare un livello invece che un altro. Altra domanda posta per lo sviluppo della contrattazione è se una buona tenuta del livello sovracomunale possa consentire un recupero più rapido delle relazioni con le singole amministrazioni comunali.

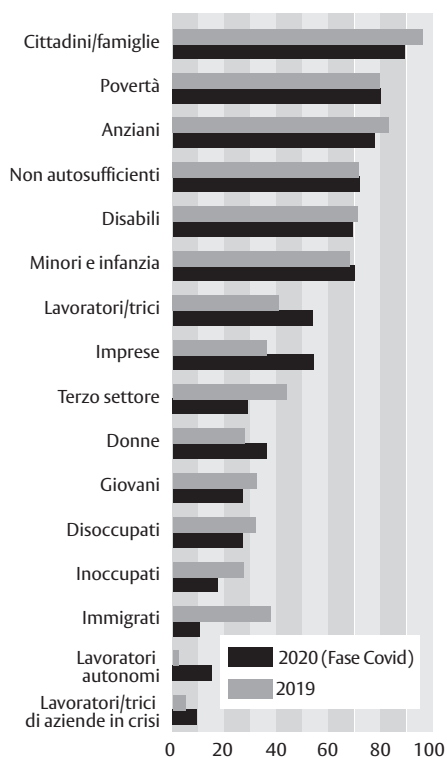
Anche il tasso di multilateralità delle intese è più spiccato, almeno in termini relativi: nel 2020 circa il 10% degli accordi vede la presenza di 4 o più parti coinvolte. Dietro questi numeri appaiono profili differenti di accordi, sia sotto l'aspetto dei temi sia della governance retrostante: vi si trovano intese specifiche della prima fase pandemica sulla riorganizzazione dei servizi e relative ai settori più colpiti dalla crisi (con la presenza di sindacato, enti pubblici, associazioni datoriali) e intese di profilo analogo sulla risposta alla crisi e sullo sviluppo territoriale. Poi vi sono le intese di livello sovracomunale sulla programmazione del welfare territoriale che di norma associano strutture sindacali confederali, pensionati, categorie dei lavoratori attivi, amministrazioni locali, spesso associate, ed enti funzionali del welfare (distretti, consorzi, aziende sanitarie ecc.).

Queste caratteristiche, nel complesso, restituiscono certamente il profilo di una contrattazione collocata in una cornice emergenziale. Rispetto a questo profilo occorrerà interrogarsi su quali sono i caratteri da considerare solo contingenti e quali invece potrebbero consolidarsi nel futuro: maggiore integrazione tra intervento confederale e delle categorie (in primo luogo i pensionati e la funzione pubblica), orientamento al confronto sovracomunale, coinvolgimento e partecipazione di una più ampia rete di soggetti titolari della rappresentanza territoriale.

## ◆ I destinatari della contrattazione sociale

La contrattazione sociale 2020 mantiene l'orientamento ai principali soggetti destinatari degli anni passati, ma con differenze che meritano attenzione, specie considerando la fase strettamente legata all'emergenza sanitaria. Se ci soffermiamo sui soggetti più fragili rispetto alla dimensione sociale e sanitaria della crisi pandemica, non sorprende che le persone e le famiglie in povertà, gli anziani, i non autosufficienti e i di-

**FIG. 5 ◆ PRINCIPALI DESTINATARI**  
(ACCORDI, ANNI 2019-2020, VAL.%)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

sabili mantengano una presenza considerevole tra i destinatari delle misure, con valori tra il 70% e l'80% degli accordi (vd. Figura 5). Nella parte intermedia dell'elenco dei destinatari, crescono in misura significativa lavoratori e imprese, sullo sfondo del confronto su interventi di vario genere: la riorganizzazione dei servizi pubblici, a seguito del lockdown di primavera 2020 e delle successive riaperture, ma anche per via di interventi a sostegno del tessuto economico di livello locale. In particolare su questo fronte, non sono rari gli interventi di alleggerimento fiscale e tributario rivolto all'economia di prossimità: artigiani, commercianti, piccole imprese e professionisti; ciò si riflette nel dato assolutamente nuovo – se confrontato con gli anni precedenti – che porta i lavoratori autonomi tra i beneficiari degli accordi nel 15% circa dei testi analizzati.

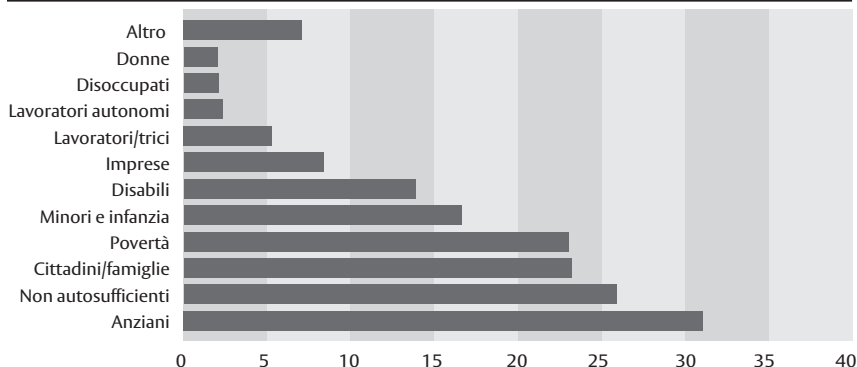
Osservando ancora la Figura 5, se si eccettua il dato delle donne – in crescita relativa rispetto al 2019, ma concentrato in determinate aree regionali – si coglie un abbassamento dei valori per tutti i soggetti che si collocano dietro a quelli più rappresentativi (anziani, povertà, disabili, non autosufficienti, minori) e a quelli più caratteristici della risposta alla crisi (imprese e lavoratori).

Ciò è indice di una minore diffusione degli accordi multitematici, in particolare quelli sui bilanci di previsione dei Comuni, e di conseguenza un calo della pluralità dei destinatari trattati, a valle di una selezione di priorità evidentemente dettata dall'emergenza pandemica. Diminuisce la presenza del Terzo settore, tradizionalmente citato negli accordi come destinatario di contributi economici a fronte dell'apporto generale al benessere delle comunità, ma anche in relazione a specifici servizi (specie complementari all'assistenza ad anziani, povertà e non autosufficienza). Questo può sorpren-



**FIG. 6 ◆ PRINCIPALI DESTINATARI ASSOCIATI A MISURE COVID**

(ACCORDI, ANNO 2020, VAL.% SU TOTALE MISURE COVID)

*Fonte: Ocs, elaborazione Fdv*

dere, considerata la natura della crisi, ma, a fronte di questa minore formalizzazione nelle intese (specie per il calo di accordi di livello locale comunale che ne “certificavano” il ruolo, soprattutto nel Nord-Ovest), va considerato il vasto tessuto di iniziative autonome di sostegno ai più fragili che ha coinvolto direttamente l’associazionismo, anche in raccordo con il sindacato.

Tra i soggetti trascurati dalla negoziazione, almeno osservata attraverso la lente degli accordi, vi sono gli immigrati la cui presenza passa dal 37,7% del 2019 (dopo anni di costante crescita, anche – e per certi versi a causa – dell’irrigidimento della normativa all’epoca dei cosiddetti Decreti sicurezza) al 10,4% degli accordi della fase Covid.

Le misure e gli interventi negoziati possono essere generalisti e orientarsi alla platea più vasta dei cittadini e delle famiglie, o focalizzati su beneficiari specifici o gruppi di essi. L’introduzione della variabile “misure Covid” all’interno della classificazione delle tematiche ci consente di illustrare come e in che misura gli interventi di contrasto alla crisi pandemica risultino associati ai desti-

nari della contrattazione sociale (vd. Figura 6). Nel complesso la contrattazione sociale tra marzo e dicembre 2020 ha fatto registrare 1.178 “misure Covid”, e cioè singoli temi rilevati nell’analisi dei 284 accordi del periodo. Sono stati definiti in tal modo gli interventi associati in maniera esplicita al contrasto della pandemia e dei suoi effetti, almeno negli intenti espressi negli accordi. In primo luogo, e per i caratteri della prima emergenza sanitaria, quasi un terzo degli interventi caratterizzati da “misure Covid” (31,2%) si rivolge agli anziani (o anche agli anziani, essendovi la possibilità che una misura negoziata si rivolga a più beneficiari). Seguono le persone non autosufficienti (26%) e, tra i beneficiari specifici, persone e famiglie in condizione di povertà (23,1%), i minori e l’infanzia (16,7%), i disabili (13,9%). Tra il 10 e il 5% delle “misure Covid” ritroviamo le imprese (8,4%) e lavoratori e lavoratrici (5,3%). Lavoratori autonomi, disoccupati e donne si associano a poco più del 2% delle “misure Covid”, mentre tutti i restanti beneficiari (preari, immigrati, giovani, inoccupati ecc.) nel complesso raggiungono il 7%.

## ◆ I TEMI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2020 SULLO SFONDO DELLA PANDEMIA

La fisionomia dei destinatari della negoziazione 2020 è pertanto strettamente connessa all'emergenza, e ciò si associa alle diverse misure definite per contrastarne e mitigarne gli effetti. Non a caso il 69,5% degli accordi vede la presenza di uno o più interventi esplicitamente indicati come risposta alla crisi pandemica. Questo naturalmente ha avuto un impatto anche sul profilo generale delle principali aree tematiche; però va evidenziato che l'inerzia delle tendenze acquisite nel corso degli anni non viene stravolta nemmeno in un anno eccezionale come il 2020, come è illustrato nella Tabella

6. Alcune aree mantengono i valori degli anni precedenti, in particolare quelle più rappresentative: quella del sociale, socio-sanitario, sanitario e dell'assistenza, intorno al 90% degli accordi, insieme all'area 6 (lavoro e sviluppo), che torna lievemente a crescere dopo un calo registrato nel 2019. Nel quadro di questa sostanziale continuità della cornice dei dati, sono per certi versi fisiologici valori più bassi delle medie degli ultimi anni per diverse altre aree tematiche. Ciò si lega anzitutto alle caratteristiche dei documenti raccolti, e in particolare alla diminuzione dei documenti di solito più variegati sotto il profilo tematico, e cioè i confronti sui bilanci di previsione dei Comuni. Difatti, nel 2020 (fase Covid) cresce il peso dei documenti meno tematicamente ric-

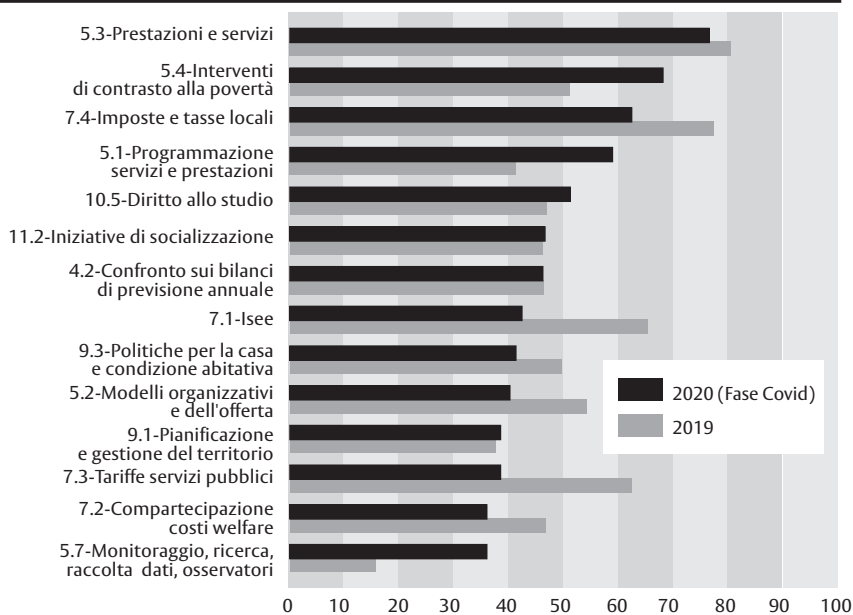
**TAB. 6 ◆ AREE TEMATICHE PRINCIPALI**

	(ACCORDI, ANNI 2017-2020, VAL.%)				
	2017	2018	2019	2020	2020 Fase Covid
Relazioni tra le parti e definizione del processo	88,6	84,5	81,4	80,9	82,4
Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	43,0	50,3	55,6	52,0	47,5
Pubblica amministrazione	64,9	61,0	69,1	62,9	59,9
Politiche di bilancio	57,8	50,6	58,4	52,3	49,6
Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	87,0	88,5	90,7	90,5	89,8
Politiche del lavoro e dello sviluppo	51,7	56,2	49,5	53,6	53,5
Politica locale dei redditi e delle entrate	86,9	85,5	86,2	74,3	71,8
Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	29,9	35,9	38,7	35,3	36,3
Politiche abitative e del territorio	63,6	68,1	70,7	65,3	64,1
Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	51,5	57,3	64,1	62,6	62,0
Politiche culturali, benessere e sicurezza	43,3	55,0	61,2	56,0	55,3

Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

**FIG. 7 ◆ PRINCIPALI VOCI TEMATICHE DI SECONDO LIVELLO**

(ACCORDI, ANNI 2019-2020, VAL. %)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

chi: circa il 35% degli accordi arriva a toccare al massimo quattro aree tematiche (se si eccettua quella delle relazioni tra le parti), contro circa il 25% nel 2019.

In questo contesto, va segnalata la diminuzione del secondo pilastro tradizionale della negoziazione, quello delle *Politiche dei redditi e delle entrate* (area 7, dall'86,2% del 2019 al 71,8% della fase Covid 2020). Certo, l'area rimane su valori considerevoli e occorre tener conto dell'effetto dovuto alla composizione interna degli accordi, con un calo della presenza di quelli comunali in cui viene solitamente trattata la politica delle entrate nelle previsioni di bilancio. Cala inoltre l'area della *Partecipazione e cittadinanza attiva* (area 2), soprattutto per la di-

minuzione già segnalata delle misure che vedono coinvolto il Terzo settore, ma anche per una contrazione degli interventi di informazione rivolti ai cittadini – generalmente ricorrenti negli accordi con le amministrazioni comunali –. Si ridimensionano le *Politiche culturali, benessere e sicurezza* (area 11) e i temi relativi alla *Pubblica amministrazione* (area 3).

Un quadro di sfondo delle principali voci o aggregazioni tematiche affrontate nel 2020 (fase Covid) è offerto dalla Figura precedente (Figura 7). Lo sguardo qui risulta di maggiore dettaglio, dal momento che mostra le principali voci tematiche di secondo livello (collocato tra le aree generali e le misure specifiche) e consente di apprezzare

meglio la concentrazione degli interventi e, con le cautele del caso, le differenze rispetto all'ultimo anno pre-pandemia.

In primo luogo, come da tradizione, sono più diffusi i temi del sistema dei servizi di welfare, a partire da *Prestazioni e servizi*, seguiti da *Interventi di contrasto della povertà* e *Programmazione servizi e prestazioni*. In particolare la prevalenza della programmazione – e riprogrammazione – territoriale è più accentuata nella fase Covid rispetto al 2019, così come gli interventi contro la povertà. Tra i temi relativamente meno presenti nella fase pandemica vi sono tutti quelli inclusi nell'area delle politiche dei redditi e delle entrate: la regolazione e l'applicazione dell'Isee, la compartecipazione ai costi del welfare, imposte e tasse locali, tariffe dei servizi pubblici. Da notare che tra le principali voci tematiche rilevate nel 2020 vi sono gli interventi di *Monitoraggio, ricerca, raccolta dati e osservatori* riferiti all'ambito del welfare territoriale (area 5.7). Nel confronto con il 2019 (15,6%) spicca il dato registrato nel 2020: il 35,9% degli accordi contiene riferimenti a monitoraggio delle misure, confronti e valutazioni con le istituzioni più sistematici del solo rimando a episodici incontri di verifica. Ciò si connette con la necessità indicata dal sindacato e recepita, solitamente, dalle istituzioni, di verificare le condizioni degli utenti e dell'offerta dei servizi alla persona, nella fase più acuta del lockdown e anche successivamente. Questo dato concorda con l'accentuazione di una tendenza già registrata – seppur timidamente – negli anni precedenti, peraltro non solo nell'area delle politiche del welfare territoriale ma anche in quelle del lavoro e sviluppo e delle politiche di bilancio (tra il 3 e il 5% degli accordi 2020 indicano monitoraggi, osservatori ecc. sui rispettivi temi).

Nel complesso questi dati sollecitano la riflessione sul sistema di relazioni sindacali, ma soprattutto sulle pratiche che possono metterlo più proficuamente in atto: tavoli tecnici, osservatori permanenti, condivisione e accesso ai dati non solo relativi al bilancio degli enti ma anche sui servizi e sugli utenti. Si tratta di elementi essenziali per costruire accanto al momento negoziale – garantito dalle prassi acquisite e da accordi formali sulle relazioni tra le parti – momenti partecipativi utili non solo alla realizzazione di intese, ma all'analisi dei bisogni e alla *produzione di policy* condivise.

Andando oltre questo quadro generale, un ulteriore affondo nelle misure specifiche può consentire di cogliere con maggiore precisione il profilo degli accordi 2020. Per l'area *Pubblica amministrazione* (area 3) si registra un calo delle voci riguardanti gli interventi sull'organizzazione, gli appalti e le esternalizzazioni; in sostanza gli interventi più strutturali che negli anni passati avevano visto un aumento sensibile. Questa crescita non è stata omogenea nel Paese, ma il riflesso di un'agenda di lunga durata del sindacato accanto all'evoluzione della cornice amministrativa delle istituzioni locali. La specificità del 2020 pandemico ha sicuramente inciso su questa negoziazione *regolativa*, dal momento che, come si è osservato, ha prevalso un'azione *distributiva* e l'adozione di strumenti ad hoc. Una tenuta migliore va alle tematiche relative alle gestioni associate dei servizi (la dimensione a cui più spesso si sono demandate le risposte di sostegno e assistenza ai cittadini più colpiti dall'emergenza).

Nell'area *Politiche di bilancio* (area 4) va segnalato che oltre un quarto degli accordi della fase Covid ha previsto interventi di aggiustamento dei bilanci annuali in corso di validità, in aumento di circa dieci punti

percentuali rispetto agli anni precedenti. È senz'altro rilevante che la tempestività degli aggiustamenti di bilancio si ritrovi negli atti della contrattazione sociale, e ciò suggerisce l'importanza di un andamento continuo e non episodico del confronto negoziale.

Nel dettaglio dell'area del *sociale, socio-sanitario, sanitario e assistenziale* (area 5) si coglie la forte sollecitazione che ha avuto il sistema territoriale a seguito della pandemia: la voce di secondo livello *Programmazione servizi e prestazioni* (5.1) raggiunge il valore del 58,8% degli accordi di fase Covid, contro un livello del 40% circa nel 2019 (sulla scia di una crescita costante negli anni precedenti). Si intravede nella contrattazione del 2020 l'esigenza di intervenire sui modelli organizzativi, specie alla luce del necessario contrasto della diffusione del virus adeguando le modalità di accesso ai servizi e alle prestazioni. La connessione con gli interventi di sostegno sociale ed economico alle persone più colpite dalla crisi si coglie anche nella tenuta delle misure di contrasto del disagio sociale e per la prevenzione sanitaria, mentre gli interventi per l'accoglienza – specie rivolti ai migranti – segnano il passo.

Tra gli interventi prevalenti nella contrattazione del 2020 spiccano quelli di contrasto della povertà: essi fanno un balzo sensibile tra marzo e dicembre 2020 che li porta dal 51% degli accordi 2019 al 68%. Va rilevato che la composizione di dettaglio delle misure specifiche dà il segno della cornice emergenziale: il dato complessivo è infatti trainato soprattutto dalla voce relativa a interventi di sostegno in beni e servizi di prima necessità (dal 13,4% degli accordi 2019 al 50,7% della fase Covid), accanto ai trasferimenti economici diretti che raggiungono un quarto degli accordi nel periodo.

Nell'area del *Lavoro e sviluppo* (area 6) gli interventi specifici compongono un profilo della contrattazione 2020 per alcuni aspetti differente da quanto consolidato negli anni recenti. Cala il peso degli interventi di inclusione lavorativa, che solitamente si concretizzavano in borse lavoro e percorsi di formazione professionale connesse alla presa in carico delle persone in condizione di povertà. Per quanto non sia possibile avanzare interpretazioni nette a riguardo, è probabile che anche nel campo del lavoro gli interventi di inclusione abbiano lasciato il passo a misure di contrasto dell'emergenza: gli interventi di protezione del lavoro e del reddito tornano a crescere (fino al 10% degli accordi), dopo la ritirata progressiva dei "fondi anticrisi" costituiti all'inizio del decennio passato in risposta alla crisi economica seguita alla crisi delle finanze pubbliche del 2011. Al di là delle evidenze statistiche, ciò segnala un tema certamente rimasto sottotraccia negli anni recenti: lo spostamento delle policy e delle risorse territoriali da interventi a sostegno del lavoro (povero, precario, intermittente) a misure di contrasto della povertà tout court. La pandemia ha mostrato, almeno nella contingenza della fase più acuta, come l'aumento del tasso di povertà assoluta si accompagni a fenomeni non meno acuti – né meno repentini – di caduta del reddito e arretramento della condizione sociale di vaste porzioni del mondo del lavoro.

Tra gli interventi da segnalare hanno un certo rilievo quelli di sostegno al tessuto economico, soprattutto nelle intese con i Comuni (in particolare rispetto a tariffe e tributi locali); questi arrivano al 17,2% degli accordi, contro il 4,6% del 2019.

Come si è accennato, l'area della *Politica locale dei redditi e delle entrate* (area 7), pur essendo uno dei pilastri della contrattazio-

ne sociale, segna una compressione del suo peso relativo nella negoziazione del 2020. Ciò certamente è dovuto all'impasse della fase più acuta della crisi, nel contesto di incertezze dei bilanci locali e a fronte dell'emergere di nuove e intense richieste di sostegno da parte dei cittadini. Cala, in particolare, il riferimento all'Isee (dal 65,1 al 43,3%), ma occorre anche considerare la quota di interventi di emergenza che sono stati disposti, a partire dalle istituzioni di livello superiore per tramite dei Comuni, anche senza il filtro della prova dei mezzi. Ciò non cancella l'esigenza, tuttavia, di una verifica dell'impianto della compartecipazione alla luce della fase post-Covid.

Sul versante del recupero di risorse disponibili per fronteggiare la crisi, non cala sostanzialmente il peso dei temi di accordo sul contrasto dell'evasione fiscale e tributaria: si ritrovano nel 47,9% degli accordi. Non si segnalano innovazioni particolari nella sua trattazione; gli accordi peraltro sono da tempo una cartina di tornasole di contesti territoriali assai differenziati nei quali il tema è declinato in un ampio spettro di modalità: dalle pure e semplici petizioni di principio e impegni condivisi fino a vere e proprie riorganizzazioni dei servizi di controllo, vigilanza, raccolta dei dati e incrocio con la prova dei mezzi e altri indicatori indiretti di incongruenza del gettito. Va segnalata la condivisione delle risorse recuperate con finalità redistributive e/o a sostegno della spesa sociale delle amministrazioni.

L'area delle *Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità* (area 8) si mantiene sostanzialmente ai livelli degli anni più recenti, ma con il calo rilevante – già segnalato in relazione ai beneficiari – degli interventi di integrazione: dal 26,6% del 2019 all'8,2%. Se nell'anno precedente al Covid si era manifestata una certa vivacità della ri-

sposta locale – tra amministrazioni comunali e unioni di Comuni – verso gli effetti più deleteri dei cosiddetti Decreti sicurezza, che si ripercuotevano sulla sicurezza stessa e sul benessere delle comunità – si pensi alla cancellazione anagrafica per i richiedenti asilo disposta dalla norma del tempo, poi modificata solo nel dicembre 2020 –, nel corso dell'emergenza Covid i testi di accordo si sono soffermati solo marginalmente su questi temi.

L'area delle *Politiche abitative e del territorio* (area 10) nel complesso mantiene il peso acquisito negli anni passati. In particolare le voci relative a *Pianificazione e gestione del territorio* (9.1) mantengono una buona quota degli interventi (quasi nel 40% degli accordi), indicando soprattutto gli interventi locali di riqualificazione e manutenzione del territorio, in uno spirito di iniziativa che potrebbe risultare proficuo alla luce dei programmi nazionali del Pnrr. Altri temi indicano punti di riflessione utili per l'agenda sindacale nella fase di ripresa post-pandemica: ad esempio l'organizzazione del trasporto locale, dei servizi di igiene urbana, il risanamento ambientale e l'efficienza energetica che nel periodo emergenziale sono stati particolarmente indirizzati all'adattamento alle condizioni date di diffusione dell'epidemia e del suo contenimento, ma che possono diventare volani di interventi di sviluppo sostenibile del territorio.

Sul versante delle politiche dell'abitare, si contrae nel complesso l'aggregazione di voci destinate agli interventi per la casa: in particolare i riferimenti all'edilizia abitativa pubblica, al *social housing* e a progetti speciali di inclusione abitativa. I dati complessivi mostrano anche una contrazione delle misure di sostegno agli affitti, ma va ricordata la fase specifica in cui sono maturati i

testi analizzati; mentre tra i vari accordi analizzati ve ne sono diversi di livello sovra-comunale che affrontano il tema, soprattutto nella richiesta di maggiori risorse per l'integrazione dei fondi per l'affitto a livello locale utilizzando risorse regionali.

L'area delle *politiche educative e per l'infanzia* (area 10) vede una crescita relativa in particolare nelle voci riguardanti il diritto allo studio, attraverso interventi di rimodulazione del trasporto pubblico per gli studenti, specie in occasione dell'inizio del passato anno scolastico (dal 32,7 al 40,1%); mentre il riferimento agli interventi di integrazione rivolti agli alunni disabili, portatori di bisogni speciali e agli alunni stranieri risulta in calo (dal 18,8% del 2019 all'8,8). Tiene la quota di accordi (circa uno su cinque) che fa riferimento a interventi per l'edilizia scolastica, in linea con gli anni pre-Covid. Per quanto più marginali, si segnalano le attività integrative ed educative extra-curricolari, organizzate intorno al passaggio dell'estate 2020 in vista della riapertura

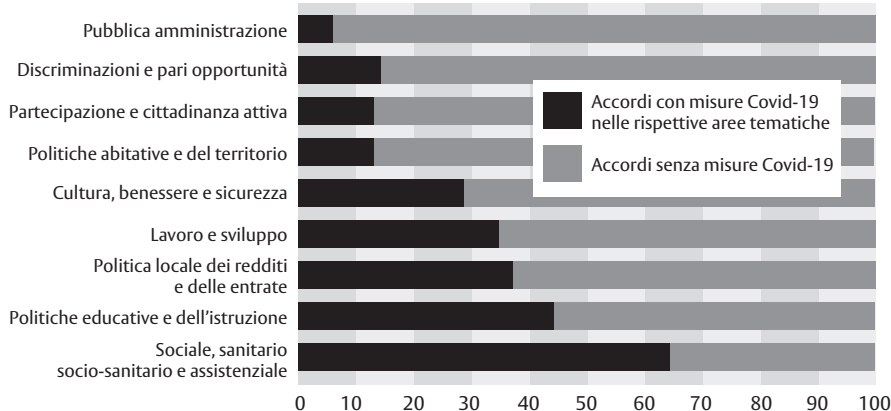
delle scuole, azioni di contrasto della dispersione scolastica e convenzioni a favore degli studenti (ad esempio con la destinazione di strumenti informatici per la frequenza dei corsi a distanza).

Infine, le *Politiche culturali, del benessere e della sicurezza* (area 11) si collocano sostanzialmente ai livelli precedenti, ma con una riduzione sensibile delle attività culturali e di socializzazione (in relazione alle limitazioni determinate dalle misure di contrasto della diffusione della pandemia). Soprattutto il campo delle politiche culturali non risulta trattato in termini di revisione e adattamento dell'offerta alle nuove condizioni del contesto. Il tema naturalmente risulta presente, ma gli accordi si concentrano sulle misure di contenimento del virus e di sicurezza nella frequentazione degli spazi pubblici e dei centri di aggregazione: iniziative culturali estive, società sportive, centri sociali per anziani ecc.

Nell'ambito dell'area 11 risulta marginale il tema della sicurezza (dal 15-18% degli anni

### FIG. 8 ◆ DISTRIBUZIONE MISURE COVID ENTRO LE AREE TEMATICHE

(ACCORDI, ANNO 2020, VAL. % SU ACCORDI DI CIASCUNA AREA)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv

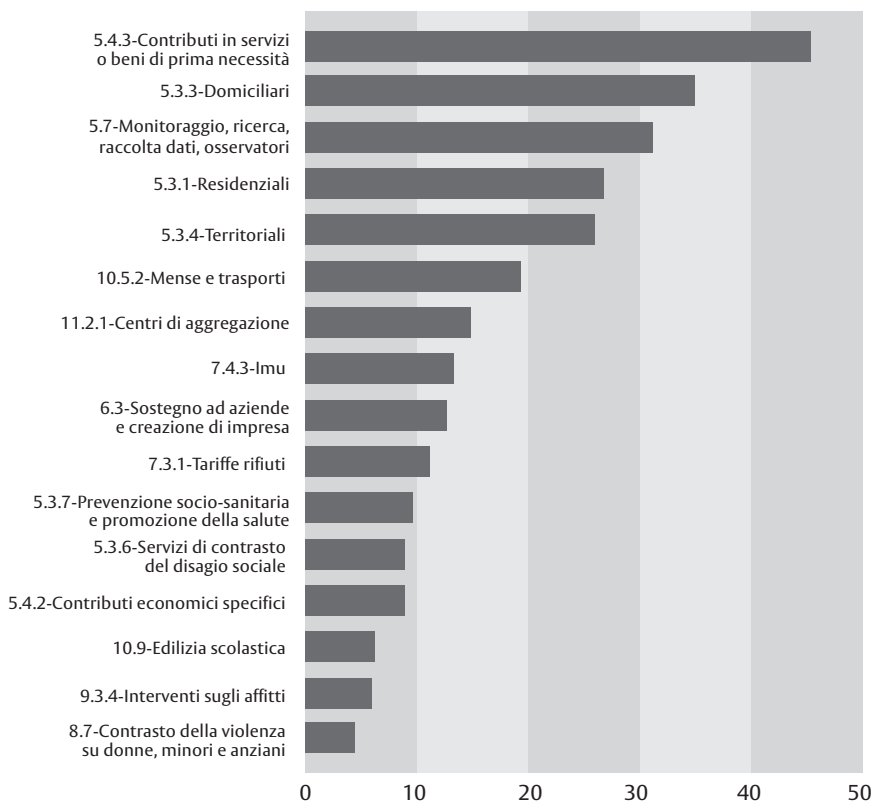
più recenti al 6% degli accordi di fase Covid), per quanto nell'agenda delle priorità presenti nei preamboli degli accordi appaia il tema più ampio della sicurezza urbana. Questa, se declinata anche nei campi del benessere, del contrasto della solitudine, della promozione di stili di vita salutari, risulta invece presente negli accordi 2020 in misura paragonabile a quella del passato recente (intorno a un accordo su dieci).

### ◆ Le misure Covid

Per tornare al legame tra gli interventi negoziati nel 2020 e la risposta all'emergenza pandemica, la Figura 8 (vd. pagina precedente) illustra la distribuzione delle cosiddette "misure Covid" all'interno delle aree tematiche. Come anticipato, queste risultano presenti nel 69,5% degli accordi della fase pandemica; il dato è stato ricavato associando, nel corso dell'analisi dei documenti, i te-

**FIG. 9 ◆ TEMATICHE ASSOCIATE A MISURE COVID**

(ACCORDI, ANNO 2020, VAL.% SU TOTALE ACCORDI)



Fonte: Ocs, elaborazione Fdv



mi degli interventi negoziati all'intento esplicito, indicato direttamente nei testi, che vi veniva attribuito dalle parti firmatarie.

In una parte significativa, questa associazione tra la negoziazione e la risposta a Covid-19 si ritrova nelle dichiarazioni di orientamento generale degli accordi, nelle relazioni tra le parti, nell'istituzione di tavoli di confronto ecc. Rispetto alle aree tematiche che si riferiscono a campi specifici di intervento (Figura 8), quasi il 70% degli accordi che trattano di temi *sociali, sanitari, socio-sanitari* ecc. sono associati alla risposta alla pandemia. Valori consistenti si registrano anche per l'area delle *Politiche educative e dell'istruzione* (area 10) con poco meno del 50% degli accordi con temi di quest'area che risultano associati a misure Covid. Seguono *Lavoro e sviluppo* e *Politiche dei redditi ed entrate* (con circa il 35-40%), mentre territorio, casa, antidiscriminazione, partecipazione e cittadinanza attiva (in particolare il Terzo settore) e pubblica amministrazione si collocano intorno, o sotto, al 10% rispetto alla presenza di misure Covid all'interno delle rispettive aree.

A questa rappresentazione generale delle misure Covid si può aggiungere uno sguardo di maggiore dettaglio, considerando le voci specifiche che si trovano all'interno delle aree tematiche di pertinenza. Nella Figura 9 sono indicate le singole misure/interventi più ricorrenti – e cioè quelle presenti in almeno il 5% del totale degli accordi – tra quelle associate a “misure Covid”.

Al primo posto vi sono gli interventi contro la povertà attraverso beni e servizi di prima necessità (in oltre il 45% degli accordi siglati sul tema specifico tra marzo e dicembre 2020). Segue il gruppo di interventi sui servizi alla persona (residenziali, domiciliari e territoriali) con valori tra il 35 e il 25% degli accordi di fase Covid, mentre le iniziative

di prevenzione sono intorno al 10%.

Tra le altre voci maggiormente caratterizzate da un intento di contrasto della pandemia vi sono mense e trasporti scolastici, centri di aggregazione, oltre alle misure di sostegno alle imprese. Tra le voci meno frequenti (ma pur sempre intorno al 5% degli accordi) vi sono gli interventi sugli affitti, per l'edilizia scolastica, e le azioni di contrasto della violenza di genere e sui minori, un tema, quest'ultimo, ripetutamente segnalato per l'aumento delle violenze e le ridotte opportunità di accesso ai servizi da parte delle vittime, a causa dell'isolamento personale e sociale patito durante i mesi di lockdown.

#### UNA RASSEGNA DEI PRINCIPALI INTERVENTI

La contrattazione sociale territoriale si compone di un mosaico di interventi con un tasso di variabilità elevato. Con ciò si intende che a parità di bisogni sociali e personali, domande individuali o collettive, le risposte fornite dalla negoziazione possono essere differenziate tra loro (e certamente assai più di quanto non avvenga nella contrattazione collettiva). Naturalmente vi sono cornici strutturali che rendono simili o differenti, convergenti o divergenti, le misure prese in contesti distinti o a diversi livelli: ad esempio contano le variegate cornici normative e organizzative del sistema dei servizi oltre alla specificità dell'inventiva locale.

I paragrafi precedenti hanno illustrato la misura quantitativa delle risposte alla crisi pandemica. Nelle pagine che seguono queste saranno descritte attraverso uno sguardo più ravvicinato, mediante le soluzioni adottate in diversi campi di interven-

to: anzitutto le misure più strettamente legate all'emergenza sanitaria e al ruolo avuto dalle amministrazioni locali; poi le misure di contrasto della povertà, quelle di riorganizzazione dei servizi; gli interventi di informazione, per la partecipazione e il benessere dei cittadini, la fiscalità locale e la compartecipazione al welfare, l'istruzione e infanzia, le iniziative per il sostegno del lavoro e delle imprese.

### ◆ **Emergenza**

Gli accordi sottoscritti, come si è osservato dalla distribuzione per data di sigla nell'anno di attività negoziale, si concentrano nella parte centrale e finale del 2020, mentre vi è una lacuna evidente di documenti siglati nel secondo trimestre dell'anno, e in particolare nei mesi di marzo e aprile. Tuttavia, anche gli accordi successivi talvolta riaffermano e rivendicano quanto fatto nella prima emergenza, e così consentono di osservare retrospettivamente attività e interventi che hanno caratterizzato l'azione delle amministrazioni locali nei primi passaggi dell'epidemia. Ciò non testimonia solamente l'azione delle amministrazioni, ma segnala anche le priorità che in quelle settimane venivano espresse dalle organizzazioni sindacali, spesso in contatto e costante collaborazione con le amministrazioni pubbliche.

Gli accordi, ad esempio, danno conto della distribuzione presso strutture di assistenza e cura dei dpi per ospiti/pazienti e operatori, ma anche presso la popolazione generale in una fase in cui il materiale di protezione individuale era assai scarso. Negli accordi si sottolinea diffusamente la scelta organizzativa di allestire spazi per la protezione civile e, successivamente, mettere a disposizione siti per la campagna vaccinale. La dotazione di fondi per l'emergenza si

lega principalmente allo stanziamento di risorse nazionali – ad esempio buoni spesa –, integrate da stanziamenti di bilancio; ma compaiono anche fondi specifici d'emergenza finalizzati alla raccolta di donazioni private (si enfatizza la partecipazione di cittadini e imprese del territorio).

### ◆ **Contrasto della povertà**

Gli interventi di contrasto della povertà mostrano anch'essi i segni dell'emergenza, e non a caso tra le voci in crescita relativa vi è proprio la distribuzione di beni di prima necessità. Connessi agli strumenti nazionali come i buoni spesa destinati a individui e famiglie più bisognosi, diffusamente sono state decise integrazioni dei contributi, pur con caratterizzazioni differenti: consegna diretta di beni di prima necessità, buoni pasto spendibili presso i piccoli esercenti del territorio, buoni spesa utilizzabili anche nella grande distribuzione con consegna a domicilio, buoni spesa presso fattorie sociali, imprese agricole sociali ed empori solidali. Laddove il tessuto associativo ha mostrato particolare vivacità, alcune esperienze di empori e mercati solidali sono diventate luoghi per la raccolta e distribuzione di beni di prima necessità. La specializzazione dello strumento è arrivata fino a prevedere buoni per farmaci e prodotti sanitari rivolti agli over 70.

Altro canale attivato è stato quello più interno al servizio sociale delle amministrazioni comunali, di ambito sociale e Unione di Comuni. Diversi accordi hanno quindi previsto l'integrazione dei contributi straordinari finalizzati al pagamento delle utenze domestiche. Sul versante della casa, si rilevano contributi straordinari alle famiglie per l'integrazione dell'affitto e la riprogrammazione delle risorse destinate ai fondi per il sostegno degli inquilini morosi

incolpevoli. Rispetto all'accesso ai servizi sociali, sono stati definiti contributi straordinari volti a soddisfare i bisogni relativi a servizi sanitari, assistenziali e educativi per i componenti anziani, disabili e minori.

Nella prima fase emergenziale, quindi, si riscontra una diffusa consapevolezza dell'accresciuta criticità economica e sociale indotta dalla pandemia. Gli strumenti utilizzati sono generalmente quelli già attivi e sperimentati: distribuzione di beni di prima necessità, contributi straordinari, esenzioni e riduzioni della compartecipazione ai costi dei servizi. In controluce si percepisce anche la pressione economica e finanziaria che la crisi sociale pone alle amministrazioni comunali, tradotta nel tema del finanziamento delle misure di sostegno. Le risposte a questa pressione non sono tematizzate ovunque, e in ogni caso non omogenee: alcune amministrazioni istituiscono un conto corrente intestato all'ente pubblico per donazioni "di scopo" (ad esempio per integrare i buoni pasto); negli accordi emerge talvolta l'appello a cittadini e imprese per autonome donazioni sia a favore delle istituzioni sia del Terzo settore impegnato nell'emergenza. Sono rari i casi che lasciano intravedere una lettura dei bisogni e delle criticità sociali specifiche che la pandemia ha prodotto nel territorio: è il caso di un fondo istituito da un'amministrazione comunale destinato a determinate categorie di lavoratori e lavoratrici (lavoratori di attività sospese, con orario e salario ridotti, cassaintegrati, intermittenti). Il tema delle risorse echeggia inoltre in ipotesi di "fondi welfare" o di comunità che vedano il coinvolgimento di vari attori sul territorio, dalle fondazioni di origine bancaria fino alle varie associazioni di volontariato. Più in generale si coglie la riflessione sul ruolo delle fondazioni di co-

munità, dei servizi di unione e distretto nell'organizzazione dei servizi e nell'integrazione finanziaria degli interventi.

#### ◆ **Riorganizzazione dei servizi**

La necessità della riorganizzazione territoriale dei servizi è stata evidenziata concordemente da istituzioni, sindacati, organizzazioni sociali fin dalle prime fasi della pandemia. Si tratta di un tema che per la sua portata e le implicazioni dirette sulla ridefinizione del welfare territoriale va ben oltre l'emergenza pandemica, legandosi alle prospettive di ripresa del Paese e all'ammodernamento del sistema di welfare previsto tra gli obiettivi del Pnrr.

Rispetto alla fase emergenziale, gli accordi danno conto anzitutto dell'adeguamento dei servizi alle direttive contenute nell'art. 48 del decreto "Cura Italia". Nello specifico, viene definita la riorganizzazione delle prestazioni a favore degli utenti, con attenzione particolare all'organizzazione del lavoro e alla tutela di salute e sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici.

Naturalmente, accanto a questo, progressivamente sono affrontati i temi di una riorganizzazione strutturale dei servizi del territorio. I livelli di questa discussione sono diversificati: se ne trova traccia negli accordi di livello comunale, soprattutto come impegno delle amministrazioni a sostenere un orientamento all'integrazione nei livelli territoriali superiori; emerge il ruolo centrale delle amministrazioni regionali – per quanto nient'affatto omogeneo – per un riordino della rete dei servizi ospedalieri e del coordinamento delle strutture sanitarie attraverso la programmazione di distretto. In questo quadro, la discussione assume tratti assai specifici nei diversi territori, coinvolgendo strutture di governance differenti tra le Regioni. Ciononostante risal-

tano diverse parole chiave: integrazione, reti territoriali, coinvolgimento dei diversi attori e delle figure professionali coinvolte.

Tra i temi prevalenti nella discussione vi è quello dei servizi rivolti alle persone più fragili: anziani, disabili, non autosufficienti. Ricorre in diversi territori la costituzione di tavoli, gruppi di lavoro e di monitoraggio sulle Rsa e sulla condizione della popolazione anziana. Questo sia nella dimensione operativa e organizzativa del servizio stesso (sostegno alla formazione degli operatori, incontri formativi con “referenti Covid” delle Rsa, sorveglianza attiva nelle case di riposo per anziani non autosufficienti e disabili ecc.) sia nella dimensione territoriale in cui si collocano i servizi, soprattutto nel legame con i servizi domiciliari (centrali operative territoriali, assistenza domiciliare a pazienti affetti da Covid-19 ma anche a soggetti cronici e fragili, censimento over 65 fragili, servizi di supporto come navette per consegna di abiti o beni personali agli ospiti delle Rsa).

L'infrastruttura e il cambiamento organizzativo sono fondamentali, ma insieme si coglie la necessità di interventi di formazione, aggiornamento, qualificazione del lavoro degli operatori, sia nel breve periodo sia nel lungo termine. Specie a livello sovracomunale si rileva la partecipazione al confronto delle federazioni di categoria dei lavoratori e delle lavoratrici dei servizi pubblici.

Un altro ambito di intervento è quello dei medici di medicina generale. Pur senza intravedere un piano organico, si rilevano diverse sollecitazioni che vanno dal sostegno organizzativo ai Medici di medicina generale (Mmg) anche attraverso spazi ambulatoriali dedicati, attivazione dei Mmg per la vaccinazione antinfluenzale, sollecitazione per l'invio di ricette mediche via e-mail e per un rapporto più stretto e proattivo

nei confronti dei pazienti. Tutto questo richiede, da parte del sistema territoriale dei servizi, un maggiore sforzo per connettere e creare reti operative tra i medici di prossimità e il territorio: segretariato sociale telefonico, potenziamento assistenza territoriale, servizi di consegna a domicilio dei reagenti degli esami di laboratorio, spazi comunali adibiti ad ambulatori di prossimità. Pertanto nei temi affrontati non si tratta solo di infrastruttura, ma anche del sistema di relazione con i cittadini e gli utenti; naturalmente per gli aspetti che possono sostenere lo sforzo di contenimento della pandemia – distanziamento, servizi online ecc. –, ma anche per aggiornare i sistemi e gli strumenti tecnologici a disposizione dei servizi territoriali e per rafforzarne la digitalizzazione. Del resto, episodicamente questa esigenza emerge anche da parte delle amministrazioni comunali sia rispetto al rafforzamento del rapporto con i cittadini sia per l'erogazione di servizi specifici: dirette Facebook di sindaco e amministratori locali, costituzione di “centri operativi comunali” o di Unione di Comuni, numero telefonico unico per emergenze (Urp), numeri dedicati per monitoraggio condizione degli anziani fragili.

Gli obiettivi generali degli interventi dovranno essere ridefiniti o comunque rivisti in base all'analisi del contesto e dei bisogni emersi a seguito della pandemia. Questo è affermato in diversi accordi, legandosi a una diffusa riprogrammazione dei servizi e delle prestazioni specie a livello di ambito sociale-distrettuale, con un'intensità maggiore laddove la governance era già orientata a un intervento integrato. La lettura dei bisogni cambia, e di conseguenza i servizi da offrire; resta il tema del recupero a pieno regime del sistema ordinario degli interventi sia rispetto alla dimensione sa-

nitaria (prestazioni specialistiche, screening e prevenzione, interventi chirurgici ecc.) sia a quella sociale, socio-sanitaria e assistenziale.

### ◆ **Informazione, partecipazione e benessere**

Non vi è dubbio che l'emergenza pandemica abbia rappresentato anche un banco di prova per il tessuto associativo e per la partecipazione volontaria dei cittadini ad attività di rilevanza sociale. Notoriamente, il nostro Paese è sede di una diffusa e capillare rete di attività volontarie, sebbene con differenze territoriali anche significative e, di riflesso, con un Terzo settore organizzato assai variegato.

Negli accordi e in generale nei documenti della contrattazione sociale emerge anzitutto il riconoscimento del contributo dell'associazionismo nella fase di più acuta dell'emergenza pandemica. I dati esposti nell'analisi quantitativa degli accordi danno conto solo in parte dell'impegno volontario; in gran parte ciò si è tradotto nell'attivazione delle associazioni e di gruppi di cittadini nel sostegno dei soggetti più deboli durante i periodi di lockdown e di maggiore diffusione del virus. Tali interventi si sono rivolti, specie nella prima fase, a mitigare l'isolamento delle persone anziane e di quelle limitate nella loro autonomia personale. L'intervento è stato diffusamente spontaneo, ma vi sono esperienze di formalizzazione del volontariato civico, su iniziativa delle amministrazioni pubbliche, per diversi compiti di utilità sociale sia presso il domicilio delle persone fragili (consegna pacchi beni di prima necessità, consegna di farmaci), ma anche per la vigilanza di spazi pubblici, il monitoraggio e contatti telefonici con persone fragili e altro ancora. Compatibilmente con il vincolo anti-con-

tagio posto alle prestazioni di assistenza e alla loro riorganizzazione, è stato ampio l'utilizzo di volontari, soprattutto tramite associazioni, anche per il sostegno delle persone fragili residenti o ospitate presso strutture residenziali e ospedali (consegne beni personali ecc.).

Nonostante l'indicazione prioritaria di limitare i contatti fisici tra le persone, è chiaro che l'insediamento delle realtà associative in spazi e luoghi del territorio rappresenta una risorsa da sostenere. Le attività volontarie non possono essere "dematerializzate", per quanto non siano rare le esperienze di contatti telefonici o telematici per sostenere le persone più fragili, anche per contrastare la solitudine. Le sedi associative possono rappresentare dei punti di sostegno e informazione; non a caso in alcuni accordi si citano collaborazioni con i centri anziani per l'attivazione di servizi di prossimità, assistenza psicologica, per la promozione della campagna vaccinale per il Covid-19, per corsi contro il *digital divide* rivolti alla popolazione anziana.

Il sostegno alle associazioni si concretizza certo nell'erogazione di contributi e nella stipula di convenzioni, ma anche in servizi e agevolazioni: test sierologici e tamponi per i volontari delle associazioni impegnati nell'emergenza, esonero dal pagamento del canone di locazione per associazioni sportive e sociali ecc.

### ◆ **La fiscalità locale e la compartecipazione al welfare**

Come detto a proposito dei dati relativi all'area Politica locale dei redditi e delle entrate (area 7), i testi di accordo, specie nei preamboli e nelle dichiarazioni condivise, si sono concentrati sulla tenuta del sistema delle entrate locali a fronte dei bisogni crescenti della popolazione che premono sulla

spesa sociale. Gli interventi di natura fiscale, tributaria e relativa alle tariffe destinati al sostegno della popolazione sono stati più limitati. In particolare, tra i più diffusi vi sono stati quelli sulla Tari: ricorre nei testi la riduzione della Tari per le utenze domestiche, la riduzione o l'annullamento per quelle non domestiche e in particolare per gli esercizi commerciali e i locali pubblici. Legata alla fase delle riaperture e al ritorno regolato alle attività ludiche e ricreative vi è la riduzione o il congelamento della Tosap sull'occupazione del suolo pubblico. Meno toccata è stata la fiscalità locale attraverso l'Irpef di livello comunale: sono diversi i richiami all'impossibilità di intervenire accogliendo positivamente le diffuse richieste sindacali per una revisione degli scaglioni e in generale un abbassamento della pressione fiscale sulle fasce di popolazione a basso reddito e sui lavoratori dipendenti e pensionati. Talvolta si confermano meccanismi di rimborso parziale dell'Irpef e della Tari in base a Isee, segnalando la relativa rarità di interventi di modulazione del contributo dei cittadini utilizzando la prova dei mezzi. La necessità di risorse aggiuntive per le amministrazioni locali appare, da una parte, attraverso la riduzione o l'esenzione, disposta dai Comuni, del pagamento dei canoni di locazione e delle utenze dei mesi di marzo, aprile, maggio 2020 su immobili comunali per attività ridotte o sospese a causa della pandemia. Dall'altra, si segnalano gli accordi per la destinazione del recupero dell'evasione fiscale e tributaria alla spesa sociale e al sostegno dei cittadini colpiti dalla crisi. Legato a questo, si ritrovano intenzioni condivise riguardo ai sistemi di controllo delle risorse destinate ai percettori di contributi economici straordinari, di esenzioni o agevolazioni per l'accesso ai servizi.

### ◆ **Educazione e infanzia**

L'analisi quantitativa degli accordi ha restituito il quadro delle misure negoziate sul tema dell'educazione e dell'infanzia. Diversi temi, tra quelli trattati, alludevano alla necessità di una revisione organizzativa delle attività scolastiche. Naturalmente gli accordi della negoziazione sindacale, specie se di natura confederale all'interno di accordi con le amministrazioni comunali, si soffermano più sul quadro d'insieme – i servizi di supporto, le strutture scolastiche ecc. – o sugli impegni generali che su aspetti qualitativi relativi all'offerta formativa o all'organizzazione in sé del servizio, specie per i cicli di istruzione delle scuole statali.

Al netto di questo aspetto vi sono molte misure e interventi che possono coinvolgere le amministrazioni locali e risultare fondamentali sia per l'adattamento dei servizi, nella situazione contingente della pandemia, sia per costruire condizioni di contesto che siano sostenibili e adeguate ai bisogni di tutti coloro che sono coinvolti nel sistema dell'educazione e dell'istruzione: famiglie, personale scolastico, bambini e ragazzi, lavoratori coinvolti nei servizi complementari: mense, trasporti, sostegno scolastico e integrazione ecc.

Un ruolo importante delle amministrazioni locali è richiamato a proposito degli interventi di manutenzione scolastica. Nel corso del 2020, specie a ridosso della ripresa dell'anno scolastico 2020-2021, sono stati diversi i richiami negli accordi all'impegno delle istituzioni per l'adeguamento delle strutture scolastiche, il recupero d'emergenza di nuovi spazi, l'accessibilità per gli alunni disabili ecc.

Emerge l'esigenza che le amministrazioni locali si facciano carico dell'impatto della crisi, in termini di garanzie per l'occupazione, che coinvolge le aziende – specie cooperative

sociali – attive nei servizi di mensa, trasporto scolastico, assistenza agli alunni con bisogni speciali. Naturalmente attraverso la conferma dei servizi e delle risorse destinate; ma accanto a ciò è tematizzata la questione di un maggior coordinamento tra scuola e territorio, tra organizzazione scolastica e organizzazione dei servizi di prossimità. In generale si fa riferimento al sostegno all'indotto scolastico; nei testi, ad esempio, si parla di intervenire con i fornitori del servizio di mensa affinché questo sia coordinato con le turnazioni previste negli istituti scolastici in base ai protocolli anti-Covid.

Intorno all'istituzione scuola sono diversi i servizi e le risorse attivabili per agevolare le famiglie, specie nei mesi segnati dalla pandemia: prima dell'inizio della scuola molte amministrazioni si sono impegnate per il sostegno alla frequenza dei centri estivi, centri gioco educativi o indirettamente con contributi alle associazioni; per venire incontro ai bisogni della famiglie, tra smart working e lavoro in presenza meno programmabile di un tempo, l'accompagnamento a scuola è offerto attraverso il servizio a piedi, e talvolta anche per il ritorno a casa; nell'evenienza di didattica a distanza diverse amministrazioni comunali si sono adoperate per integrare la strumentazione scolastica e per garantire l'accesso a internet degli alunni in Dad. Emerge un contesto complesso, in cui l'esigenza di adattamento è sia dell'istituzione sia delle famiglie: in alcuni accordi viene istituito uno spazio ascolto per genitori con bambini di età 0-6 anni.


Naturalmente le amministrazioni locali possono sostenere i bambini, i ragazzi e le famiglie anche attraverso la leva economica: è stato assai diffuso l'azzeramento/restituzione delle rette nidi e delle tariffe della mensa scolastica sospese durante il lockdown.

#### ◆ Lavoro e imprese

Gli interventi a favore del lavoro, dello sviluppo territoriale e delle imprese non sono stati trascurabili anche nell'anno del Covid. Come per altri campi di intervento, questi non mostrano un profilo in discontinuità con gli anni precedenti, ma forse alcuni aspetti quantitativi suggeriscono spunti di riflessione. Ad esempio l'aumento degli interventi a favore delle imprese e del lavoro autonomo – sebbene relativo a un numero più limitato di accordi – riflette l'impatto consistente che la pandemia ha avuto sulle attività economiche, specie di prossimità. Negli accordi la misura più ricorrente è la riduzione di alcune tasse locali, in particolare la Tosap per gli esercizi commerciali e i locali pubblici, ma anche interventi più rari sulla Tari. Al di là di agevolazioni su imposte esistenti, in alcuni accordi vengono costituiti fondi specifici e bonus rivolti alle piccole imprese, con una logica più promozionale; insieme a contributi mirati a determinate categorie di attività, come i negozi di vicinato, o all'avvio di nuove attività economiche. C'è da dire che in particolare gli accordi con i Comuni includono anche scelte autonomamente assunte dalle amministrazioni e acquisite nelle intese.

Un'altra componente degli interventi a sostegno dell'economia locale emerge attraverso l'orientamento della spesa per gli investimenti, in particolare in sostenibilità (piste ciclabili, adeguamento strutture pubbliche e associative per i bisogni dei disabili, interventi di edilizia scolastica, illuminazione pubblica a led ecc.).

Per quanto riguarda la crisi sociale durante la pandemia, paiono riemergere le criticità del lavoro: allargamento dell'inattività, riduzione del reddito per effetto degli ammortizzatori sociali, precarietà e cessazioni



dei contratti a termine, specifiche condizioni dei giovani e delle donne. Su questo la risposta non può limitarsi al livello locale e territoriale; ciononostante ritornano episodicamente le formule dei “fondi anticrisi”, intesi come risorse destinate al sostegno delle componenti del mercato del la-

voro più colpite dalla crisi, almeno in termini di repentina e consistente riduzione del reddito. Non appare ancora un’organicità di queste misure, che pure segnalano l’urgenza di considerare il lavoro povero – o in rapido impoverimento – nella cornice degli effetti della crisi.



## Contrattare nell'emergenza: organizzazione e azione sindacale tra 2020 e 2021



**A** fronte dello shock portato dall'evento pandemico, il sindacato è stato chiamato all'attivazione di tutte le risorse a disposizione – nella situazione data – sperimentando, insieme, una tensione al cambiamento che per forza di cose si è collocata nella trasformazione complessiva indotta dalla pandemia *Eccezionalità o nuova fase? Emergenza o cambio di paradigma?* I termini qui proposti sono alternativi solo sul piano retorico. La risposta a queste domande richiama l'azione sindacale alla necessità di contemperare l'intervento eccezionale e l'adattamento al nuovo, il confronto con l'emergenza e la consapevolezza del cambio di paradigma delle politiche, dei bisogni e quindi delle pratiche degli attori collettivi.

La contrattazione sociale territoriale del 2020 dà conto, come è stato evidenziato nelle pagine precedenti, della grande mobilitazione di risorse disponibili: certamente quelle economiche, a tutti i livelli, ma anche la tradizione di relazioni sindacali, il capitale sociale attivabile nel territorio, gli strumenti ordinari insieme a misure eccezionali messe a disposizione dal sistema dei servizi e altro ancora. Allo stesso tempo sono gli stessi testi di accordo, i linguaggi contenuti in essi, le tipologie di rapporti e di pratiche a lasciare intravedere un quesito – cruciale sia per l'analisi dei processi in atto sia per la tematizza-

zione della ricerca sindacale – che attiene al cambiamento che è necessario anche alle organizzazioni sindacali, all'interno di una trasformazione generale che interroga tutte le dimensioni chiave della contrattazione sociale territoriale: la rappresentanza dei soggetti e dei bisogni del territorio, il cambiamento dell'infrastruttura sociale dei servizi e delle politiche di welfare, l'orientamento delle politiche sociali come leva della transizione ecologica e sociale.

L'osservazione e l'analisi della contrattazione sociale del 2020 illustrata nella Prima parte del Rapporto rappresentano qualcosa di più di una semplice istantanea dell'emergenza. Diversi aspetti risultano utili per cogliere permanenze e ipotesi di discontinuità, in una dialettica tra non più e non ancora che caratterizzerà ancora il prossimo futuro della negoziazione. In questa fase nuova e sperimentale, il 2021 non va inteso come un ritorno all'ordinario, alla normalità precedente. Piuttosto occorre attrezzarsi per osservarlo come un terreno in cui agiscono simultaneamente tendenze diverse, a volte opposte; e per l'analisi dell'azione sindacale il 2021 rappresenta anzitutto un banco di prova per un'azione riflessiva sulle pratiche che il sindacato stesso realizza.

Si tratta di un'analisi complessa, che per quanto riguarda l'Osservatorio sulla contrattazione sociale potrà dirsi completa so-

lo con la realizzazione del prossimo Rapporto che ne restituirà un profilo sistematico. Tuttavia con le pagine che seguono intendiamo offrire una prima selezione di esperienze negoziali realizzate nell'anno in corso<sup>2</sup>, soffermandoci su alcuni dilemmi posti già dalla contrattazione del 2020, primo anno del Covid-19.

### ◆ LE DIVERSE FASI DELL'EMERGENZA E LA RISPOSTA DELL'AZIONE SINDACALE

Va sottolineato in premessa un aspetto importante, rispetto all'azione sindacale sviluppata nei territori in risposta alla pandemia tra il 2020 e il 2021. Le analisi dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale si soffermano, da sempre, sull'archiviazione e la classificazione dei documenti negoziali: esclusivamente accordi, verbali e piattaforme. Questo criterio è alla base della costituzione di un sistema informativo sulla contrattazione sociale che sia il più possibile affidabile e costante nel tempo. Tuttavia non tutta l'attività sindacale nel territorio, e nemmeno tutta la negoziazione in senso stretto, arriva alla formalizzazione di un testo di accordo, o di un verbale. La fase Covid non rappresenta quindi un'eccezione, ma semmai una manifestazione di un'azione sindacale adattiva e a più dimensioni, che difatti proprio nei mesi della massima emergenza ha saputo sviluppare iniziative di natura solidale sul territorio, lavoro di rete con associazioni e amministrazioni locali, tavoli di confronto agili e continui anche a livello superiore (regionale, sovracomunale), oltre

a far sentire la voce del sindacato mediante il ricorso a comunicati stampa, media mainstream e social media. Pertanto è anche alla luce di questo adattamento di una parte del confronto negoziale che va letto l'arretramento quantitativo (che è anche effettivamente tale, avendo peraltro cause specifiche e risalenti nel tempo, sia di contesto sia interne all'organizzazione sindacale).

Rispetto al confronto in senso stretto, si possono individuare alcuni modelli di azione, a loro volta differenziati a seconda dell'interlocutore. Nel rapporto con l'ente Regione ha agito prevalentemente un *accentramento d'emergenza*. Questo si è tradotto in un'azione tempestiva delle strutture di segreteria, quasi sempre espressione di rapporti unitari con Cisl e Uil, in raccordo con i presidenti di Regione, gli assessorati al Welfare e/o alla Sanità ecc. Tale modalità si è giovata, laddove presente, di un'organizzazione sindacale che ha saputo valorizzare i coordinamenti tematici, ad esempio delle politiche sociali e della contrattazione. Allo stesso tempo è risultato essenziale il contributo delle categorie alla fase di elaborazione delle proposte.

Accanto a ciò si sono intravisti i tratti di un *decentramento trasversale e specifico*. Cosa significa? In alcuni territori (pur con gradi e caratteristiche diverse: ad esempio Emilia Romagna, Lazio, Marche) uno sguardo impressionistico agli accordi e ai verbali stipulati nel corso del 2020 lascia intendere un approccio adattivo che merita di essere osservato oltre il puro e semplice dato del calo di accordi che si è verificato soprattutto a livello comunale. Vi si ritrovano infatti relativamente pochi accordi sul bilancio di previ-

<sup>2</sup> Gli accordi presentati sono stati raccolti nel corso dell'anno attraverso la "Bacheca" della contrattazione sociale curata da Maria Guidotti per la Cgil nazionale, insieme a diversi altri accordi inviati direttamente dalle strutture regionali o già inclusi nell'archivio dell'Osservatorio.

sione dei Comuni, anche se vanno registrati i testi che intervengono in corso d'emergenza per un riorientamento delle risorse di bilancio e di quelle acquisite tramite i trasferimenti del Governo nazionale. Accanto a ciò appaiono più diffusamente accordi specifici, circoscritti ai temi di maggiore criticità (sostegni all'abitare, sicurezza nelle strutture residenziali, interventi contro la povertà ecc.). Insieme alla specificità, tuttavia, si ritrova la trasversalità di intese territoriali sul sistema dei servizi: anche solo nei titoli degli accordi ricorrono i termini di "riprogrammazione", "riorganizzazione", "riassetto", "coprogettazione", "programma attuativo".

Altrove si registra un *presidio della tenuta territoriale* che, nonostante il calo degli accordi, mantiene un'ampia estensione del confronto con i singoli Comuni (ad esempio Lombardia e Veneto). Questo confronto avviene di frequente sulla base di specifici indirizzi portati ai tavoli di confronto, coglie il valore della "continuità negoziale" laddove la tradizione della negoziazione sociale ha il suo fulcro nel rapporto con le amministrazioni comunali, specie nel tessuto dei piccoli Comuni. L'agenda è di frequente stringata e focalizzata intorno a parole chiave come "welfare d'emergenza" o "ripartenza".

### ◆ **TRADIZIONE E INNOVAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TRA 2020 E 2021**

Il quadro completo sulla contrattazione sociale territoriale del 2021, e in generale della fase segnata dagli effetti della pandemia e

dalla ripresa socio-economica, sarà affrontata nei dettagli nel prossimo Rapporto dell'Osservatorio. Anzitutto sarà interessante osservare l'eventuale "rimbalzo" della negoziazione nei territori e, in tal caso, la sua natura, i temi trattati, le caratteristiche del confronto, il coinvolgimento degli attori locali. Sul piano quantitativo un rimbalzo è più che probabile. L'osservazione in corso d'anno degli accordi stipulati in due grandi regioni, come la Lombardia e l'Emilia Romagna, fornisce dati promettenti: nella prima risultano già circa un centinaio gli accordi sottoscritti, dei quali almeno il 20% di livello sovracomunale<sup>3</sup>; in Lombardia, analogamente, gli accordi risultano a oggi superiori a quelli dell'intero 2020<sup>4</sup>, con un ritorno diffuso al presidio negoziale specie nei piccoli Comuni, come da tradizione del territorio.

Queste considerazioni sono puramente orientative, e non dicono ancora se il recupero sarà completo e nemmeno se consentirà di tornare rapidamente ai livelli del 2019. Inoltre occorrerà rispondere alle domande che direttamente, o tra le righe, ha posto la negoziazione del 2020 e che sono state articolate nella parte precedente del Rapporto: l'enfasi sul territorio come dimensione elettiva della risposta alla crisi ha avuto un riflesso sulla negoziazione? E inoltre, la contrattazione ha saputo imprimere una direzione innovativa a questi processi? Si tratta di un livello composito per definizione, in cui agiscono sia i sistemi del welfare territoriale sia quelli economici e sociali che possono essere orientati allo sviluppo. Oltre a ciò, c'è da chiedersi se la contrattazione sociale con i Comuni stia registrando cambiamenti, a partire dall'a-

<sup>3</sup> Vd. <https://www.er.cgil.it/documenti/contrattazione-territoriale-confederale/accordi-annualita-2010-2021/2021.html>

<sup>4</sup> Vd. L'archivio unitario dei pensionati lombardi: <http://www.negoziazione.lombardia.it/Public/Cerca.aspx>

genda dei temi fino ai modelli e alle pratiche di relazioni sindacali, per arrivare ai rapporti con gli altri livelli negoziali.

Nelle pagine successive, pertanto, sarà proposta una descrizione e verranno approfonditi spunti di analisi riguardanti alcuni campi negoziali, tra quelli più significativi della stagione in corso: il confronto su lavoro e sviluppo locale; la revisione del sistema dei servizi territoriali; la regolazione degli appalti pubblici nella fase di ripresa, tra rischi e necessità di investimento sociale; le caratteristiche della contrattazione con i Comuni, una “tradizione” che si confronta con le nuove esigenze di qualificazione del confronto in un contesto per molti versi inedito.

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

Gli accordi del 2020 in diverse occasioni e a diversi livelli hanno sollevato il tema di una risposta alla pandemia che avesse quale suo fulcro la dimensione territoriale dello sviluppo. Di volta in volta differente nei suoi profili, è tuttavia proprio a questo livello che si individua la dimensione ideale per la programmazione, la progettazione, il coordinamento e l'integrazione degli interventi. I confini concreti di questo “territorio”, come la combinazione degli attori chiamati a partecipare, risultano differenti anche a seconda della declinazione specifica dei temi posti sul tavolo del confronto e dell'impegno delle parti. In questo senso si tratta di dispositivi eterogenei, non riconducibili facilmente al quadro normativo e alla vicenda dei “Patti territoriali”, entro la cornice della programmazione negoziata prevista dalla Legge 662 del 1996. In alcune aree del Paese la predisposizione

di un Patto di cornice tra le istituzioni e le parti sociali può aver giovato al confronto anche di livello territoriale. Ad esempio in Emilia Romagna, un percorso predisposto a livello regionale ha avuto il merito di orientare, con il tempo, anche l'iniziativa locale. Nel luglio 2015 è stato sottoscritto il *Patto per il lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale*; nel dicembre 2020 l'intesa è stata rinnovata con la sigla del nuovo *Patto per il lavoro e per il clima*, con il coinvolgimento della Regione, dei sindacati, delle associazioni datoriali, insieme alle quattro università del territorio (Bologna, Modena e Reggio Emilia, Ferrara, Parma), l'Ufficio scolastico regionale, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di commercio e banche (Abi). La funzione di orientamento dell'intesa ha sollecitato anche il livello comunale, come nel Patto sottoscritto a Maranello<sup>5</sup>, in provincia di Modena. Naturalmente ciò è avvenuto declinando gli obiettivi e il profilo dei partecipanti secondo le caratteristiche del contesto specifico. Il patto ha per oggetto la valorizzazione dell'identità produttiva del territorio, la promozione della sostenibilità sociale-ambientale e la qualificazione degli attori economici, anche mediante la tutela della legalità, specie negli appalti; la valorizzazione del lavoro di qualità con l'obiettivo della piena occupazione contrastando il lavoro povero e precario lungo tutta la filiera produttiva.

Altrove nel Paese sono state realizzate esperienze che richiamano, sotto il profilo della logica d'intervento, un'azione pattizia e coalizionale; rispetto all'agenda dei temi questa oscilla tra il polo del sociale e quello economico-produttivo, tentando talvolta

<sup>5</sup> *Patto tra istituzioni, imprese e parti sociali per il lavoro, il clima e lo sviluppo sostenibile sul territorio comunale di Maranello*, 13 luglio 2021.

integrazioni tra le due dimensioni. L'accento sull'infrastruttura di welfare e l'investimento sociale è posta nel *Patto territoriale per il welfare di Monza e Brianza*<sup>6</sup>, siglato tra istituzioni locali associate, ambiti territoriali, Cgil Cisl Uil, consorzi e rappresentanze del Terzo settore. Il Patto – come richiamato in premessa dalla lunga citazione di accordi e documenti di un percorso pluriennale – è il frutto di un ambiente di relazioni che sul tema del welfare territoriale ha già una sua tradizione di confronto tra le parti. Un tema chiave richiamato in premessa è l'attivazione degli attori: “la strutturazione di spazi di collaborazione, confronto e integrazione tra i diversi attori del sistema che, mantenendo responsabilità, ruoli, competenze, facilitino le azioni territoriali a vantaggio dei cittadini”. Il territorio è caratterizzato da risorse sociali, che vanno mobilitate: “capitale sociale che il territorio esprime [...] risorse produttive ed economiche a sostegno della programmazione sociale e socio-sanitaria”. Il dispositivo scelto per la *governance* del Patto è il “Tavolo di sistema Welfare”, a cui esplicitamente si assegnano funzioni di partecipazione, consultazione, insieme a co-progettazione e co-programmazione. Per il finanziamento degli interventi si individua uno strumento aggregativo in “fondi di comunità” diffusi localmente.

La normativa di riferimento procede ovviamente dalla Legge 328 del 2000 fino a giungere al Decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali contenente le linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore<sup>7</sup>. Non va dimenticato che sul terreno della prima fase della pandemia l'intervento associativo si è spesso incrociato con l'attivi-

simo sindacale, specie dei pensionati, e delle associazioni di origine sindacale come l'Auser. Per certi versi, l'evento pandemico ha messo alla prova le capacità reattive e le risorse del tessuto associativo e del volontariato italiano, non meno di quelle del sindacato. La pandemia potrebbe essere considerata come un evento spartiacque anche per il Terzo settore, oltre che fornire un'occasione di riflessione critica. Sicuramente esso è una dimensione della società organizzata che, all'interno della dimensione storicizzante della pandemia, vive anche l'implementazione delle norme definite dal Codice del Terzo settore. Insieme alla legittimazione che gli attori collettivi hanno acquisito sul campo, nella risposta alla pandemia, occorre porsi una questione di rappresentanza sociale e, rispetto alle prerogative più strettamente sindacali, una questione di relazioni tra le parti più o meno formalizzate attraverso protocolli specifici, anche a partire dallo spirito della stessa Legge 328 del 2000. Proprio sul piano della legittimazione dell'azione sociale anche il sindacato può vantare diversi punti a suo favore, peraltro riconosciuti sul piano del discorso pubblico: il confronto sul welfare territoriale attivato nella prima fase della pandemia, per quanto riguarda la contrattazione sociale, ma anche la vasta opera di messa in sicurezza dei luoghi lavoro attraverso la contrattazione aziendale e di settore realizzata per l'attuazione dei “protocolli Covid”.

Il retroterra di relazioni e azioni condivise può essere più o meno profondo, ma in ogni caso determinante nell'attivazione di patti e coalizioni locali per lo sviluppo; talvolta può giovare di eventi o progetti spe-

<sup>6</sup> 11 giugno 2021.

<sup>7</sup> Decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, n. 72 del 31 marzo 2021.

cifici condivisi, come nel caso dell'area dei Comuni del Napoletano di Marigliano, Pomigliano d'Arco, Nola, Acerra, Castello di Cisterna e Brusciano<sup>8</sup>. Il Patto sociale interistituzionale definito nel gennaio 2021 si pone l'obiettivo di un "nuovo modello di sviluppo", richiamando nel testo un intervento originario risalente al 2013, promosso da istituzioni, sindacati e diocesi per l'apertura di un centro di ascolto rivolto ai lavoratori dell'area, occupati nella filiera dell'automotive ma non solo. Il Patto aggrega anche Asl e distretto sanitario, istituti scolastici e l'Università di Napoli Federico II. Da una parte l'intento è quello di orientare l'azione del partenariato al rafforzamento del sistema dei servizi: "consolidare e innovare la partnership tra pubblico, privato e mondo del volontariato, coagulando le diverse risorse culturali, professionali ed economiche del territorio, attraverso nuovi strumenti di finanziamento e co-progettazione sociale". Dall'altra, ci si propone di sostenere la partecipazione sociale, anche se nella cornice del Patto non sono coinvolti direttamente gli enti del Terzo settore: "promuovere e potenziare il volontariato in tutte le sue espressioni, incentivare il coinvolgimento dei giovani e promuovere trasversalmente l'impegno dei cittadini in esperienze solidaristiche e associazionistiche". Altre iniziative di aggregazione delle parti sociali sono maggiormente concentrate sulla dimensione economico-produttiva. L'accordo sottoscritto tra i Comuni di Grottaminarda, Ariano Irpino, Frigento, Flumeri e Melito Irpino (aperto all'adesio-

ne degli altri Comuni dell'area vasta della Valle Ufita) vede il coinvolgimento delle istituzioni locali, di Cgil Cisl Uil, del Consorzio per le Aree di sviluppo industriale di Avellino e di Confindustria Avellino<sup>9</sup>. L'intesa si propone di costituire un partenariato – con una struttura di coordinamento costituita in "Conferenza dei rappresentanti" – per perseguire la realizzazione di un programma di sviluppo e riqualificazione dei territori interessati dalla direttrice ferroviaria Napoli Bari (nuova stazione Hirpinia); promuovere investimenti pubblici e/o privati per la costruzione di un polo della logistica meridionale, legandosi alle opportunità previste dal Pnrr e ai suoi orientamenti (sviluppo sostenibile, sostegno dell'occupazione giovanile e femminile ecc.). La condivisione delle iniziative si estende al contrasto del dumping contrattuale e del lavoro irregolare.

Di certo l'attivazione degli attori territoriali non può prescindere da un rafforzamento delle pratiche, delle culture e delle responsabilità istituzionali. È questo il caso del Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Bari. Questa cornice viene aggiornata nel recente Manifesto dei sindaci della città metropolitana<sup>10</sup> che, attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e università, intende incardinare le strategie dell'area entro le priorità del Pnrr. Un profilo differente ha invece il Patto territoriale del Lecchese<sup>11</sup>. Anzitutto la cornice degli attori coinvolti è particolarmente ampia, e sotto l'egida della Prefettura di Lecco vi sono coinvolti i Comuni dell'area, le orga-

<sup>8</sup> Patto sociale interistituzionale per lo sviluppo territoriale e per la promozione del lavoro, gennaio 2021.

<sup>9</sup> Protocollo di intesa tra i Comuni di Grottaminarda, Ariano Irpino, Frigento, Flumeri e Melito Irpino, il Consorzio per le Aree di sviluppo industriale di Avellino, Confindustria di Avellino e Cgil Cisl e Uil Avellino, 15 marzo 2021.

<sup>10</sup> Un grande obiettivo. Comuni. Il manifesto dei Sindaci della Città Metropolitana di Bari: per una strategia metropolitana partecipata, 28 luglio 2021.

<sup>11</sup> Patto territoriale per la promozione di iniziative e interventi di contrasto agli effetti della crisi occupazionale a seguito dell'emergenza pandemica - fondo Aiutiamoci nel lavoro, 22 giugno 2021.

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

pandemia. Laddove negli accordi si intreccia l'investimento nel welfare territoriale con l'obiettivo dello sviluppo locale, si enfatizzano – talvolta più sperimentalmente che basandosi su prassi già consolidate – l'impegno e la motivazione dei soggetti coinvolti, in particolare nella co-progettazione e co-programmazione degli interventi. Il tessuto e il retroterra delle relazioni risultano di vario genere, e spesso specifiche dei territori, come nel caso del territorio pinerolese, in provincia di Torino. In quest'area il Protocollo tra l'Unione montana Valli Chisone e Germanasca<sup>12</sup> riprende il confronto tra le parti sociali avviato nel 2020 in risposta alla crisi pandemica<sup>13</sup> e lo applica, anzitutto nell'approccio e nel metodo, alla programmazione e progettazione territoriale del welfare e dello sviluppo territoriale.

Ciò che lasciano intravedere tali accordi e intese territoriali è – al di là degli specifici contenuti e della loro configurazione – un effettivo coordinamento della spinta all'azione: anzitutto verso l'integrazione delle risorse per rispondere agli effetti della crisi pandemica, sia rispetto alle risorse di natura economica sia a quelle del network degli attori coinvolti (con retroterra differenziati, percorsi diversi, specificità locali ecc.). Anche in uno scenario che tutti gli accordi definiscono inedito e incerto non manca il richiamo alle reti stabilite nel corso del tempo, alle "relazioni sindacali", alle prassi consolidate nel territorio. Questa trama storico-territoriale è certamente una risorsa di cui tener conto, insieme ai percorsi che la crisi stessa sollecita a intraprendere, anche riadattando strumenti già sperimentati.

<sup>12</sup> Protocollo di intesa tra Unione montana Valli Chisone e Germanasca e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil, Spi, Fnp e Uilp, 15 aprile 2021.

<sup>13</sup> Vd. Consorzio Cpe, Cgil, Cisl e Uil, *Ripartiamo insieme. Manifesto - Appello per un piano di sviluppo del Pinerolese*, maggio 2020.

### ◆ **L'integrazione e l'orientamento dei servizi nel territorio**

Lo shock pandemico ha sollecitato fin dalla sua prima fase un'ampia riflessione sulle necessità di rinnovamento dei servizi territoriali. La stessa espressione "territorialità" è diventata comune nelle premesse e nelle linee di indirizzo degli accordi. La dimensione multilivello di questa istanza si riflette nel profilo dei testi, a partire da quelli che delineano una cornice condivisa per l'orientamento degli interventi. La programmazione territoriale viene dunque aggiornata alla luce del nuovo contesto, e già nel corso del 2020 ciò ha impegnato il confronto in diversi territori: ad esempio in Emilia Romagna con l'aggiornamento degli strumenti già operativi, come nel caso dei Programmi attuativi 2020 dei piani di zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020. Analogamente, nel Lazio attraverso il protocollo di intesa<sup>14</sup> per la verifica di un accordo del 2019 sull'integrazione sociale e sanitaria, si sono stabilite alcune direttrici condivise tra le quali "la centralità del piano sociale di zona distrettuale come strumento principe per la realizzazione [...] e la gestione dei servizi del sistema integrato con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali territoriali, le reti associative di secondo livello del terzo settore". Da sottolineare, a partire dal titolo stesso del protocollo, il valore assegnato alla verifica della filiera di accordi precedenti e all'approfondimento delle prassi di relazione (periodicità e verifiche intermedie, confronto ulteriore in caso di mancato accordo a livello dei singoli piani di zona ecc.).

Lo stretto legame tra un'effettiva integrazione dei servizi e degli interventi e solide prassi di relazione tra le parti emerge anche altrove. Nell'intesa<sup>15</sup> tra i Comuni dell'Aod Valle dell'Anapo<sup>16</sup>, Cgil Cisl Uil, Spi Fnp e Uilp si stabilisce il quadro delle relazioni sindacali funzionali agli interventi di integrazione: è costituito un fondo vincolato per gli interventi con l'aggregazione delle diverse linee e fonti di finanziamento; si rendono esigibili dati e accesso ai sistemi informativi per una reale condivisione delle analisi sui servizi e le prestazioni erogate. Viene costituito inoltre un "Tavolo di coordinamento permanente" tra le parti, i cui compiti includono la valutazione ex post dei risultati ottenuti dalle azioni e dagli interventi attuati, raffrontandoli con quelli proposti ex ante.

Un polo centrale di riflessione e intervento territoriale è stato rappresentato dalla dimensione sanitaria. Sono diversi i territori nei quali si è intervenuti per una maggiore integrazione tra le funzioni e tra i presidi del sistema dei servizi. Le condizioni di partenza, considerando come spartiacque la pandemia di Covid-19, sono assai diversificate. Molte aree del Paese scontano le lacune o la sostanziale assenza di una condivisione degli interventi di revisione del sistema sanitario territoriale. Si percepisce questo sfondo istituzionale nei "Patti" realizzati dalle organizzazioni sindacali con diversi Comuni del Sud Sardegna<sup>17</sup>, orientati anzitutto a richiedere un "efficace intervento da parte della Giunta regionale della Sardegna", a partire da un'agenda condivisa: integrazione multi-professionale tra

<sup>14</sup> Protocollo d'intesa sulla verifica dell'accordo del 23 ottobre 2019 tra Regione Lazio e Cgil Cisl Uil Lazio e Anci Lazio, 26 marzo 2021 (nella Terza parte del Rapporto sarà approfondito questo percorso negoziale attraverso una nota redatta da Cgil e Spi Roma e Lazio).

<sup>15</sup> Protocollo di intesa tra i Comuni dell'Aod Valle dell'Anapo e Cgil Cisl Uil, Spi Fnp Uilp, 20 gennaio 2021.

<sup>16</sup> Sub-ambito del Distretto socio-sanitario D48 di Siracusa.

<sup>17</sup> Iglesias, Domusnovas, Carloforte tra febbraio e aprile 2021.



Medici di medicina generale (Mmg), specialisti ambulatoriali, infermieri di comunità; costituzione delle aggregazioni funzionali territoriali e delle unità complesse di cure primarie, istituzione della figura dell'infermiere di comunità.

Una spinta analoga, manifestata attraverso l'accordo tra amministratori locali e organizzazioni sindacali, si ritrova nella *Condivisione di intenti sui bisogni sanitari del Pinerolese*<sup>18</sup>, siglata a inizio 2021 dopo aver sperimentato, come il resto del Paese, la nuova ed estesa ondata della pandemia seguita all'estate del 2020. Anche in questo caso le parti si rivolgono all'ente Regione nella richiesta di una riforma del sistema sanitario regionale, orientata verso un potenziamento delle prerogative dei distretti, per l'attivazione e l'implicazione di tutti gli attori coinvolti (dai medici di base ai pediatri, dalle farmacie agli infermieri di comunità). Comunità e territorio sono parole chiave largamente utilizzate, insieme all'intreccio di diverse dimensioni che vanno dalla salute ai servizi sociali, fino allo sviluppo e alla tutela del lavoro: "ridisegno della rete territoriale dei servizi socioassistenziali per una maggior corrispondenza del perimetro distrettuale sanitario con quello sociale e del lavoro, finalizzato alla costruzione di un distretto sanitario e della coesione sociale e del lavoro forte, in grado di dare risposte sanitarie e sociali ai bisogni dei cittadini". Emerge dall'agenda come la dimensione sanitaria si leghi alle istanze di una contrattazione sociale territoriale più ampia, ad esempio nel "ridisegno della rete dei trasporti in grado di consentire ai cittadini un facile e agevole ac-

cesso ai presidi sanitari", o nel "potenziamento delle reti e piattaforme digitali in grado di sostenere percorsi di telemedicina da offrire alle aree interne".

I molti accordi tematici riguardanti i servizi sanitari e la loro integrazione con il sociale non sempre emergono da una cornice di governance adeguata. Anzi, è vero il contrario, e la richiesta di innovazione emerge anche laddove le esperienze paiono più radicate e sviluppate. A luglio del 2021, un documento congiunto della Conferenza territoriale sociale e sanitaria di Reggio Emilia, insieme a Cgil Cisl Uil<sup>19</sup>, ha prodotto una visione d'insieme sulle direzioni da intraprendere, anche in base a un'analisi critica dell'esperienza avuta durante le fasi più intense della pandemia. Sono diverse le direttrici tematiche indicate: dalla "sfida di una nuova domiciliarità", che integri servizi di assistenza capillari e qualificati, sostegno ai *caregiver* e rete di risorse di prossimità, fino al "ripensamento" dei servizi per la non autosufficienza e delle "Case di residenza anziani". Trasversalmente, l'enfasi è posta sull'integrazione tra dimensione sanitaria e sociale, proprio a partire dall'esperienza del contrasto della Covid-19 che ha portato, sull'onda dell'emergenza, a un rafforzamento del personale sanitario, socio-sanitario e assistenziale, ma a cui andrebbe affiancato un intervento analogo a favore degli "sportelli sociali" sul territorio e l'impiego di nuovo personale nell'assistenza sociale. Rispetto alla governance del sistema, si richiama la centralità degli attori pubblici, in questo caso dell'Azienda per i servizi alla persona di livello distrettuale, con un ruolo pieno di "governo, indirizzo e

<sup>18</sup> *Condivisione d'intenti sui bisogni sanitari del Pinerolese tra i rappresentanti della Consulta dei sindaci del territorio pinerolese e Cgil Cisl Uil*, 20 gennaio 2021.

<sup>19</sup> *La salute della comunità nella comunità. Nel territorio il nuovo fronte per i servizi*, 20 luglio 2021.

coordinamento del sistema” in dialogo con la rappresentanza esercitata dalle organizzazioni sindacali.

Il presidio del territorio, dunque, nella fase aperta dalla discontinuità pandemica assume certamente i tratti di una rete più diffusa di servizi, coordinata tra i diversi nodi che la compongono, con una governance capace di integrarli. Ma ciò è chiamato a tradursi anche in una valorizzazione della rappresentanza sociale e delle relazioni che le organizzazioni sociali, e in particolare i sindacati, possono vantare nel territorio. In questo spirito si può leggere l'accordo tra Spi Fnp e Uilp e l'Asl 3 di Genova, per l'istituzione di “sportelli sociali”<sup>20</sup>. L'accordo prevede “che nelle sedi cittadine di Spi, Fnp e Uilp si metterà a disposizione, gratuitamente per tutti i cittadini genovesi, personale dedicato a fornire informazioni relativamente ai servizi forniti dai distretti della Asl 3 e a dare eventuale supporto nella compilazione dei moduli richiesti”; si prevede inoltre che l'Asl, da parte sua, fornirà l'accesso alle banche dati e provvederà a un'adeguata formazione degli attivisti sindacali.

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

L'analisi quantitativa centrata sui dati della contrattazione sociale 2020 ha evidenziato, tra i vari spunti, la contrazione di accordi sugli aspetti regolativi, a favore invece degli interventi redistributivi e di contrasto degli effetti più drammatici della crisi pandemica. Naturalmente in questo quadro generale occorre distinguere temi e campi di intervento; difatti, il confronto su una di-

versa organizzazione del sistema dei servizi è stato certamente tra i temi maggiormente evidenti nelle premesse degli accordi e nelle dichiarazioni condivise tra istituzioni e sindacati fin dalla prima fase della pandemia, oltre a essere stato ampiamente trattato nel confronto tra istituzioni e federazioni di categoria. Il paragrafo precedente ha dato conto, peraltro, di come questa riflessione vada a tradursi, progressivamente e non in maniera omogenea, in linee di indirizzo per l'effettiva revisione del sistema territoriale dei servizi, a partire da quelli sanitari per arrivare all'integrazione con quelli sociali e alle politiche del lavoro.

Decisamente meno ricca è stata la produzione di nuovi accordi sulla regolazione di appalti e concessioni di lavori, beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Ciononostante, vi sono stati alcuni accordi di rilievo, a diversi livelli (con la Provincia e i Comuni di Pesaro e Urbino, con il Comune di Cattolica, con la Regione e Anci Veneto). Il tema è certamente centrale, ed è stato evidenziato anche dal dibattito pubblico sotto diversi aspetti: in relazione al prossimo sviluppo degli interventi previsti nel Pnrr; in quanto cornice di protezione per il contrasto dell'economia illegale e della stessa criminalità organizzata interessata a intervenire nei flussi di risorse e a sostituire ambiti di economia legale in crisi; fino agli aspetti di tutela sociale del lavoro e dell'occupazione relativi agli appalti pubblici. Peraltro si tratta di un tema che attraversa dimensioni interconnesse dell'azione sindacale<sup>21</sup>, dalla contrattazione di categoria a quella sociale territoriale, oltre ad attivare

<sup>20</sup> *Protocollo operativo per l'istituzione degli sportelli Urp presso le sedi sindacali per l'orientamento ai servizi socio-sanitari presenti nel territorio cittadino*, 10 febbraio 2021.

<sup>21</sup> Cfr. Beppe De Sario e Daniele Di Nunzio (2021), *L'azione sindacale per l'affermazione della legalità: campagne, protocolli territoriali e accordi aziendali nei settori del commercio, turismo e servizi*, in Filcams (a cura di F. Clanetti, B. De Sario, L. De Zolt, D. Di Nunzio), *Osservatorio sulla legalità nel terziario, I Rapporto*, Roma, Futura.

una serie di pratiche di tipo coalizionale (campagne pubbliche, reti con associazionismo antimafia e per la legalità ecc.). Sul tema degli appalti, in ogni caso, il retroterra è assai differenziato, ma si coglie una cornice a più dimensioni – regolativa, sociale e di contrasto dell'illegalità – talvolta più solida e integrata. Il recente Protocollo d'intesa tra Anci e Upi regionali e Cgil Cisl Uil Emilia Romagna<sup>22</sup> si pone anzitutto in continuità con un precedente protocollo territoriale attuativo della Legge regionale n. 18 del 2016, evidenziando in tal modo la funzione di orientamento della legislazione regionale sia per gli aspetti di controllo sui procedimenti sia per la promozione di un ambiente economico e sociale favorevole allo sviluppo della legalità. Tra i temi principali vanno sottolineati: la promozione di "centrali uniche di committenza", premialità per l'adesione delle imprese a sistemi di verifiche e controlli anche con il coinvolgimento delle Ooss (regolarità nell'applicazione contrattuale, monitoraggio delle modalità di reclutamento della manodopera, controllo della filiera degli operatori coinvolti nel ciclo realizzativo dell'opera, applicazione clausole sociali ecc.), criteri di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, impegno al confronto preventivo con le Ooss per gli appalti di rilevanza territoriale. Al di là del quadro di regole e procedure per gli appalti e al ruolo che in esse assumono le organizzazioni sindacali, la funzione promozionale del protocollo si ritrova in diversi punti: ad esempio si prevede la costituzione di "Tavoli della legalità" provinciali, il rafforzamento dei controlli antimafia con estensione dei protocolli realizzati con le Prefetture, la pro-

mozione di osservatori locali e centri studi sulla criminalità, sportelli antiusura nei principali comuni, reti degli enti locali per legalità e trasparenza in funzione anticorruzione, formazione per il personale della Pa, istituzione di luoghi di accoglienza ("case per le vittime, lavoratrici e lavoratori") per il supporto alle vittime del caporalato, anche utilizzando i beni confiscati.

Il focus dell'aggiornamento del protocollo, secondo le stesse organizzazioni sindacali firmatarie, "consiste nell'aver neutralizzato gli effetti del Dl 32/2019 ('Sblocca Cantieri') e, soprattutto, del Dl 76/2020 ('Semplificazioni')", prevedendo "che le clausole e i diritti condivisi nei protocolli e negli accordi a tutela della legalità, dei diritti dei lavoratori e della qualità del lavoro (rating di legalità, offerta economicamente più vantaggiosa, obbligatorietà clausola sociale, subappalto, applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore e di II livello, sistema sanzionatorio, salute e sicurezza sul lavoro) siano resi esigibili dalle stazioni appaltanti indipendentemente dalle modalità di assegnazione/affidamento degli appalti, ivi compresi gli affidamenti diretti, le procedure negoziate, le gestioni commissariali, e, comunque, fatti salvi i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di semplificazione delle procedure amministrative".

In questo modo si confermano e si rafforzano l'obbligatorietà dell'applicazione dei Ccnl, la clausola sociale nei cambi appalto, le modalità di gestione e i diritti garantiti nei subappalti, l'adozione come criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo del massimo ribasso. Tali diritti e tutele devono essere garantiti indipendentemente dalle

<sup>22</sup> Protocollo d'intesa tra Anci, Upi ER e Cgil Cisl Uil Emilia Romagna in materia di legalità, appalti e concessioni, 21 gennaio 2021.

modalità di aggiudicazione degli appalti. Anche a Milano è stato di recente rinnovato il protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture<sup>23</sup>, rivedendo un accordo del 2018. Vi vengono confermati diversi punti chiave delle intese già vigenti, ad esempio da un lato l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e dall'altro il richiamo alle clausole sociali in caso di cambio di appalto (in particolare per i servizi ad alta intensità di lavoro). L'intesa vincola gli appaltatori all'applicazione dei Ccnl di settore siglati dalle Ooss più rappresentative, oltre a mutare da essi le stime per il costo del lavoro previsto per le offerte. Rispetto alle azioni anticorruzione si fa riferimento al servizio comunale interno di *whistleblowing* per la segnalazione online di illeciti. Si formalizzano anche le prerogative delle Ooss in sede di segnalazione e richiesta di verifiche e controlli riguardanti atti e comportamenti degli appaltatori rispetto alle condizioni dei lavoratori e alla prestazione di lavoro. Per dare continuità al confronto viene rafforzata l'azione di monitoraggio e condivisione delle informazioni prevista con l'"Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività produttive", in modo da favorire una contrattazione d'anticipo.

Questo impianto si presta a essere adottato da altre stazioni appaltanti pubbliche del territorio, e altri accordi segnalano un percorso di disseminazione, ad esempio nel caso del Comune di Cesano Boscone<sup>24</sup>, nell'hinterland milanese.

### ◆ **Innovazione nel confronto sui bilanci di previsione dei Comuni**

Il confronto con i Comuni sui bilanci di previsione ha tradizionalmente un profilo molto articolato, anzitutto rispetto all'ampiezza dell'agenda. Nel corso del tempo esso è stato il terreno in cui osservare il cambiamento delle soluzioni negoziate e degli orientamenti generali delle amministrazioni pubbliche, ponendo di recente anche i temi della programmazione pluriennale e del raccordo con i livelli superiori di governance. Un modello di accordo sul bilancio che non offra solo il rendiconto delle scelte di allocazione delle risorse non limitandosi agli aspetti distributivi, e sia anche il punto di avvio di azioni regolative su diversi temi, implica un confronto non episodico né solo "stagionale", ma continuo e centrato su temi specifici, che spesso conducono ad accordi e percorsi negoziali tematici. Su questo un'analisi più approfondita di quanto avvenuto nel corso della pandemia, tenendo insieme le diverse "fasi Covid", non può che rimandare al Rapporto dell'anno prossimo. Tuttavia, attraverso una breve rassegna di accordi realizzati nel 2021 è possibile evidenziare alcune innovazioni, o il consolidamento di orientamenti maturati nel corso del tempo soprattutto sul piano delle prassi e del metodo di confronto. È verosimile che le modalità di risposta alla crisi pandemica possano riflettersi anzitutto sulle relazioni sindacali, ponendo il tema della loro adeguatezza e dell'innovazione necessaria. Negli anni passati tra i documenti della contrattazione sociale ricorrevano talvolta accordi specifici sulle rela-

<sup>23</sup> Protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano, tra Comune di Milano e le Confederazioni sindacali Cgil Cisl e Uil di Milano, 26 febbraio 2021.

<sup>24</sup> Protocollo di intesa per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Cesano Boscone, tra Comune di Cesano Boscone e le Confederazioni sindacali Cgil Cisl e Uil di Milano, 23 giugno 2021.

zioni sindacali. I modelli di tali accordi seguivano diverse linee: anzitutto quella del riconoscimento della rappresentanza esercitata dalle organizzazioni sindacali rispetto ai bisogni dei cittadini, dei lavoratori, dei pensionati; inoltre si stabilivano generalmente le materie per le quali sarebbero stati attivati tavoli di confronto, eventualmente anche su richiesta delle stesse organizzazioni sindacali. Più raro il profilo di relazioni più strutturate, capaci di facilitare e rendere più partecipativo il confronto: ad esempio mediante la garanzia di un accesso condiviso alle informazioni e ai dati (rispetto al personale e all'organizzazione dei servizi, alle prestazioni, all'accesso degli utenti ecc.) a sostegno di un confronto tecnicamente trasparente per evitare anzitutto il gap informativo tra le parti.

I nuovi accordi sulle relazioni sindacali sono generalmente segnati dal contesto di crisi pandemica, anzitutto perché essa è tematizzata chiaramente nelle premesse. Nel Protocollo di relazioni sindacali siglato a Chieti<sup>25</sup>, fin dal titolo è posto il legame tra la formalizzazione delle relazioni tra le parti e l'obiettivo strategico del rilancio del territorio. Ciò prende forma anzitutto attraverso un metodo di confronto continuo, il quale, oltre a tematizzare l'agenda dei contenuti, stabilisce di insediare un "Tavolo di confronto sugli indirizzi strategici" che coinvolge le organizzazioni sindacali assieme al sindaco, agli assessori competenti sulle diverse materie oltre alle commissioni consiglieri.

Gli accordi pluritematici, specie quelli riguardanti le materie associate a precise poste di bilancio, raramente sono considerati come veri e propri progetti esecutivi:

con l'identificazione di fasi, responsabilità degli attori, rapporto tra i livelli territoriali e i rispettivi centri decisionali, momenti e contenuti di verifiche e monitoraggi. È questa l'esigenza che emerge trasversalmente in diversi accordi, frutto di una tradizione di confronto che si è qualificata di anno in anno. Nell'accordo tra il Comune di Imola<sup>26</sup> e le organizzazioni sindacali confederali e dei pensionati, ad esempio, un ampio articolato sulle aree tematiche degli interventi (welfare, casa, lavoro, pari opportunità ecc.) si concentra sulle misure adottate, sulle risorse e sulle sinergie a livello territoriale con gli altri Comuni del circondario imolese, prevedendo a livello comunale verifiche e incontri in vista del bilancio consuntivo e dell'approvazione degli equilibri di bilancio.

Il tema del coordinamento della negoziazione sociale tra i differenti livelli si pone con evidenza nell'accordo con il Comune di Valsamoggia<sup>27</sup>, in provincia di Bologna. Si tratta di un esempio di negoziazione *modulare*, perché concepita a monte, in fase ideativa e di definizione dell'agenda considerando le prerogative specifiche delle amministrazioni comunali singole, di quelle associate nell'Unione delle Valli del Reno, Lavo e Samoggia e del corrispondente distretto socio-sanitario. Si prevede espressamente che l'accordo sia adottato in sede di consiglio comunale e di giunta; sono inoltre previste verifiche del percorso di attuazione delle misure, proponendo una definizione di "contrattazione dinamica", e cioè un calendario di sessioni di confronto su temi specifici e su nuovi progetti a cui dare forma condivisa (nel caso dell'accordo cita-

<sup>25</sup> Protocollo di relazioni sindacali per un Patto per il rilancio della città di Chieti, 24 giugno 2021.

<sup>26</sup> Verbale di accordo tra la giunta comunale di Imola e le Ooss in merito al bilancio di previsione 2021, 24 marzo 2021.

<sup>27</sup> Verbale di incontro e di accordo sul bilancio previsionale 2021 con il Comune di Valsamoggia, febbraio 2021.

to: orientamenti generali di bilancio annuale e sul Documento unico di programmazione, temi specifici come i progetti educativi per i bambini in fascia di età 0-3 anni, le rette di nidi, verifiche sulla Tari ecc.).

Come si è visto, un più forte indirizzo territoriale della contrattazione sociale non esclude il confronto con i singoli Comuni. Le prerogative delle amministrazioni ne fanno degli interlocutori essenziali, anche in presenza di un'integrazione con i livelli superiori e di una condivisione di specifiche funzioni a livello di Unione di Comuni o di ambito sociale. Un forte orientamento del confronto sindacale a partire da piattaforme e linee guida territoriali rende nient'afatto pleonastico il confronto con i Comuni, insieme ai quali è possibile introdurre innovazioni contando sulla leva delle relazioni a livello d'unione, sollecitare l'uniformità di alcune misure – ad esempio fiscali, di compartecipazione ai costi del welfare ecc. –, e rendere più percepibile l'opportunità di economie di scala attraverso la cooperazione tra le singole amministrazioni. Ciò appare, ad esempio, nel percorso consolidato del confronto sindacale con i Comuni dell'Unione intercomunale delle Terre d'acqua, nel Bolognese<sup>28</sup>. Sul piano dei temi, tutti gli accordi (di livello comunale) introducono il tema del coworking, impegnando i Comuni a trovare spazi dedicati. Viene sottoscritto l'impegno delle amministrazioni a verificare la regolarità contributiva delle imprese che partecipano ai bandi con apposita certificazione che dimostri la regolarità delle assunzioni, il pagamento degli stipendi e i versamenti dei contributi previdenziali. Viene introdotto il Tavolo Anziani in tutti i Comuni dell'Unione delle Terre d'Acqua, finalizzato alle politiche di prevenzione e ai servizi per le persone anziane, ai piani di investimento a so-

stegno della fragilità. Viene stabilito un calendario di confronto sulle politiche del lavoro, soggetto a verifica costante. In particolare nell'accordo con il Comune di Sala Bolognese viene introdotto il tema del contrasto all'evasione fiscale nell'ambito dell'accordo con l'Agenzia delle entrate. Per il superamento del *digital divide* le amministrazioni si impegnano per ampliare la fibra ottica con approvazione degli atti per la realizzazione del Piano nazionale Bul (Banda ultra larga).

In qualche modo gli accordi "tradizionali" sul bilancio di previsione dei Comuni saranno il banco di prova del grado di orientamento e integrazione delle linee di intervento degli enti locali, alla luce dei bisogni e delle necessità indotte dalla pandemia e, successivamente, dalla ripresa. Ciò appare, talvolta, fin dalla titolazione degli accordi, come nel caso del Protocollo "per la ripresa e lo sviluppo" del Comune di Cernusco sul Naviglio<sup>29</sup>, nel Milanese. Anzitutto, sul piano delle risorse disponibili l'accordo fornisce un rendiconto sintetico delle fonti di finanziamento e delle rispettive misure attivate o gestite dall'amministrazione comunale: da quelle di livello nazionale (come il Reddito d'emergenza), regionale (fondi e contributi per il sostegno dell'affitto e della morosità incolpevole), comunale (principalmente trasferimenti economici straordinari e beni di prima necessità destinati a famiglie e cittadini in difficoltà, oltre a misure di inserimento lavorativo). L'accordo è siglato nel secondo trimestre dell'anno, verosimilmente a bilancio già approvato; tuttavia il senso dell'intesa risiede proprio nel rafforzamento delle relazioni sindacali e nella condivisione di linee guida su tre campi tematici, prevedendo in corso d'anno specifici momenti di confronto: sanità territoriale, integrazione con i

<sup>28</sup> Il riferimento va agli accordi siglati con i Comuni di Anzola nell'Emilia, Crevalcore, San Giovanni in Persiceto, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese, Calderara di Reno, tutti siglati tra dicembre 2020 e marzo 2021.

<sup>29</sup> Protocollo per la ripresa e lo sviluppo tra Cgil Cisl Uil e Spi Fnp Uilp e il Comune di Cernusco sul Naviglio, 28 aprile 2021.

servizi sociali e socio-sanitari; popolazione fragile e povertà, investimenti per il territorio e lavoro di qualità.

La predisposizione di analoghi accordi *di orientamento* si sofferma principalmente su due poli: la qualificazione delle relazioni sindacali (con attenzione specifica alle procedure, agli strumenti di monitoraggio) e all'attivazione delle parti, a partire naturalmente dalle amministrazioni coinvolte, in vista degli interventi previsti nell'ambito del Pnrr. Un esempio è nell'accordo tra confederazioni sindacali, categorie dei pensionati e Comune di Casalmaggiore<sup>30</sup>, in provincia di Cremona. Le parti si impegnano a cogliere le opportunità derivanti dall'attuazione del Pnrr e dalla prossima programmazione dei fondi strutturali per le politiche di coesione 2021-2027. L'impegno si orienta anche ad aspetti di governance, enfatizzando il coinvolgimento e la partecipazione delle organizzazioni sindacali alla definizione degli obiettivi di programmazione sociale a livello locale. A questo proposito le parti manifestano l'intenzione di attivare un osservatorio dedicato al monitoraggio dell'evoluzione dei bisogni e dei rischi sociali.

Il confronto con le amministrazioni comunali mantiene tuttora una funzione decisiva per qualificare e innovare la contrattazione sociale. Ciò che sarà determinante, in questa fase, sarà la capacità di integrare gli accordi comunali sui bilanci, tipicamente variegati sotto il profilo tematico, con le prerogative dei livelli sovracomunali e con la riorganizzazione dei servizi del territorio.

Il Protocollo sul bilancio 2021 tra Città di Collegno<sup>31</sup>, grande Comune della zona ovest nella prima cintura torinese – e Cgil Cisl Uil confederali e dei pensionati, si pone in questa direzione. Da sottolineare anzitutto la duratura e continua tradizione di relazioni sindacali e di stipula di estesi accordi sul bilancio che caratterizza il confronto nella città di Collegno. Sul piano tematico le sezioni dell'accordo toccano anzitutto le politiche del lavoro e per il sostegno al tessuto economico, le politiche fiscali-tributarie e di compartecipazione ai costi del welfare, politiche per la casa e per l'istruzione. È interessante il quadro strategico con il quale si definisce l'accordo per il 2021, inteso dalle parti come un "accordo programmatico di contrattazione sociale in emergenza Covid-19". Questo elemento di sfondo, al di là dei temi trattati, si coglie anche in alcune indicazioni di metodo: l'integrazione sociale e sanitaria, per quanto di competenza comunale (a partire dalla fusione dei consorzi dei servizi sociali che intervengono su Collegno e sui territori contigui), la costituzione di un tavolo per la coesione sociale di livello territoriale per la zona ovest torinese, e soprattutto le azioni di recupero e ripresa post-pandemia grazie alle risorse del Pnrr, ma anche con un maggior coordinamento delle diverse linee di finanziamento e progettuali che emergono tra le righe dell'accordo (dalle fondazioni di origine bancaria agli interventi dei fondi attivati dai consorzi territoriali dei servizi, fino ai progetti speciali alimentati da fondi e misure nazionali e regionali).

<sup>30</sup> Accordo tra il Comune di Casalmaggiore, Cgil Cisl Uil e Spi Fnp Uilp, 30 giugno 2021.

<sup>31</sup> Protocollo d'intesa tra la città di Collegno e le organizzazioni sindacali confederali e dei pensionati Cgil Cisl e Uil sui diritti di cittadinanza e la concertazione sociale, dicembre 2020.





# Qualificare la contrattazione sociale: esperienze di autovalutazione degli effetti e dei processi negoziali

## INTRODUZIONE

Dopo tanti anni di contrattazione è maturata la necessità di trovare modalità per valorizzare il lavoro svolto e di dotarci di strumenti per integrare una valutazione quantitativa anche con una qualitativa della nostra azione sul territorio.

Iniziare a verificare gli effetti di ciò che contrattiamo, l'effettivo recepimento da parte dei nostri interlocutori di quanto convenuto, analizzare quanto effettivamente incidiamo sulle condizioni delle persone che rappresentiamo.

Sul piano teorico, la contrattazione sociale interviene nei processi decisionali delle istituzioni (per esempio: regolamenti, strategie, programmi, progetti, servizi ecc.) e sull'allocazione delle risorse pubbliche (per esempio: trasferimenti, investimenti, esenzioni e benefit ecc.) in base alle strategie e alla disponibilità delle parti e in rapporto ai temi trattati. Pertanto i "risultati" della contrattazione sociale sono per definizione circoscritti al rapporto tra la rappresentanza esercitata dal sindacato e l'agenda di temi su cui si svolge il confronto con le istituzioni.

Proprio partendo da questo obiettivo nel corso del 2021 si è avviato un lavoro, che ha visto coinvolte tutte le strutture, per dotarci di uno strumento di lavoro flessibile, a dispo-

sizione dei territori, che aiuti ad autovalutare sia il percorso negoziale, che a verificarne gli effetti.

È stata predisposta una *Scheda con l'indice dei temi per una valutazione della contrattazione sociale e costruzione di un report territoriale* che non serve a valutare la negoziazione in quanto pratica, rispetto al radicamento, la produttività (in termini di numeri di accordi realizzati), le caratteristiche organizzative, la partecipazione e altri aspetti che contraddistinguono la contrattazione sociale o valutare le politiche pubbliche del territorio (stato dei servizi, analisi delle *policies*, uso delle risorse, rapporto costi-benefici, produzione di cambiamento di contesto o a favore dei beneficiari ecc.), bensì serve come strumento di lavoro quotidiano dei territori, ad esempio per produrre report periodici sugli effetti della propria azione negoziale, utilizzabile autonomamente dalle strutture su singole tematiche, specifici percorsi negoziali o per valutazioni più ampie.

Si tratta di uno schema per orientare la valutazione, un indice di temi da considerare nella riflessione su ciò che si è fatto, una guida per riflettere sui risultati della contrattazione e sul percorso che ha portato a essi.

Solo in un secondo momento l'utilizzo della scheda, oltre che rappresentare uno strumento a disposizione delle strutture, potrebbe arricchire le attività di analisi della contrattazione

sociale svolte dall'Osservatorio, con la possibilità di attingere a nuovi dati e valutazioni. Per sperimentare l'efficacia e l'utilità dello strumento, oltre a chiedere all'insieme dell'organizzazione di indicare le eventuali considerazioni, proposte di integrazione e/o modifiche sulla bozza di scheda, si è chiesto ad alcune strutture di provare ad utilizzarla su esperienze esistenti e di elaborare i contributi che fanno parte di questa Terza parte del Rapporto. Proprio partendo dai contributi realizzati dalle strutture si ha la conferma che lo strumento predisposto può diventare molto utile per qualificare la contrattazione sociale, valorizzare i risultati e gli effetti della nostra azione contrattuale e per allargare la partecipazione e la nostra rappresentanza.

#### ◆ **PERCORSI NEGOZIALI E FILIERA DELLA NEGOZIAZIONE: LA CONTINUITÀ PRE E POST EMERGENZA PANDEMICA**

Cgil e Spi Emilia Romagna

#### ◆ **Il contesto e il percorso**

Il riferimento fondamentale di contesto è la messa a terra nel territorio del *Patto per il lavoro e per il clima*<sup>32</sup>. e dei suoi contenuti. Nello specifico intendiamo evidenziare i percorsi negoziali legati ai diversi livelli di contrattazione: regionale, intercomunale e comunale. Tali percorsi hanno dato vita a una "filiera" di atti di negoziazione, realizzati anche nel corso dell'emergenza pandemica. Il focus sarà sulle politiche della casa, a partire dalle proposte presentate da Cgil, Cisl e Uil

regionali congiuntamente ai sindacati inquilini<sup>33</sup>, che in ogni caso sono sempre inserite in contesti di proposte generali.

Il contesto normativo regionale e gli impegni assunti nel patto regionale ci consegnano un quadro di riferimento in cui il confronto fra le parti svilupperà su diversi argomenti trasversali e di interesse per i cittadini (sintesi nel capitolo dedicato "Patto per il lavoro e il clima"). Nel normale percorso di negoziazione con la Regione il tema delle politiche abitative ha trovato in documenti presentati dalle Ooss regionali il metodo più "usato". Anche nei confronti con Anci e Upi a fronte di una nostra piattaforma unitaria si è trovata una condivisione, i cui contenuti si sono esplicitati in verbali di accordo.

Anche nella piena emergenza sanitaria Cgil, Cisl e Uil unitamente a Sunia, Siset e Uniat hanno presentato proposte per contrastare l'impatto che la grave crisi sanitaria ha prodotto sui redditi di molte famiglie e conseguentemente sull'impossibilità di mantenere gli impegni economici inerenti ai costi legati all'abitazione.

Le proposte sono state inviate alla Regione Emilia Romagna il 4 maggio 2020; successivamente, il 22 maggio 2020, si è condiviso un verbale di incontro che sulla base delle proposte delle Ooss ha impegnato la Regione a stanziare, oltre quelle nazionali, le seguenti risorse: 10 milioni di euro da bilancio di previsione, 2 milioni destinati agli interventi per gli inquilini Edilizia residenziale pubblica (costituzione fondo morosità dedicato) e ulteriori risorse tratte dalla ripartizione dei fondi nazionali.

<sup>32</sup> Nel dicembre 2020 è stato rinnovato il precedente Patto per il lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale (2015) con la sigla del nuovo *Patto per il lavoro e per il clima*, con il coinvolgimento della Regione, dei sindacati, delle associazioni datoriali, insieme alle quattro università del territorio (Bologna, Modena e Reggio Emilia, Ferrara, Parma), l'Ufficio scolastico regionale, Terzo settore e volontariato, professionisti, Camere di commercio e banche (Abi).

<sup>33</sup> Proposte Cgil Cisl Uil, Sunia Siset Uniat, 4 maggio 2020.

### ◆ Il monitoraggio, confronti e risultati

Il confronto poi è proseguito anche nei mesi successivi per monitorare e verificare l'andamento degli interventi e gli impegni assunti. Nei territori Cgil, Cisl e Uil, attraverso la contrattazione sociale e territoriale, hanno poi assunto, fra i vari temi trattati nelle piattaforme/proposte, quello delle politiche abitative (vedi ad esempio: piattaforme distretti Bologna, proposte discusse sulla base di linee guida condivise con sindacati inquilini e in ogni caso sempre unitarie).

Ciò ha prodotto vari accordi o verbali di incontro in cui, oltre a ottenere l'implementazione delle risorse dedicate dai bilanci comunali, sono stati condivisi percorsi per aprire confronti su: Pug (Piani urbanistici generali), investimenti tesi a contrastare problemi di esclusione dal mercato degli affitti (agenzie per la casa oltre l'Edilizia residenziale pubblica) e investimenti per soluzioni abitative innovative (aree destinate a residenzialità in affitto, cohousing ecc.), anche in relazione a ciò che la pandemia ha messo in evidenza. La necessità di vivere il contesto abitativo in emergenza ha evidenziato diversi bisogni, a partire dagli spazi dentro le abitazioni, ma anche un ripensamento degli spazi esterni come le aree verdi.

Inoltre anche gli interventi finalizzati all'abbattimento delle barriere architettoniche sono descritti nei vari atti risultanti dalla negoziazione nei nostri territori, come risultati di proposte delle organizzazioni sindacali. Per esemplificare altri risultati ottenuti nella negoziazione sul tema politiche per la casa, citiamo il verbale di incontro fatto a Imola con il commissario straordinario che al punto dedicato alla casa elenca le modalità applicative di interventi, della programmazione

e delle risorse dedicate alle famiglie e alle persone di quel territorio, con un corrispondente impegno di risorse tratte dal bilancio del Comune.

Altro importante esempio che possiamo portare per esemplificare le modalità di come si sviluppa la contrattazione di filiera sul tema casa è il protocollo sottoscritto fra diversi soggetti (Tribunale di Bologna, Città metropolitana di Bologna, Regione Emilia Romagna, Ordine degli Avvocati, organizzazioni sindacali, sindacati degli inquilini e dei proprietari) per misure straordinarie di intervento per la riduzione del disagio abitativo. Da molto tempo questo tipo di protocollo è uno strumento con cui si definiscono modalità e interventi per gli inquilini che si trovano in una condizione di inadempienza del pagamento degli affitti, un tema critico che ha assunto particolare rilevanza proprio in questo periodo di emergenza sanitaria.

A riprova di come si sviluppa nei territori l'applicazione di contenuti delle intese ai vari livelli, vorremmo documentare ulteriormente con una piattaforma e il conseguente accordo poi sottoscritto.

Si tratta della piattaforma presentata unitariamente ai Comuni del distretto di San Lazzaro di Savena in occasione dei confronti sui bilanci di previsione del 2020<sup>34</sup>. I temi trattati come di consueto sono molti, ma prenderemo in esame quello delle politiche abitative. Oltre a mettere in evidenza alcune problematiche della popolazione, vedi il tema demografia che vede in aumento la popolazione anziana, si richiedono: aumenti delle risorse dedicate al sostegno all'affitto, investimenti nei nuovi Piano urbanistico generale (Pug) alla casa e abitazioni innovative e rigenerazione urbana ecc.

<sup>34</sup> Piattaforma di Cgil Cisl Uil confederali dei pensionati e delle categorie da presentare ai Comuni del distretto di San Lazzaro di Savena in occasione del bilancio di previsione anno 2020, 20 novembre 2019.

Il risultato è descritto nell'accordo poi sottoscritto con il Comune di San Lazzaro di Savena<sup>35</sup> in cui si condividono diversi interventi sempre sul tema politiche abitative, con l'impegno di 338.000 euro da bilancio del Comune oltre alle risorse da fondi regionali. In sintesi alcuni interventi: agevolazioni tributarie finalizzate a incentivare la disponibilità di alloggi dedicati all'emergenza abitativa abbattendo l'aliquota Imu per chi destina l'immobile ad uso residenziale, manutenzione e riqualificazione degli alloggi residenziali pubblici, progetti di cohousing sociale da inserire nei nuovi Pug, 19 alloggi Edilizia residenziale sociale per giovani coppie, nuove fragilità ecc.

Da ultimo evidenziamo anche il Protocollo sottoscritto con il Comune di Bologna<sup>36</sup> per il sostegno del mercato della locazione residenziale, nell'ambito dell'emergenza da Covid-19. Questo a dimostrazione del fatto che l'esperienza nella contrattazione territoriale sia stata utile anche per affrontare in emergenza il tema delle politiche per la casa. Naturalmente l'elencazione degli accordi o verbali fatti in precedenza non è esaustiva dei tantissimi accordi/verbali sottoscritti dalle nostre strutture nel territorio sul tema politiche abitative.

#### ◆ Implementazione istituzionale

Gli atti che le istituzioni emanano sono spesso oggetto di valutazione e monitoraggio proprio in relazione alle caratteristiche e alle complessità che permeano il tema delle politiche per la casa. In questo caso in particolare il sindacato degli inquilini svolge anche un ruolo di supporto per l'informazione rivolta

alle famiglie, ai cittadini e alle persone che potrebbero usufruire delle agevolazioni/prestazioni per la casa.

L'aspetto importante nel percorso negoziale è che su questo tema ci sono molte possibilità di scambio di informazioni e valutazione dei dati, sia con le istituzioni a livello regionale che a livello territoriale. Su molti altri temi oggetto della contrattazione territoriale sociale non possiamo dire la stessa cosa.

#### ◆ Azione sindacale

Nella fattispecie la comunicazione interna alla nostra organizzazione si sviluppa attraverso alcune modalità che sempre di più stanno diventando anche luoghi di discussione e confronto sulla contrattazione territoriale e sociale. I dipartimenti regionali, che sempre più frequentemente svolgono riunioni congiunte (esempio welfare e contrattazione territoriale ecc.), i coordinamenti a livello di Camere del lavoro e anche diversi seminari a carattere formativo per aggiornare competenze e attività. Tutto questo senza dimenticare le diverse riunioni con Cisl, Uil e categorie per condividere le proposte e costruire i percorsi unitari di negoziazione. Inoltre evidenziamo anche l'iniziativa pubblica promossa da Cgil e Sunia regionali e il coinvolgimento delle categorie Fp, Spi e Fillea per promuovere le nostre proposte sul tema casa.

Naturalmente senza dimenticare le difficoltà che molte volte ci sono nel non condividere appieno i risultati di questa negoziazione con le categorie degli attivi. Su questo dovremmo riuscire a coinvolgere meglio e di più tutta l'organizzazione.

<sup>35</sup> *Accordo sulle politiche di bilancio del Comune di San Lazzaro di Savena*, 20 dicembre 2019.

<sup>36</sup> *Protocollo d'intesa tra Comune di Bologna, Città metropolitana di Bologna, Università di Bologna, Fondazione per l'Innovazione urbana, associazioni sindacali rappresentative degli inquilini e della proprietà edilizia, per il sostegno del mercato della locazione residenziale agevolata, nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19*, 15 maggio 2020.

### ◆ Valutazione sintetica complessiva

La ragione per cui abbiamo scelto il focus casa, nella contrattazione territoriale sociale, attiene al fatto che meglio esemplificava la possibilità di rendere chiaro come spesso uno o più temi possono avere continuità dentro ai vari atti di negoziazione a tutti i livelli di confronto, nell'ambito di una "filiera" negoziale che richiama l'intreccio delle diverse prerogative istituzionali.

A partire dagli strumenti della negoziazione, dalle piattaforme ai documenti di proposta, dagli atti conseguenti ai confronti, dagli accordi ai verbali di incontro, dai confronti regionali ai confronti sui bilanci di previsione in ogni singolo Comune o Unione sappiamo che la rispondenza dei risultati formalizzati rispetto agli obiettivi spesso non esprime l'enorme mole di lavoro che le strutture da tempo producono. Viceversa in questi anni si sono sviluppate meglio le modalità di costruzione dei percorsi negoziali e la valutazione dei loro effetti sulle persone e sui lavoratori, anche attraverso strumenti di rilevazione dei bisogni come ad esempio questionari, o riunioni anche a carattere seminariale in cui si valutano aspetti positivi e criticità della stessa contrattazione territoriale effettuata.

### ◆ INNOVAZIONE NEI PROCESSI PARTECIPATIVI: IL CAMBIAMENTO NELL'EMERGENZA

Cgil Roma e Lazio

Alla vigilia della pandemia è stato siglato l'accordo del 23 ottobre 2019 tra assessorato regionale alle Politiche sociali e del Welfare del Lazio, Cgil Cisl Uil confederali, Funzione

pubblica e pensionati Lazio e il Forum del Terzo settore per l'attuazione del Piano sociale della Regione Lazio 2017-2019.

Il Piano sociale regionale 2017-2019, titolato *Prendersi cura, un bene comune*, è stato approvato dal Consiglio regionale del Lazio in data 24 gennaio 2019. Il confronto di merito è iniziato nel novembre 2016 con un primo incontro sulla proposta di Piano, e si è concluso a gennaio 2017 con un protocollo di condivisione sottoscritto unitariamente dalle strutture confederali, dei pensionati e della funzione pubblica regionali e riportato nella delibera di giunta di approvazione del Piano (delibera giunta regionale 26 aprile 2017, n. 214). L'accordo regionale sottoscritto nel 2019<sup>37</sup> definisce tutti i passaggi del confronto negoziale necessari all'attuazione del Piano sociale regionale: obiettivi, tempi, soggetti, materie, risorse, livelli territoriali, verifiche dei risultati. Il confronto per la programmazione 2021-2023 – che si è intensificato nel periodo della pandemia e continua tuttora – si svolge attraverso i tavoli territoriali istituiti e operanti in tutti i distretti socio-sanitari della Regione. Il raffronto con il passato mette in luce una situazione totalmente diversa rispetto agli anni precedenti (vedi Piano operativo 2016-2018) in cui le Ooss regionali erano sì chiamate a esprimere un parere di merito, ma non erano previsti strumenti e modalità di "co-progettazione e verifica territoriale del Piano", una modalità che pure era sostenuta dalla Lr n. 11/2016 (*Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio*).

### ◆ Elementi di contesto

La fase di attuazione del Piano è coincisa con la diffusione della pandemia Covid-19. I de-

<sup>37</sup> Accordo tra assessorato regionale alle Politiche sociali e del Welfare del Lazio, Cgil Cisl Uil confederali, Funzione pubblica e pensionati Lazio e il Forum del Terzo settore per l'attuazione del Piano sociale della Regione Lazio 2017-2019, 23 ottobre 2019.

creti emanati dalla presidenza del Consiglio dei ministri e a seguire i decreti e le ordinanze della presidenza della Regione Lazio nonché le indicazioni dei protocolli sottoscritti da Cgil Cisl Uil e ministro della Salute per la prevenzione e il contenimento della pandemia hanno comportato modifiche sostanziali della prima programmazione territoriale distrettuale del Piano sociale regionale.

È stato quindi sottoscritto, nel 2020, un Protocollo di intesa<sup>38</sup> (Regione Lazio, Anci, Ooss, Forum Terzo settore e associazioni della cooperazione) al fine di facilitare a livello territoriale le nuove disposizioni nazionali e regionali (in particolare art. 48 del Decreto legge 17 marzo 2020 n. 18) affidando ai tavoli territoriali istituiti per i Piani di zona, attraverso il rafforzamento dell'integrazione socio-sanitaria, la co-progettazione della riorganizzazione dei servizi e delle attività per rispondere ai nuovi bisogni emersi durante la pandemia.

Nel 2021 sono stati inoltre firmati dall'assessorato regionale alla Sanità e Cgil Cisl Uil confederali e Funzione pubblica due accordi sul rafforzamento del servizio sanitario regionale e il potenziamento del capitale umano attraverso risorse finanziarie mirate al personale e misure per la stabilità occupazionale<sup>39</sup>.

#### ◆ **Elaborazione e definizione dell'agenda**

In questo quadro l'accordo sulla verifica sull'attuazione del Piano sociale regionale<sup>40</sup> nasce dalla richiesta delle Ooss Cgil Cisl Uil Lazio dell'apertura di un tavolo di confronto per

affrontare l'emergenza Covid-19 in tutto il territorio regionale partendo da una rivisitazione dei Piani sociali distrettuali anche in ottemperanza della normativa nazionale sulla pandemia.

L'obiettivo prioritario è stato quindi quello di adeguare i piani sociali ai nuovi bisogni dei cittadini e alle nuove emergenze attraverso un forte coinvolgimento dei soggetti istituzionali e sociali di ogni territorio. La concertazione territoriale ha quindi investito i distretti socio-sanitari, le Asl, le Ooss territoriali (confederali, funzione pubblica, pensionati), l'associazionismo, il volontariato. Un ruolo importante, nell'attuazione delle scelte effettuate, è stato svolto anche dal sistema dei servizi sindacali (Caf, patronati).

#### ◆ **Confronto negoziale e risultati ottenuti**

Il Piano sociale regionale 2017-2019 redatto secondo la normativa nazionale e regionale di riferimento (L. n. 328 del 2000; Lr n. 11 del 2016) si differenzia dai Piani dei trienni precedenti per alcune "innovazioni sostanziali" che attengono soprattutto alle modalità attuative.

Lo strumento principale di realizzazione del sistema integrato socio-sanitario sono i Piani sociali di zona. Gli Uffici di piano dei distretti socio-sanitari sono tenuti alla convocazione dei tavoli di confronto con le Ooss e il Terzo settore per illustrare la programmazione vigente, rappresentare lo stato dei servizi, raccogliere le istanze del territorio.

In caso di mancato accordo sui Piani di zona l'assessorato regionale attiva incontri a livello

<sup>38</sup> *Delibera giunta regionale del Lazio per l'approvazione del Protocollo di intesa tra Regione Lazio e Anci, Forum Terzo settore, Legacoop, Confcooperative, Agci Lazio, Cnca, Cgil Cisl Uil Lazio, Fp Cgil, Cisl Fp, Uil Fdl Lazio, Spi, Fnp, Uilp Lazio su servizi educativi, sociali e socio-sanitari in attuazione art. 48, Dl n. 18 del 17-03-2020, 7 aprile 2020.*

<sup>39</sup> *Intesa tra assessorato alla Sanità Regione Lazio e Ooss del personale del comparto sul rafforzamento del servizio sanitario regionale e il potenziamento del capitale umano, 28 aprile 2021.*

<sup>40</sup> *Protocollo d'intesa sulla verifica dell'accordo del 23 ottobre 2019, 26 marzo 2021.*

regionale con tutti i soggetti (distretti socio-sanitari, Ooss e Terzo settore) per analizzare le criticità e individuare possibili soluzioni. I verbali di tutti i tavoli di confronto sono oggetto di approfondimento e lavoro da parte del coordinamento regionale degli Uffici di piano istituito dalla giunta regionale per garantire un circolo virtuoso dai territori al centro del sistema.

La realizzazione del Piano è “sotto una regia regionale”, ma rinvia a una contrattazione territoriale (Piani di zona) alla programmazione di interventi mirati ai fabbisogni, allo stato dei servizi, alle peculiarità locali.

Il percorso negoziale ha riscontrato, a livello distrettuale, alcune difficoltà dovute alla “novità della coprogettazione” e ai tentativi da parte degli Uffici di piano di trasformare una programmazione condivisa in informativa sulle scelte effettuate autonomamente dalle Asl e dai Comuni.

Il 26 marzo 2021 è stato quindi sottoscritto (Regione, Ooss e Forum Terzo settore) un Protocollo d'intesa sulla verifica dell'accordo del 23 ottobre 2019 in cui le parti confermano la centralità del Piano sociale di zona distrettuale elaborato dai Comuni e dagli enti capofila dei distretti con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali territoriali, le reti associative di secondo livello del Terzo settore e si ribadisce il ruolo di coordinamento e verifica della Regione. L'accordo è stato seguito da una lettera di sollecito dell'assessorato regionale ai sindaci dei Comuni del Lazio (in data 12 aprile 2021).

### ◆ Implementazione istituzionale dell'accordo

Il Lazio è suddiviso in 36 distretti socio-sanitari. L'applicazione degli accordi regionali ha comportato pertanto l'apertura di altrettanti tavoli di confronto territoriali sia sulla programmazione degli anni 2019-2020, sia

su quella per il 2021-2023. Nella quasi totalità dei distretti le parti hanno sottoscritto accordi sui Piani sociali di zona. A luglio 2021 risultavano presentati, per il triennio 2021-2023, 31 piani su 36 distretti. La contrattazione ha quindi riguardato (direttamente a livello distrettuale, o attraverso i Comuni capofila) l'intero territorio regionale fornendo alle Ooss territoriali l'opportunità di una conoscenza approfondita della realtà territoriale e aprendo quindi ulteriori spazi di contrattazione comunale e sovracomunale anche su temi non strettamente legati al Piano sociale (mobilità, scuola, cultura ecc.) e rivolta a destinatari poco “presenti” nella nostra attività contrattuale (rom, minori, immigrati ecc.).

Ogni tavolo distrettuale ha infatti consentito alle parti la disponibilità e l'accesso ai dati riguardanti lo stato dei servizi, la domanda sociale e i nuovi bisogni derivanti dalla pandemia. L'aspetto più innovativo da sottolineare è comunque la definizione dei tempi e delle modalità di verifica sui risultati contenuta in ogni accordo.

La categoria coinvolta direttamente in tutto il percorso negoziale è stata sicuramente la Funzione pubblica che, insieme ai pensionati, è stata sempre presente a tutti i tavoli di confronto. Sono stati sottoscritti, sia a livello regionale che territoriale, accordi di categoria per affrontare le problematiche dell'organizzazione del lavoro, delle risorse finanziarie e del personale in stretto collegamento con gli obiettivi e gli interventi concordati nei Piani di zona.

Le risorse finanziarie stanziare per il Piano 2017-2019 ammontano a 66.400.807,96 euro di risorse regionali, integrate da 38.387.301 euro di risorse provenienti dal Fondo sociale europeo (Fse). Per le risorse destinate al periodo 2021-2023 siamo in attesa della riunione dell'Osservatorio.

### ◆ **Azione sindacale di rappresentanza e sostegno ai risultati**

Il percorso negoziale è stato oggetto di comunicazione e confronto all'interno della nostra organizzazione. Il coinvolgimento ha riguardato in particolare l'intero gruppo dirigente. Si sono succedute, sia a livello regionale che di Camera del lavoro territoriale, riunioni e incontri con la partecipazione di tutte le categorie: dai dipartimenti welfare alle direzioni e comitati direttivi.

Particolare impegno è stato sostenuto dalla Funzione pubblica che, per gli accordi sottoscritti, ha mantenuto un costante rapporto con gli iscritti, e dallo Spi Cgil che, grazie alla sua presenza capillare sul territorio, ha permesso un'approfondita conoscenza della domanda sociale e una diffusione dei risultati ottenuti.

La comunicazione esterna, sia unitaria che di singola organizzazione, è avvenuta attraverso comunicati stampa, social media di organizzazione e campagne informative attraverso i servizi Inca e Caf.

### ◆ **Aspetti di monitoraggio e valutazione**

L'accordo regionale da cui è partito l'intero percorso negoziale descritto era finalizzato a introdurre e garantire percorsi partecipativi nell'attuazione di un atto amministrativo approvato dal Consiglio regionale del Lazio.

Dall'analisi dei risultati emerge il rispetto totale dell'intesa sottoscritta. La fase negoziale ha interessato due livelli territoriali: regionale e di singola Camera del lavoro territoriale. Gli aspetti più rilevanti sono stati: la disponibilità diretta dei dati per tutti i tavoli di confronto, la verifica intermedia e finale dei risultati, la continuità del confronto per ulteriori programmazioni.

Il monitoraggio dei risultati a livello regionale è continuo e congiunto. Il 27 luglio 2021 la Regione in un incontro con le Ooss ha presentato un rapporto dettagliato sullo stato di realizzazione della programmazione sociale regionale e distrettuale per il 2021-2023: rendicontazione delle risorse finanziarie utilizzate e nuovi finanziamenti, verifica dei Piani di zona e percorso di istruttoria per l'assegnazione delle risorse.

### ◆ **Valutazione sintetica complessiva**

L'accordo come esempio di contrattazione sociale-territoriale riveste particolare valore. Il primo elemento da rilevare è la "verticalità" dell'azione negoziale che ha permesso una diffusione di accordi in tutto il territorio regionale garantendo al tempo stesso omogeneità degli interventi insieme a un forte ruolo contrattuale della singola Camera del lavoro territoriale.

La definizione a monte delle regole del confronto (accesso ai dati, verifica e monitoraggio, definizione dei tempi) ha comportato, a tutti i livelli, un passaggio dai verbali di intesa a veri e propri accordi sindacali. Una contrattazione che, anche attraverso il coinvolgimento del Terzo settore e di tutte le realtà associative e di volontariato territoriale, ha permesso di affrontare la difficile fase pandemica.

### ◆ **NUOVE RSA PUBBLICHE: INVESTIMENTI STRAORDINARI SULL'ASSISTENZA**

Cgil Roma e Lazio

L'accordo è stato firmato a settembre 2020 dall'assessorato alla Sanità e dall'assessorato alle Politiche sociali della Regione Lazio e le parti sociali Cgil Cisl Uil Lazio sul rafforzamento dei servizi sanitari e socio-sanitari pub-



blici nella fase della pandemia Covid-19<sup>41</sup>. In particolare l'accordo prevede l'apertura programmata di Rsa pubbliche per riequilibrare il rapporto attuale tra pubblico e privato accreditato. I primi atti emanati dalla Regione Lazio sul funzionamento e la realizzazione delle Rsa risalgono a quasi trent'anni fa e nel tempo si è manifestata una carenza di posti letto, rispetto al fabbisogno, procedendo con accreditamenti con strutture private.

La giunta regionale, a partire dal 2012 e fino al 2020, ha inoltre provveduto a emanare una serie di atti (Dca, decreti del commissario ad acta) finalizzati alla riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza territoriale esistente: strutture residenziali e semiresidenziali per persone non autosufficienti, anche anziani.

#### ◆ Elementi sintetici di contesto

La pandemia Covid-19, sin dalla prima fase di diffusione, ha colpito drammaticamente il settore delle Rsa e delle case di riposo. Ciò se da un lato ha fatto emergere le criticità relative alla governance clinica delle strutture residenziali e semiresidenziali per la non autosufficienza in termini di qualità, sicurezza, carenza di informazione e formazione del personale, dall'altro ha evidenziato e rafforzato la necessità di rivedere l'intera programmazione regionale ridefinendone i modelli assistenziali.

Uno dei punti dell'accordo ha previsto la sospensione, fino al 31 dicembre 2020, dei nuovi accreditamenti a soggetti privati (con l'eccezione delle strutture per l'emergenza Covid-19) ai fini di un adeguato riequilibrio dell'offerta pubblico/privato. Tale sospensione di fatto è durata fino a ottobre 2021.

#### ◆ Elaborazione e definizione dell'agenda

L'accordo definisce "quattro mosse" per un reale cambiamento degli attuali modelli della rete sanitaria e socio-sanitaria con l'obiettivo di dare risposta ai bisogni di salute e assistenza dei soggetti più fragili mettendo al centro la dignità delle persone e la qualità dei servizi e del lavoro.

1. realizzare nuove Rsa totalmente pubbliche;
2. un piano straordinario di investimenti sull'assistenza domiciliare;
3. nuove regole a tutela del capitale umano per migliorare l'assistenza;
4. nuova partecipazione degli utenti e familiari.

Il percorso di elaborazione e di confronto ha coinvolto in tutte le fasi la partecipazione della Funzione pubblica, dei medici e dei pensionati oltre alle Cdlt alle quali, attraverso un confronto con le Asl e gli Uffici di distretto socio sanitario, è affidato il compito di promozione e verifica dell'intesa a livello territoriale.

L'integrazione socio-sanitaria, il superamento del precariato e la stabilità occupazionale degli operatori con garanzia della formazione, l'inserimento delle Rsa nelle aziende sanitarie sono alcuni aspetti del negoziato che vengono rinviati ai tavoli di confronto specifici. Inoltre riveste particolare importanza la scelta della "nuova partecipazione degli utenti e familiari" attraverso la costituzione di organismi denominati "di garanzia e di qualità" in ogni struttura delle Rsa e delle case di riposo.

Ogni organismo è composto da un referente Asl, dalle Ooss maggiormente rappresentative a livello nazionale dei pensionati, un rappresentante dei lavoratori, uno degli ospiti, uno dei familiari e uno delle struttu-

<sup>41</sup> Accordo tra Regione Lazio e le parti sociali Cgil Cisl Uil. Nuove Rsa pubbliche - Investimenti straordinari sull'assistenza, 30 settembre 2020.

re private accreditate. Il compito di questo organismo è quello di far emergere eventuali criticità e proporre soluzioni migliorative o correttive. Inoltre l'accordo prevede "audit qualitativi" degli utenti/pazienti, incontri/assemblee con le Ooss dei lavoratori e un tavolo permanente a livello regionale tra i firmatari dell'intesa e gli assessorati alla Sanità e al Sociale della Regione Lazio sulla verifica dell'applicazione dell'accordo.

#### ◆ Implementazione istituzionale dell'accordo

Il 5 ottobre 2021 la giunta regionale, in attuazione dell'accordo sottoscritto con le Ooss, ha approvato la delibera che avvia la realizzazione di 1.000 posti residenziali per persone non autosufficienti anziane a gestione pubblica. I posti saranno attivati presso le 10 Asl del Lazio utilizzando strutture di proprietà pubblica, a partire dai presidi ospedalieri dismessi, immobili ex Ipab, immobili abbandonati delle città e utilizzabili, beni confiscati alle mafie. A titolo di esempio si veda la vicenda Spallanzani in cui la Cgil, con le associazioni di quartiere, ha promosso ormai da almeno tre anni un'azione per il riutilizzo degli spazi. A seguito di alcuni presidi e manifestazioni la Regione ha licenziato una Delibera di giunta regionale con la quale prevede la costruzione di una Rsa pubblica all'interno di un progetto più complessivo di riutilizzo degli spazi pubblici.

Le ricadute dell'accordo e della relativa delibera investono quindi l'intero territorio regionale e, rientrando i nuovi posti sotto la direzione delle Asl e quindi dei Piani sociali e socio-sanitari di distretto, di fatto saranno parte della contrattazione territoriale che ormai da due anni vede la costituzione di tavoli locali.

Avremo quindi un rafforzamento della contrattazione sociale territoriale, che vedrà le

Cdlt, i pensionati e la funzione pubblica impegnati su tematiche finora quasi totalmente precluse (considerata la prevalenza del privato). La delibera inoltre prevede, ferma restando la priorità dell'attivazione dei 1.000 posti a gestione pubblica, la riattivazione delle procedure per la richiesta di accreditamento delle strutture private sulla base di condizioni e garanzie definite. La copertura di tutti gli oneri finanziari rientra nei 738.218.000 euro previsti per l'anno 2021 per l'assistenza territoriale e per le strutture per la non autosufficienza.

#### ◆ Azione sindacale di rappresentanza e sostegno dei risultati

L'accordo e la successiva delibera sono stati oggetto di confronto sia all'interno dell'organizzazione che all'esterno. Tutto il gruppo dirigente è stato coinvolto, sia a livello regionale che territoriale, nella fase di elaborazione della proposta-richiiesta. Lo Spi e la Funzione pubblica, la Fp Medici, insieme alla Cgil Lazio, hanno partecipato alla trattativa con la Regione.

La comunicazione attraverso giornali, social media, incontri/assemblee ecc. ha riguardato tutti i livelli territoriali. Fondamentale l'impegno dello Spi nella raccolta della "domanda" e nella diffusione dei risultati ottenuti anche in termini di nuovi impegni territoriali.

#### ◆ Aspetti di monitoraggio e valutazione

Rispetto alle "quattro mosse" contenute nell'accordo la Dgr di ottobre 2021 rappresenta la realizzazione del primo punto concordato. Gli altri impegni attendono, oltre al livello regionale (Tavolo permanente di confronto), il livello territoriale (Asl-Uffici del Piano di zona) e di singola struttura privata accreditata.

Inoltre un importante ruolo riguarda la Funzione pubblica per gli aspetti che riguardano la contrattazione non solo per il personale delle nuove Rsa ma anche delle strutture private investite da una fase di riorganizzazione e adeguamento ai nuovi criteri di accreditamento. Le verifiche di merito quindi saranno conseguenti all'applicazione della delibera stessa.

#### ◆ **Valutazione sintetica**

L'accordo si inserisce nella filiera "l'emergenza come opportunità del cambiamento". La fase pandemica ha di fatto rafforzato le richieste che le Ooss da anni rivolgevano alla Regione Lazio in merito alla necessità di un potenziamento e di una riqualificazione dei servizi domiciliari, residenziali e semi-residenziali per gli anziani, per i cittadini non autosufficienti e disabili. Con l'accordo si è passati da una fase di riorganizzazione e riqualificazione del servizio di assistenza a una scelta di "sistema" attraverso un riequilibrio "tra pubblico e privato". Altro elemento da sottolineare è l'importanza della "verticalità" dell'azione negoziale. Il livello regionale, mantenendo un ruolo di promozione, coordinamento e verifica su tutti gli aspetti dell'accordo, rinvia alle Cdl (e alle rispettive categorie dei pensionati e della Funzione pubblica) l'applicazione e la verifica territoriale rafforzando la contrattazione sociale già in essere.

#### ◆ **UN'ESPERIENZA DI CONTRATTAZIONE SOCIALE IN UN'AREA INTERNA: LA MONTAGNA PISTOIESE**

Cgil, Spi e Fp Pistoia

Il percorso di contrattazione sociale ha riguardato il territorio della montagna pistoiese e si è dispiegato negli anni 2019, 2020 e

2021. Il territorio comprende quattro Comuni (San Marcello Piteglio, Abetone Cutigliano, Marliana e Sambuca Pistoiese) i quali hanno una popolazione complessiva di circa 15 mila abitanti.

Con i Comuni di San Marcello Piteglio, Marliana e Sambuca Pistoiese abbiamo da anni avviato un percorso di contrattazione sociale che ha portato alla condivisione di numerosi protocolli riguardanti specifiche tematiche territoriali. Con il Comune di San Marcello Piteglio, che è il più esteso e il più popoloso (quasi 8 mila abitanti) il rapporto di confronto e di contrattazione sociale è consolidato e ha prodotto negli anni progettualità comuni. Questo ci ha spinti ad andare oltre, avviando un percorso unitario che ha abbracciato tutto il territorio della montagna pistoiese.

I temi al centro della nostra attenzione nel periodo considerato sono legati alla sanità e al più ampio tema della marginalità delle aree interne, nonché dello sviluppo territoriale. Il territorio della montagna pistoiese, interessato da un processo di deindustrializzazione e di impoverimento sia produttivo che di servizi essenziali, evidenzia tutte le caratteristiche tipiche delle aree interne: la bassa densità di popolazione (i residenti rappresentano solo il 5% della popolazione totale residente nell'intera provincia, occupando una porzione di territorio superiore al 30%) e un indice di vecchiaia molto superiore alla restante parte della provincia (gli over 65 sono pari al 35% della popolazione, in confronto alla media provinciale del 25%).

L'ospedale di San Marcello Piteglio ha subito, nel corso degli ultimi anni, una drastica riduzione dei posti letto e della propria funzionalità, oltre alla chiusura del Pronto soccorso. Criticità rilevanti sono inoltre le carenze rispetto all'assistenza domiciliare, alla medicina territoriale e alla presenza di medici di base e pediatri (ambulatori non sufficienti e difficoltà

di sostituzione in caso di pensionamento). La discussione e la vertenza si sono articolate sulla base delle piattaforme unitarie per la contrattazione sociale relative agli anni 2018-2019, 2019-2020 e 2020-2021 e di due progetti: *Proposta di intervento operativo in sanità nell'area della Montagna Pistoiese*<sup>42</sup> e *Un futuro possibile per la Montagna Pistoiese*<sup>43</sup>.

Le piattaforme relative alla contrattazione sociale e i due progetti, oltre a essere condivisi con le categorie e discussi e approvati all'interno dell'assemblea generale della Camera del lavoro, sono stati oggetto di numerosi incontri unitari con il Comune di San Marcello Piteglio e resi pubblici attraverso conferenze stampa.

Sono inoltre state organizzate due assemblee pubbliche sul tema della sanità e una sul progetto *Un futuro possibile per la Montagna Pistoiese* nelle quali sono stati illustrati e discussi gli obiettivi e le nostre richieste. Alle assemblee pubbliche hanno partecipato, oltre ai cittadini, anche le giunte dei Comuni della Montagna Pistoiese e i consiglieri regionali eletti nel nostro territorio.

Il progetto *Proposta d'intervento operativo in sanità nell'area della Montagna Pistoiese* è stato inviato alla Asl Toscana Centro e all'assessorato alla Sanità della Regione Toscana ed è stato oggetto di discussione durante i tavoli di confronto di Area vasta.

### ◆ **Principali richieste e risultati raggiunti**

I punti relativi alle piattaforme presentate al Comune di San Marcello Piteglio sono stati integralmente realizzati e monitorati attraverso incontri quadrimestrali. Si riportano qui solo i punti principali.

*Difesa del reddito e politiche sociali:* l'obiettivo è stato quello di tutelare i redditi familiari prevalentemente da lavoro dipendente, da ammortizzatori sociali e da pensioni, attraverso scelte coerenti, trasparenti e rigorose sulle politiche tariffarie e tributarie e attraverso l'impiego di risorse sul capitolo sociale, per sostenere le fasce più deboli della popolazione attraverso contributi per l'affitto, buoni alimentari e riduzione dei costi dei servizi a domanda individuale, agevolazioni per l'acquisto di libri scolastici, attraverso la valutazione dell'Isee e la rimodulazione delle sue fasce.

Il Comune ha mantenuto ferma, in questo triennio, la pressione tributaria e realizzato un progetto di ridefinizione e ampliamento degli sgravi sulla Tari per i redditi più bassi, rimodulando le fasce Isee anche per i servizi a domanda individuale (asilo nido, mensa scolastica, scuolabus); l'amministrazione ha inoltre erogato buoni alimentari ai cittadini in situazione di disagio sociale ed economico a seguito della crisi pandemica e buoni per l'acquisto dei libri scolastici; ha avviato progetti di inclusione sociale per persone svantaggiate (borse lavoro, inserimenti socio-sanitari) e progetti di trasporto sociale.

Attraverso il progetto "Botteghe della Salute" sono state attivate misure di sostegno diretto a persone con handicap e soggetti fragili e rafforzato i servizi sociali e sanitari a sostegno della popolazione anziana.

Con lo scopo di agevolare sia i cittadini che i piccoli esercizi commerciali, è stato ideato un meccanismo di agevolazioni e sconti per chi acquista nei punti vendita presenti nel territorio comunale.

<sup>42</sup> Presentato da Cgil Pistoia, Spi Cgil Pistoia, Fp Cgil Pistoia, Fp Cgil Medici Toscana, Lega Spi Cgil Montagna Pistoiese, febbraio 2019.

<sup>43</sup> Presentato da Cgil Pistoia, Spi Cgil Pistoia, Lega Spi Cgil Montagna Pistoiese, giugno 2021.

*Lotta all'evasione fiscale:* questo aspetto rappresenta da anni un punto qualificante delle nostre piattaforme. Il Comune, pur avendo uno standard piuttosto elevato che gli ha permesso in questi anni di recuperare risorse che sono state poi reinvestite sul settore sociale, ha aderito al Progetto Tosca, piattaforma regionale che consente di visualizzare per ciascun contribuente tutte le informazioni presenti nelle varie banche dati – e quindi contemporaneamente vedere i fabbricati, i redditi ecc. – e il cui valore aggiunto consiste nella possibilità di effettuare direttamente delle estrapolazioni di dati da condividere, anche attraverso azioni concordate con l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia del territorio, la Guardia di finanza, l'Inps.

*Edilizia scolastica:* a seguito delle nostre richieste il Comune ha effettuato lavori di adeguamento sismico e messa in sicurezza dei plessi scolastici presenti sul territorio.

*Microcredito:* considerata la profonda e perdurante crisi economica, abbiamo chiesto che l'amministrazione comunale si facesse promotrice di iniziative di microcredito, che sono state finanziate sotto forma di prestiti d'onore pari a 500 euro.

*Politiche socio-sanitarie e assistenziali:* le richieste e le proposte relative alle politiche socio-sanitarie e assistenziali contenute nel progetto *Proposta di intervento operativo in sanità nell'area della Montagna Pistoiese* avevano l'obiettivo di recuperare il gap fra i bisogni sanitari della popolazione e i servizi effettivamente erogati. Da questo punto di vista abbiamo chiesto di riqualificare l'offerta sanitaria e assistenziale attraverso il potenziamento delle attività ambulatoriali, dell'emergenza-urgenza, dell'attività chirurgica, dell'assistenza domiciliare nonché della realizzazione della Casa della salute.

Punti fondamentali del nostro progetto so-

no stati la richiesta di consolidamento dei processi assistenziali in ambito domiciliare e territoriale attraverso la sperimentazione della telemedicina e il riconoscimento del territorio come "area particolarmente disagiata" ai sensi del punto 9.2.2. del Dm 70/2015.

Come confederazione, insieme alla Funzione pubblica e allo Spi, abbiamo preso parte ai lavori della Consulta della sanità, della quale fanno parte i Comuni della montagna e varie associazioni presenti nel territorio. Nel 2019 si è costituito un comitato di cittadini a difesa della sanità pubblica, formato da una grande eterogeneità di soggetti (singoli cittadini e associazioni) con caratteristiche molto diverse fra loro e con una incapacità di fare sintesi delle richieste, indirizzandole verso una direzione comune e di più ampio respiro. Nonostante ciò, abbiamo partecipato alle sue attività, pur non convergendo su parte delle richieste, e abbiamo aderito alla manifestazione del 13 aprile 2019 da questo promossa.

Il percorso, molto complicato e articolato, ha fatto emergere tutte le criticità connesse con la debolezza del territorio, causata dalla sua marginalità e dalla distanza dai centri decisionali.

La vertenza ha portato alla firma, il 2 ottobre 2019, del *Protocollo di intesa assistenza sanitaria Montagna Pistoiese* nel quale la Asl Toscana Centro ha preso alcuni impegni che danno una risposta alle nostre richieste.

Nello specifico si prevede:

- potenziamento dell'attività ambulatoriale da settembre 2019;
- potenziamento dell'attività chirurgica da aprile 2020;
- potenziamento dell'attività di emergenza-urgenza;
- potenziamento delle attività assistenziali domiciliari da dicembre 2019;

- attivazione del progetto di telemedicina dal primo semestre 2020;
- potenziamento delle cure palliative da ottobre 2019.

L'emergenza sanitaria ha causato uno stallo nella realizzazione delle attività previste dal protocollo, motivato anche dal fatto che l'ospedale di San Marcello Pistoiese è stato utilizzato come ospedale Covid dall'inizio della pandemia fino al giugno scorso. Sono stati realizzati finora soltanto due dei punti dell'intesa, quelli che dovevano essere attuati entro dicembre 2019, ovvero il potenziamento dell'attività ambulatoriale e il potenziamento delle attività assistenziali domiciliari. È stata inoltre realizzata la Casa della salute all'interno dell'ospedale di San Marcello Pistoiese. La Regione

Toscana, con la Delibera di giunta n. 464 del 6 aprile 2020, ha emanato le linee guida sulla telemedicina, stanziando risorse per implementare questa attività a partire dalle aree interne.

*Progetto Un futuro possibile per la Montagna Pistoiese*: il progetto, presentato a giugno scorso attraverso un'assemblea pubblica alla quale hanno partecipato cittadini e istituzioni (sindaci dei Comuni della Montagna Pistoiese, consiglieri regionali e associazioni), si articola su quattro linee di intervento e proposte (azioni relative al turismo sostenibile e riqualificazione territoriale, servizi educativi, viabilità e socializzazione) che rappresentano le priorità, insieme alla vertenza sanitaria, sulle quali lavoreremo nel prossimo futuro.

# Check list e indice dei temi per una valutazione della contrattazione sociale e costruzione di un report territoriale



## ◆ TEMA/PERCORSO NEGOZIALE

- Quale tema/percorso, o “filiera” di accordi (indicare il periodo di tempo in cui si sviluppano confronto e applicazione delle misure)
- Sintesi della situazione pregressa (normativa, regolamenti e misure precedenti sul tema/percorso specifico)

## ◆ ELEMENTI SINTETICI DI CONTESTO

- Elementi di contesto sociale ed economico rilevanti per il tema da valutare (anche contesto politico-amministrativo, ad esempio cambio di giunte, amministratori e tecnici chiave ecc.)

## ◆ ELABORAZIONE E DEFINIZIONE DELL'AGENDA

- È presente una piattaforma/documento programmatico/lettera con richiesta formalizzata e/o pubblica? (Sì/No)
- Si tratta dell'applicazione di norme e regolamenti superiori, ad esempio leggi regionali o altro? (Sì/No)

- Descrizione della richiesta, sintesi delle motivazioni e degli obiettivi della misura/intervento (come indicato nella piattaforma e/o nella richiesta formale, se presenti)
- Descrizione del percorso di elaborazione sul tema e validazione della piattaforma: modello di relazioni sindacali applicato (vertenza, concertazione, partecipazione)
- Analisi dei bisogni a sostegno dell'elaborazione: questionari, assemblee, analisi dati territoriali ecc.
- Quali soggetti coinvolti nel percorso di elaborazione sul tema (ad esempio categorie, sistema tutela individuale, altri soggetti)
- Eventuali altre esperienze cui ci si è ispirati (realizzate in altri territori, o precedenti nel territorio)
- Informazione/mobilitazione sul tema rivolta a lavoratori e lavoratrici (assemblee, volantinaggi, social media ecc.)
- Informazione/mobilitazione sul tema di confronto verso i cittadini (giornali, tv, radio, social media, compagnie autonome ecc.)

### ◆ CONFRONTO NEGOZIALE E RISULTATI OTTENUTI

Descrizione dei risultati (come da testo di accordo, dettagliando misura generale e misure specifiche)

- Descrizione del confronto negoziale (numero di incontri, difficoltà riscontrate, aspetti rilevanti nel confronto con enti/amministrazioni coinvolte - compresi "accordi mancati")
- Confronto tra risultati e obiettivi (schematizzazione, confronto con i punti della piattaforma)
- Risorse economiche stanziare (se previste, indicando il confronto con budget precedente sulla misura)
- Altre risorse economiche disponibili (altri fondi strutturali o contingenti – terremoto, pandemia ecc. –, linee di finanziamento, trasferimenti da altri enti ecc.)
- Altre risorse NON economiche (personale, beni immobili, risorse proprie del sindacato o altri soggetti – ad esempio sedi, personale ecc.)

### ◆ IMPLEMENTAZIONE ISTITUZIONALE DELL'ACCORDO/PERCORSO

- Atti amministrativi primari (delibere, regolamenti)
- Dimensione territoriale e ricadute dell'accordo (raccordo con altri enti, altri procedimenti ai livelli inferiori o coordinati)
- Successivi protocolli tra i soggetti coinvolti (eventuale)

- Successivi accordi con le categorie degli attivi (eventuale)

- Relazioni con le categorie degli attivi rispetto alla contrattazione di secondo livello (eventuale)

- Azioni di supporto e facilitazione dell'accesso (comunicazione pubblica, servizi pubblici dedicati – ad esempio Urp, accesso online, altro –, sportelli sociali, servizi sindacali ecc.)

### ◆ AZIONE SINDACALE DI RAPPRESENTANZA E SOSTEGNO AI RISULTATI

- Validazione, restituzione e comunicazione all'interno dell'organizzazione (iscritti, gruppo dirigente ecc.)

- Comunicazione dei risultati verso lavoratori e lavoratrici (assemblee, volantaggi, social media ecc.)

- Comunicazione dei risultati verso i cittadini (giornali, tv, radio, social media, campagne autonome)

- Eventuale networking e azioni pubbliche con altri soggetti/organizzazioni

### ◆ ASPETTI DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE (IN ITINERE ED EX POST)

- Applicazione dei punti dell'intesa (suddivisione in singole azioni e obiettivi specifici) e verifica del cronoprogramma e degli impegni presi

- Accesso ai dati da parte del sindacato (ad esempio accesso diretto a open data)



o uffici degli enti, mediato dall'istituzione, utilizzo ed elaborazione dati esterni delle istituzioni o enti di ricerca ecc.)

- Verifiche episodiche intermedie (aspetti rilevanti)
- Follow-up/monitoraggio congiunto (aspetti rilevanti)
- Valutazione dei risultati realizzata nel percorso (differenziare tra: congiunta in sede di confronto successivo, unilaterale da parte dell'amministrazione pubblica, unilaterale da parte del sindacato)

---

#### ◆ VALUTAZIONE SINTETICA COMPLESSIVA

- Campi di valutazione orientativi, eventualmente da integrare o selezio-

nare in base alla rilevanza per il tema:

- Valutazione sulla rispondenza dei risultati rispetto agli obiettivi
- Valutazione degli elementi quantitativi (risorse stanziare, personale attivato ecc.)
- Valutazione degli effetti sull'istituzione/ servizio
- Valutazione del valore aggiunto "politico" dell'accordo
- Valutazione quantitativa sui beneficiari (previsti, potenziali ed effettivi, caratteristiche e quantità)
- Valutazione qualitativa sui beneficiari (eventuale rilevazione diretta tra i beneficiari, anche attraverso il coinvolgimento delle categorie nei luoghi di lavoro se pertinente)

# La contrattazione sociale 2020

## Le tematiche



### AREA 1 ◆ RELAZIONI TRA LE PARTI E DEFINIZIONE DEL PROCESSO

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo (305/80,9%)	1.1. Valutazioni di premessa (244/64,7%) 1.2. Composizione tavoli di confronto (93/24,7%) 1.3. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (66/17,5%)

### AREA 2 ◆ POLITICHE E STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E CITTADINANZA ATTIVA

(ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (196/52,0%)	2.1. Bilanci sulla qualità sociale (51/13,5%)  2.2. Forme di coinvolgimento dei cittadini (27/7,2%) 2.3. Informazione dei cittadini (79/21,0%) 2.4. Politiche di Terzo settore (79/21,0%)  2.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,8%)	2.1.1. Bilancio sociale (49/13,0%) 2.1.2. Bilancio di genere (2/0,5%) 2.1.3. Bilancio ambientale (0/0,0%)  2.4.1. Sostegno e promozione (73/19,4%) 2.4.2. Regolamentazione (11/2,9%) 2.4.3. Affidamento di servizi e prestazioni (105/27,9%)

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

Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (237/62,9%)	3.1. Politiche del personale e formazione (42/11,1%) 3.2. Esternalizzazioni e internalizzazioni (62/16,4%) 3.3. Appalti e subappalti (96/25,5%) 3.4. Accreditamento (15/4,0%) 3.5. Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza (23/6,1%) 3.6. Aziende pubbliche e partecipate (50/13,3%) 3.7. Riordino istituzionale (5/1,4%) 3.8. Gestioni associate (99/26,3%) 3.9. Uso del patrimonio pubblico (14/3,7%) 3.10. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (3/0,8%)

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

Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (197/52,3%)	4.1. Confronto su programmazione pluriennale (10/2,7%) 4.2. Confronto sui bilanci di previsione annuali (183/48,5%) 4.3. Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (80/21,2%) 4.4. Interventi finanziari e sul debito (6/1,6%) 4.5. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (16/4,2%)

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali (341/90,5%)	5.1. Programmazione servizi e prestazioni (200/53,1%)  5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (171/45,4%)  5.3. Prestazioni e servizi (293/77,7%)	5.1.1. Piani e programmazione sociale (25/6,6%) 5.1.2. Piani e programmazione sanitaria (33/8,8%) 5.1.3. Piani e programmazione integrata (30/8,0%) 5.1.4. Piani di zona e/o distrettuali (154/40,8%)  5.2.1. Consorzi, aziende speciali e società partecipate (111/29,4%) 5.2.2. Modalità di accesso (86/22,8%) 5.2.3. Modelli di presa in carico (53/14,1%) 5.2.4. Standard dei servizi (23/6,1%) 5.2.5. Regolamenti (56/14,9%)  5.3.1. Residenziali (191/50,7%) 5.3.2. Semiresidenziali (88/23,3%) 5.3.3. Domiciliari (216/57,3%) 5.3.4. Territoriali (205/54,4%) 5.3.5. Accoglienza (14/3,7%) 5.3.6. Servizi di contrasto del disagio sociale (83/22,0%) 5.3.7. Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute (71/18,8%)

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
5. Politiche socio-sanitarie e assistenziali (673/88,6%)	<p>5.4. Interventi di contrasto alla povertà 238/63,1%)</p> <p>5.5. Non autosufficienza (133/35,3%)</p> <p>5.6. Welfare integrativo/ mutualità territoriale (85/22,5%)</p> <p>5.7. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (115/30,5%)</p>	<p>5.4.1. Sostegno economico (56/14,9%)</p> <p>5.4.2. Contributi economici specifici (82/21,8%)</p> <p>5.4.3. Contributi in servizi / beni di prima necessità (154/40,8%)</p> <p>5.4.4. Interventi per l'inclusione sociale (84/22,3%)</p> <p>5.5.1. Contributi economici (64/17,0%)</p> <p>5.5.2. Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (102/27,1%)</p> <p>5.5.3. Regularizzazione, formazione e sostegno del lavoro di cura (33/8,8%)</p>

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo (202/53,6%)	<p>6.1. Accordi e piani di sviluppo territoriale (18/4,8%)</p> <p>6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (5/1,3%)</p> <p>6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (59/15,6%)</p> <p>6.4. Qualificazione e inserimento lavorativo (92/24,4%)</p> <p>6.5. Tutela del lavoro (96/25,5%)</p> <p>6.6. Protezione sociale e del reddito (33/8,8%)</p> <p>6.7. Azioni per la conciliazione (47/12,5%)</p> <p>6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (13/3,4%)</p>	<p>6.4.1. Sportello lavoro / servizi per l'impiego (23/6,1%)</p> <p>6.4.2. Progetti formativi (35/9,3%)</p> <p>6.4.3. Inserimento socio-lavorativo (69/18,3%)</p> <p>6.5.1. Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (49/13,0%)</p> <p>6.5.2. Contrasto della precarietà (15/4,0%)</p> <p>6.5.3. Salute e sicurezza (47/12,5%)</p> <p>6.5.4. Legalità (53/14,1%)</p> <p>6.6.1. Sostegno al reddito (25/6,6%)</p> <p>6.6.2. Autoimpiego e microimpresa (2/0,5%)</p>

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
7. Politica locale dei redditi e delle entrate (280/74,3%)	<p>7.1. Isee (175/46,4%) 7.2. Compartecipazione costi welfare (133/35,3%)</p> <p>7.3. Tariffe servizi pubblici (167/44,3%)</p> <p>7.4. Imposte e tasse locali (246/65,3%)</p> <p>7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (9/2,4%) 7.6. Calmieramento prezzi (13/3,4%) 7.7. Baratto amministrativo (8/2,1%) 7.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (2/0,5%)</p>	<p>7.2.1. Rette servizi pubblici (90/23,9%) 7.2.2. Ticket sanitari (25/6,6%)</p> <p>7.3.1. Rifiuti (136/36,1%) 7.3.2. Utenze domestiche (66/17,5%) 7.3.3. Trasposti pubblici (8/2,1%)</p> <p>7.4.1. Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (190/50,4%) 7.4.2. Addizionali Irpef (208/55,2%) 7.4.3. Imu (139/36,9%) 7.4.4. Tasse di scopo (10/2,7%) 7.4.5. Tasi (63/16,7%)</p>

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

Area primo livello	Area secondo livello
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (133/35,3%)	<p>8.1. Pari opportunità (18/4,8%) 8.2. Integrazione (46/12,2%) 8.3. Discriminazioni per età (0/0,0%) 8.4. Razzismo e xenofobia (1/0,3%) 8.5. Discriminazioni di genere e scelta sessuale (8/2,1%) 8.6. Discriminazioni ai disabili (1/0,3%) 8.7. Contrasto della violenza su donne, minori e anziani (86/22,8%) 8.8. Democrazia e antifascismo (3/0,8%) 8.9. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0,0%)</p>

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<b>9. Politiche abitative e del territorio</b> (246/65,3%)	<b>9.1. Pianificazione e gestione del territorio</b> (136/36,1%)	<b>9.1.1. Riqualficazione urbana e del territorio</b> (85/22,5%) <b>9.1.2. Infrastrutture del territorio</b> (89/23,6%) <b>9.1.3. Tempi e orari della città</b> (5/1,3%)
	<b>9.2. Politiche ambientali</b> (140/37,1%)	<b>9.2.1. Servizi igiene urbana, risanamento e tutela ambientale, verde pubblico</b> (65/17,2%) <b>9.2.2. Mobilità urbana ed extraurbana</b> (61/16,2%) <b>9.2.3. Efficienza e risparmio energetico ed idrico</b> (72/19,1%)
	<b>9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa</b> (161/42,7%)	<b>9.3.1. Edilizia pubblica e sociale</b> (65/17,2%) <b>9.3.2. Risanamento alloggi</b> (37/9,8%) <b>9.3.3. Sfratti ed emergenza abitativa</b> (40/10,6%) <b>9.3.4. Interventi sugli affitti</b> (82/21,8%) <b>9.3.5. Acquisto prima casa e gestione proprietà immobiliare</b> (29/7,7%)
	<b>9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b> (8/2,1%)	

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p><b>10.</b> Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (236/62,6%)</p>	<p><b>10.1.</b> Asili nido (103/27,3%)  <b>10.2.</b> Scuole d'infanzia (90/23,9%)  <b>10.3.</b> Scuola primaria e media (58/15,4%)  <b>10.4.</b> Università, scuole superiori, obbligo formativo (8/2,1%)  <b>10.5.</b> Diritto allo studio (193/51,2%)</p> <p><b>10.6.</b> Apprendimento permanente e formazione degli adulti (9/2,4%)  <b>10.7.</b> Offerta formativa (15/4,0%)  <b>10.8.</b> Servizi integrativi per l'infanzia (16/4,2%)  <b>10.9.</b> Edilizia scolastica (81/21,5%)  <b>10.10.</b> Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/1,3%)</p>	<p><b>10.5.1.</b> Pre e post-scuola (58/15,4%)  <b>10.5.2.</b> Mense e trasporti (144/38,2%)  <b>10.5.3.</b> Integrazione (44/11,7%)  <b>10.5.4.</b> Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (41/10,9%)  <b>10.5.5.</b> Contrasto della dispersione scolastica (20/5,3%)</p>

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

Area primo livello	Area secondo livello	Area terzo livello
<p><b>11.</b> Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (211/56,0%)</p>	<p><b>11.1.</b> Promozione dell'offerta e delle attività culturali (68/18,0%)</p> <p><b>11.2.</b> Iniziative di socializzazione (175/46,4%)</p> <p><b>11.3.</b> Sicurezza urbana (32/8,5%)  <b>11.4.</b> Promozione del benessere (34/9,0%)  <b>11.5.</b> Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (1/0,3%)</p>	<p><b>11.1.1.</b> Biblioteche e servizi informativi (22/5,8%)  <b>11.1.2.</b> Promozione delle attività culturali e interculturali (52/13,8%)</p> <p><b>11.2.1.</b> Promozione centri di aggregazione (153/40,6%)  <b>11.2.2.</b> Promozione del turismo sociale (22/5,8%)  <b>11.2.3.</b> Promozione dello sport di base (41/10,9%)</p>