Nono rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

CGIL CGIL SPI FDV

I TASCABILI DI rassegna sindacale

SUPPLEMENTO AL N. 5/2018 DI MATERIALI DI RASSEGNA SINDACALE - POSTE ITALIANE SPA - SPEDIZIONE IN A. P. - D.L. 353/03 (CONV. L. 27/02/04 N. 46) ART. 1, COMMA 1, AUT. MBPA/C/RM/01/2015

CGIL • SPI • FONDAZIONE DI VITTORIO

Nono rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

INDICE

INTRODUZIONE/1 5
LA CENTRALITÀ DELL'AZIONE SUL TERRITORIO
PER RINSALDARE LA COESIONE E I LEGAMI SOLIDARISTICI
Roberto Ghiselli

INTRODUZIONE/2 9
SIAMO SULLA STRADA GIUSTA, MA BISOGNA FARE DI PIÙ
Raffaele Atti

PARTE PRIMA • **LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEL 2017** 13
AUTONOMIA SINDACALE E INNOVAZIONE SOCIALE

- **I dati e il profilo generale della contrattazione sociale** 15
  - Tipologia dei documenti 16
  - Livello territoriale 19
  - Andamento nel corso dell'anno 20
  - Parti coinvolte 22
- **Le differenze territoriali della contrattazione sociale** 23
- **I destinatari di iniziative e misure della contrattazione sociale** 28
  - La presenza dei destinatari negli accordi 28
  - I destinatari e le misure contrattate 29
  - Famiglie e individui in condizione di povertà 31
  - Lavoratori 33
  - Minori e infanzia 34
  - Giovani, donne e immigrati 34
- **La contrattazione sociale nei temi di accordo** 36
  - Le aree tematiche principali 37
  - Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione 41
  - Pubblica amministrazione e *governance* territoriale 42
  - Sistema dei servizi e delle prestazioni 44
  - Fiscalità locale 47
  - Diritti, pari opportunità, integrazione 49
  - Socialità, cultura, benessere 50
  - *Accountibility* della Pa, qualità amministrativa e dell'offerta dei servizi 51

PARTE SECONDA • **IMMIGRAZIONE E CONTRATTAZIONE SOCIALE** 53

- Contrattazione sociale territoriale e migrazione, *Giuseppe Massafra e Selly Kane* 53
- Lo Spi e i migranti, *Mina Cilloni e Leopoldo Tartaglia* 59
- Se vent'anni vi sembran pochi, *Ginevra Demaio* 63
- Immigrati e mercato del lavoro in Italia, *Emanuele Galossi e Giuliano Ferrucci* 68
- Redditi e agevolazioni fiscali. Note sulla condizione dei cittadini e dei contribuenti immigrati in Italia, *Consorzio Caaf Cgil nazionale* 71
- Diritti e tutela individuale dei cittadini stranieri in Italia, *Claudio Piccinini* 73
- Il ruolo dei Comuni nell'accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia, *Luca Pacini* 77
- Migrazioni e diritto alla tutela della salute e alle cure, *Salvatore Geraci* 80
- Legge 199/2016: un presidio normativo per sconfiggere lo sfruttamento del lavoro in agricoltura, *Jean René Bilongo* 84
- Un progetto europeo e sindacale su lavoratrici e lavoratori dei servizi pubblici e migranti, *Concetta Basile* 86

APPENDICE • **LA CONTRATTAZIONE SOCIALE 2017.** LE TEMATICHE 89

Il coordinamento e l'impostazione del rapporto si devono a: Maria Guidotti, *Cgil nazionale, responsabile del coordinamento dell'Ocs*; Cesare Caiazza, *Cgil nazionale*; Bruno Pierozzi, *Spi Cgil nazionale*; Roberto Battaglia, *Spi Cgil nazionale*; Beppe De Sario, *ricercatore Fondazione Di Vittorio*.

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

La centralità dell'azione sul territorio per rinsaldare la coesione e i legami solidaristici

ROBERTO GHISELLI
Segretario nazionale Cgil

Presentiamo il nono rapporto sulla contrattazione sociale in una fase in cui le condizioni economiche e sociali del Paese, dopo anni di crisi, sono ancora difficili, in particolare per quanto concerne il lavoro, i redditi e i livelli di protezione sociale.

All'interno di questo dato generale crescono sensibilmente gli squilibri territoriali, sociali, generazionali e di genere. Alle conseguenze della crisi si stanno sommando gli effetti di una sempre più pervasiva rivoluzione tecnologica e digitale che incide profondamente non solo sui processi e sulle filiere produttive, ma riguarda anche le competenze e le prestazioni lavorative, le caratteristiche del mercato del lavoro, il sistema dei servizi erogati, gli stili di vita, la libertà personale e, finanche, la qualità della nostra democrazia. Anch'essa, se non adeguatamente orientata, contiene elementi di polarizzazione che porta ad una crescita delle disuguaglianze.

Le trasformazioni sociali in questa fase hanno anch'esse un'importanza rilevante, pongono problemi nuovi e ne evidenziano altri. In particolare l'Italia vede una costante trasformazione demografica, determinata contestualmente dall'innalzamento della speranza di vita, dal fenomeno della denatalità e dai processi migratori, in entrata ma recentemente anche in uscita. Questi processi, assieme al consolidarsi delle tematiche di genere, pongono questioni rilevanti come il tema della non-autosufficienza, le politiche per l'infanzia e di conciliazione. A questi fenomeni si aggiunge il disagio sociale e il consolidarsi della povertà, che, seppure in misura diversa, colpisce tutte le aree del Paese, le diverse generazioni e parti rilevanti del mondo del lavoro.

L'insieme di queste trasformazioni, più che uno stimolo positivo, determina nel Paese un senso di insicurezza, paura, a volte rabbia, fino all'insorgenza e al diffondersi di fenomeni di razzismo e neofascismo che cavalcano e alimentano queste paure. Lo stesso fenomeno della violenza sulle donne è in parte riconducibile a questo contesto sempre più fragile.

È soprattutto a livello locale che i legami comunitari e solidaristici rischiano di saltare, si accentuano i fenomeni di esclusione, separatezza e marginalità, nel momento in cui, invece, sarebbe necessario rinsaldare i legami per favorire lo sviluppo del territorio, rendendolo più coeso socialmente e competitivo sul piano economico.

Affrontare queste profonde sfide, sapendone valorizzare le potenzialità e contrastarne i rischi, presupporrebbe una consapevolezza collettiva, ad iniziare dai soggetti titolari

della rappresentanza istituzionale, politica e sociale, la capacità di guardare ad orizzonti più ampi, di immaginare una società che sappia tenere assieme i valori solidaristici e di convivenza con quanto le trasformazioni possono offrire in termini di opportunità di crescita, nuove protezioni, libertà.

Ma lo stato delle cose non è incoraggiante. La politica vive fino in fondo una crisi di progettualità, di valori e di rappresentanza, soprattutto all'interno del campo progressista, e, sconfitta la strada della "disintermediazione", la prospettiva può polarizzarsi fra il riattivare pratiche partecipative o giungere al disconoscimento totale del ruolo e della stessa ragione di esistere di una rappresentanza sociale collettiva, con implicazioni ovviamente devastanti. L'istituzione del ministero per la democrazia diretta può essere un indicatore significativo.

Le Istituzioni, soprattutto quelle locali, sono anch'esse schiacciate fra il crescere dei bisogni e il calo delle risorse, dal proliferare di una normativa frammentata e confusa, che ne rende incerti gli assetti e le competenze. Situazione che spesso le porta ad assumere una visione sempre più asfittica dei problemi, in cui prevalgono logiche di gestione ordinaria, di consenso immediato o di subalternità ad interessi forti.

Questo quadro consegna alla rappresentanza sociale, e in primo luogo al sindacato confederale dei lavoratori, una responsabilità sempre maggiore: da un lato quello di saper rappresentare, interpretare e portare a sintesi i bisogni, e dall'altro quello di costruire i percorsi di partecipazione, confronto e programmazione attraverso cui dare una risposta a queste domande.

L'esercizio della contrattazione sociale e territoriale rappresenta una leva fondamentale per riconnettere Istituzioni e Società e per favorire e governare i processi sociali di trasformazione all'interno di un progetto condiviso. Una pratica che possa garantire una maggiore conoscenza e rappresentazione delle condizioni reali delle persone, ma anche la possibilità di alimentare canali di partecipazione capillari che, nel nostro caso, deve arrivare anche nei luoghi di lavoro e nel territorio.

Se questa è la sfida, la contrattazione sociale fino ad ora condotta nei territori e nelle Regioni costituisce un importante patrimonio da spendere in questa direzione, un patrimonio da valorizzare, migliorare ed estendere. Un patrimonio fatto di competenze diffuse, pratiche democratiche e partecipative, sensibilità individuali e capacità di mobilitazione collettiva. Un patrimonio saldamente unitario che ha saputo incrociare la disponibilità dei nostri interlocutori a un confronto e all'assunzione di scelte condivise.

Il punto di partenza è quindi incoraggiante, come è incoraggiante constatare che l'attività negoziale è in crescita e la qualità del materiale prodotto migliora e tende ad orientarsi sempre più rispetto alle sfide di maggiore novità e pregnanza. Ma i problemi che abbiamo sono ancora tanti, e riguardano la capacità di trasformare un confronto molto spesso parziale e su elementi specifici in un approccio più strategico e generale, la capacità di recuperare alcuni ritardi, sia territoriali che su alcune tematiche significative, come le politiche dell'integrazione, il diritto allo studio, il lavoro e il disagio economico, le politiche di genere, il rapporto fra la contrattazione sociale territoriale e il welfare contrattuale.

E soprattutto dobbiamo far vivere con più convinzione l'esperienza della contrattazione sociale all'insieme delle nostre strutture, e saper coinvolgere maggiormente, in tutte le fasi del percorso, i lavoratori e i pensiona-

ti, che molto spesso non sono messi in condizione di contribuire alla definizione delle piattaforme e neanche di apprezzare, conoscere e valutare quanto realmente fatto.
Dobbiamo dare continuità a questo lavoro, valorizzare le esperienze e porci sempre nuovi e più ambiziosi obiettivi, rafforzare il protagonismo dei territori, con la responsabilità che ci deriva dalla consapevolezza che in questa delicatissima fase il sindacato è sempre più punto di riferimento di tanta gente, lavoratori, giovani, pensionati, che vogliono guardare con speranza al loro futuro.

Siamo sulla strada giusta, ma bisogna fare di più

RAFFAELE ATTI
Segretario nazionale Spi Cgil

◆

Il IX Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale segna una incoraggiante ripresa dell'attività negoziale, con una inversione di tendenza dopo la battuta di arresto del 2016, pur non riguadagnando il livello di documenti del 2015. È tuttavia significativo che la ripresa dell'attività negoziale si sia tradotta in un incremento sia degli accordi veri e propri che dei verbali di incontro.

Sembrerebbe dunque un primo riscontro all'impegno profuso congiuntamente dallo Spi e dalla Cgil nel corso del 2017 per far maturare la volontà da parte di tutte le organizzazioni regionali (confederali e dello Spi), di dotarsi di programmi di attività in grado di rendere effettiva la dichiarazione sul carattere "strategico " che la contrattazione sociale territoriale assume ai fini di un esercizio della confederalità volto a dare rappresentanza a bisogni sociali che emergono dai grandi cambiamenti che attraversano la nostra società.

Questo impegno "dal centro" si è tradotto in un ciclo di riunioni promosse congiuntamente (Cgil e Spi) in tutte le regioni, preparatorie dell'appuntamento nazionale del 26-27 ottobre nella predisposizione di linee guida, nella definizione congiunta (Spi e Cgil) di percorsi formativi che hanno impegnato i rispettivi dipartimenti, nel rafforzamento degli strumenti di supporto a disposizione delle strutture regionali e territoriali (evoluzione della banca dati e dell'Osservatorio sui bilanci dei Comuni, nuovi Osservatori sui bilanci regionali e sulle partecipate).

Si colloca in questo quadro di sostegno ai percorsi di contrattazione territoriale il rinnovo del protocollo nazionale di relazioni tra l'Anci e i sindacati nazionali dei pensionati Spi Cgil Fnp Cisl e Uilp Uil.

Certo, i segnali di ripresa sono ancora largamente insufficienti rispetto alla necessità di superare i limiti fondamentali che sono stati più volte segnalati, e in particolare:

- la limitata e disomogenea espansione territoriale (limitata al Centro-Nord e disomogenea dentro le stesse regioni);
- la limitata presenza di piattaforme ad orientare le priorità del confronto con le istituzioni;
- l'insufficiente rapporto con lavoratori e pensionati sui contenuti dei confronti e sulle intese;
- l'insufficiente capacità di tradurre in "intese" e documenti l'intensa attività di confronto con le istituzioni locali che le nostre strutture territoriali svolgono in larga parte del Paese.

Peraltro i segnali di ripresa negoziale sembrano venire dalle regioni e dai territori che già svolgono un'attività più intensa, mentre la fase politica, economica e sociale del Paese richiederebbe un salto nella capacità di tutte le nostre strutture di leggere i bisogni sociali,

di tradurli in piattaforme territoriali, di promuovere relazioni con l'associazionismo diffuso e con le altre rappresentanze sociali e aprire una stagione più estesa di vertenze.
Le elezioni politiche del 4 marzo hanno infatti messo in luce la profondità del disagio sociale sedimentato dalla crisi e appena scalfito da una ripresa che per i suoi caratteri accentua gli squilibri.
La domanda di protezione e sicurezze che si è manifestata nel voto ha bisogno di una rappresentanza sociale in grado di orientare la rivendicazione e la costruzione delle risposte nella dimensione territoriale, una rappresentanza che sarà tanto più necessaria quando si manifesterà l'inconsistenza delle promesse elettorali delle forze politiche che hanno dato vita al nuovo governo e le contraddizioni e i costi reali del "contratto" che ne è la base programmatica.
Ciò pone come compito urgente la ricostruzione dell'agenda delle priorità del Paese a partire dal basso, dalle condizioni materiali delle persone anche come premessa per radicare le vertenze nazionali che dovremo sostenere, a partire da quella per il rilancio della funzione del Servizio sanitario nazionale come uno dei veicoli irrinunciabili di contrasto alle disuguaglianze e quindi per l'effettiva esigibilità dei Livelli essenziali dell'assistenza sanitaria in tutto il Paese.
I dati del IX Rapporto mostrano spunti incoraggianti. Innanzitutto aumenta la presenza delle Confederazioni e – più limitatamente – cresce la partecipazione di altre categorie, mentre lo Spi si conferma protagonista, anche grazie alla sua consolidata rete territoriale.
È un fatto importante, supportato dalla continuità di esercizio della tradizionale funzione di tutela degli interessi più cogenti dei pensionati e degli anziani in particolare in alcuni ambiti (peso e caratteristiche della fiscalità locale, servizi socio sanitari, non autosufficienza). Ciò in un contesto che vede un allargamento delle tematiche oggetto della contrattazione, palesemente in sintonia con l'agenda che il sindacato confederale propone al Paese.
Crescono infatti gli accordi che si cimentano sui temi del lavoro, segno di una progressiva presa di consapevolezza che conferma l'attualità della proposta politica del Piano per il Lavoro. Ciò significa lavorare per tradurlo in vertenze unitarie regionali e territoriali. Nelle regioni che hanno prodotto le intese generali regionali che hanno questo profilo (vedi "Patti per il Lavoro") la contrattazione territoriale ne risulta orientata. Si tratta in generale di un terreno praticato innanzitutto dalla Confederazione e investe in particolare i comuni capoluogo.
Lo Spi nazionale sostiene l'allargamento di questa strategia e fin dalla Festa di *LiberEtà* dell'Aquila (luglio 2016) ha sollecitato le proprie strutture a prestare particolare attenzione alle periferie, sia a quelle urbane che alle "aree interne". Per queste ultime lo Spi nazionale sta avviando un coordinamento delle strutture coinvolte nei 72 progetti pilota della Strategia Nazionale con la consapevolezza che il nostro ruolo e la nostra presenza saranno essenziali affinché anche l'azione della Confederazione sia sostenuta dalla partecipazione dei cittadini e perché convinti del significato politico che la Strategia Nazionale per le "aree interne" può assumere. Parliamo di valore politico per due ragioni. La prima in quanto si tratta di strategie che muovono dal riconoscimento della faglia che si è aperta nel rapporto tra aree periferiche e centri urbani, cosa che si era già manifestata da tempo, anticipando l'onda che ha spostato l'asse politico del Paese. La seconda in quanto la valutazione dell'efficacia, dei risultati e dei limiti dei progetti sviluppati sono importanti per il loro carattere pilota rispetto al complesso delle aree interne, sia che si tratti delle modalità di

organizzare i servizi, sia che investa la promozione dello sviluppo locale.
Altro punto qualificante è l'aumento degli accordi che trattano il tema del contrasto alla povertà, tema non casualmente oggetto dell'approfondimento del rapporto precedente, che chiama il sindacato alla sfida del decollo del Rei, alla verifica dei processi di inclusione e del funzionamento dei servizi pubblici territoriali.
Analogo segnale di ancoraggio all'agenda sindacale è quello relativo ai programmi di accoglienza e integrazione degli immigrati. Tema che non a caso è oggetto del focus di approfondimento di questo Rapporto. Su questo siamo consapevoli di misurarci con una sfida importante sul piano della coesione sociale e dell'orientamento valoriale della nostra area di rappresentanza, che si innesta anche sulla capacità di estendere la contrattazione territoriale al miglioramento dei contesti urbani attorno ai temi della vivibilità e dei fattori che incidono sulla percezione di sicurezza.
La tenuta di un impegno elevato sul fronte della spesa sociale e dei servizi per gli anziani (che tuttavia non è riuscita a contrastare la contrazione segnalata dall'Istat) si accompagna a una crescita delle iniziative rivolte alla salute e al benessere. Possiamo dire che si legge in questa tendenza l'impegno a rimodulare le politiche pubbliche al fine di confrontarsi con il processo di invecchiamento della popolazione. In questo senso va segnalato che grazie all'iniziativa dei sindacati confederali dei pensionati e delle associazioni di volontariato promosse dagli stessi assieme alle rispettive confederazioni (Auser, Antea e Ada) si sta estendendo il numero delle Regioni che adottano leggi regionali per promuovere l'invecchiamento attivo e in salute.
Un allargamento incisivo dei temi della contrattazione richiede anche la capacità di reimpostare in modo diverso i bilanci degli Enti Locali. Il Report dell'Osservatorio sui bilanci dei Comuni – che l'Ires Morosini cura per lo Spi nazionale – segnala che, pur in un quadro di riduzione dell'autonomia impositiva, la disciplina di bilancio imposta prima dal patto di stabilità interno e poi dai nuovi criteri della contabilità armonizzata, ha prodotto da un lato la drastica riduzione degli investimenti e dall'altra una diffusa presenza di avanzi di amministrazione nei bilanci consuntivi che segnalano spesso una incapacità di programmazione e di spesa delle amministrazioni locali; da qui la necessità di riorientare la spesa migliorando la capacità di previsione e gli impegni nei bilanci preventivi.
Appare altresì necessario perseguire politiche che possano incrementare le entrate degli Enti Locali anche attraverso politiche di recupero dell'evasione fiscale, sia sui tributi nazionali, che locali, da attuare attraverso i "Patti antievasione" siglati tra amministrazioni comunali e Agenzia delle Entrate. Questo strumento, che ha grandi potenzialità, ha visto recentemente risultati molto al di sotto delle aspettative. Si ritiene invece utile il rilancio dei "patti antievasione" in sede di contrattazione sociale territoriale. Lo Spi nazionale, nell'ambito del protocollo di collaborazione tra lo Spi e l'Associazione dei Finanzieri (Ficiesse), ha condiviso il progetto Etpl (Efficienza, Trasparenza, Partecipazione e Legalità) che prevede uno specifico intervento di verifica dei "Patti antievasione".
In conclusione i dati del IX Rapporto ci inducono a ritenere che, pur tra innegabili difficoltà, la scelta della contrattazione sociale territoriale come terreno per un nuovo radicamento, non solo della rappresentanza specifica del sindacato dei pensionati, ma dell'intero sindacato confederale, sia una prospettiva del tutto aperta, da rafforzare nel quadro degli indirizzi programmatici del XVIII Congresso che la Cgil ha avviato.

La contrattazione sociale nel 2017
Autonomia sindacale e innovazione sociale

La contrattazione sociale conta? E, se sì, quanto? Per chi, e in quali ambiti? Queste paiono domande retoriche, se riferite a un campo dell'iniziativa e delle pratiche sindacali che ogni anno sviluppa centinaia di percorsi negoziali, si concretizza in altrettanti accordi e incontri, declinando in tal modo l'azione di rappresentanza del sindacato nei confronti dei cittadini a sostegno dei diritti sociali. Ma tali domande non chiamano a una risposta scontata, anche solo considerando le attuali lacerazioni dei canali tradizionali della rappresentanza politica e sociale, e in queste anche la capacità delle organizzazioni sindacali di costruire rappresentanza, nonché la disponibilità dei cittadini e dei gruppi sociali a richiederla e sostenerla.

La contrattazione conta? La negoziazione del sociale è un'azione di rappresentanza che si confronta con le amministrazioni pubbliche, ma che è anche capace di attivare dialogo sociale laddove gli apparati del welfare locale necessitano di una maggiore rispondenza ai bisogni e – aspetto non secondario – provano ad attestarsi al di sopra del livello critico del consenso sociale. Sul piano sistemico è indubbio che la contrattazione sociale attiva risorse e riflessività necessarie per intervenire su sistemi complessi, quali quelli locali, peraltro sempre più governati da logiche di rappresentanza politica per molti versi sotto scacco (si pensi a temi tabù come l'immigrazione, quando questa assume la concretezza di un centro di accoglienza per richiedenti asilo e protezione internazionale, oppure si affaccia nei regolamenti per l'accesso agevolato ai servizi sociali). In sostanza, la contrattazione sociale conta quando riesce a contribuire alla "innovazione di sistema", ad esempio facendo la propria parte nell'accrescere il potenziale del sistema dei servizi, ma confrontandosi anche con le sollecitazioni conflittuali e le divergenze che emergono direttamente dal contesto sociale. Essa conta nella misura in cui riesce a proporre un punto di vista autonomo e, allo stesso tempo, relazionale e aperto. Un approccio che abita la storia del movimento sindacale e in cui riecheggia la lezione di Bruno Trentin.

Quanto conta la contrattazione sociale? I termini quantitativi riguardanti la sua diffusione saranno riportati nelle prossime pagine, come da prassi costante dei Rapporti dell'Ocs. Le dimensioni principali (i temi trattati, i beneficiari, il numero e la tipologia dei documenti, la distribuzione geografica e

quella temporale nell'anno considerato, etc.) forniscono una prima mappa, la quale consente anzitutto di orientarsi fornendo spunti interpretativi sulle costanti e sui mutamenti in corso. Ovviamente, tratteggiare questa cornice ha senso se essa diviene il presupposto per analizzare *cosa produce la contrattazione sociale*. Questa realizza esiti misurabili (scelte riguardanti l'allocazione delle risorse, in base a priorità e impegni), interventi valutabili in relazione al loro tasso di innovazione e di rispondenza ai bisogni, comporta anche esternalità e sinergie da considerare e monitorare nel tempo.

Per chi, e in quali dimensioni realizza i suoi effetti? L'azione di contrattazione sociale è *agency*, a tutti gli effetti. Paradossalmente, non occorre che sia efficace, organica e pienamente consapevole perché produca degli effetti reali, sebbene questo sia l'obiettivo costantemente richiamato nelle linee guida sindacali. Non è detto che siano sempre effetti positivi, per chi li promuove e per chi ne beneficia; ma in ogni caso la rappresentanza che si realizza nelle pratiche negoziali del sociale *incide sulle cose e sui soggetti*. Questo aspetto è ben compreso dal sindacato – per quanto la ricerca di nuovi assetti e soluzioni sia costante, e nient'affatto esaurita –. Difatti la contrattazione sociale produce conseguenze per i cittadini, sia diffuse sia selettive; comporta effetti di sistema quando si concretizza negli ambiti di "contrattualizzazione del sociale", nella concertazione, nella progettazione dei servizi. Inoltre, la contrattazione sociale sollecita e influisce sull'organizzazione sindacale e sulle sue pratiche. Ciascuna di queste tre dimensioni (i cittadini, il sistema e l'organizzazione) interagisce ed emette feedback continuamente, autonomamente e in risposta alle altre dimensioni.

Infine, **quali sono i confini della contrattazione sociale?** Un'osservazione retrospettiva sul medio-lungo periodo consente di valutare come essa abbia progressivamente ampliato le proprie prerogative. Dal punto di vista tematico, il sistema dei servizi sociali territoriali – pur restando al centro delle attività negoziali – è stato affiancato da tempo dal confronto distributivo su tasse, tributi e tariffe locali. Fasi più recenti hanno reso più articolate le agende negoziali, dapprima su soggetti "specifici" (giovani, donne, immigrati) poi su tematiche necessariamente trasversali, anche alla luce dell'evoluzione normativa (contrasto della povertà, inclusione occupazionale, innovazione della Pubblica amministrazione).
Le agende, pertanto, da un punto di vista tematico diventano più articolate e composite, ma ciò non implica ancora adeguati effetti sul sistema (il contesto territoriale e istituzionale) e sull'organizzazione sindacale. Vi sono senz'altro esperienze promettenti, e andrebbero sostenute a partire dalla consapevolezza dei processi in corso: da una parte, lo spostamento e la condivisione delle prerogative delle amministrazioni locali verso gli ambiti tecnici e associativi di livello territoriale; dall'altra, la potenziale cerniera di confronto con la contrattazione collettiva a proposito di legalità e appalti, qualificazione del lavoro nei servizi pubblici, welfare aziendale/integrativo, iniziative di inserimento lavorativo, accoglienza e integrazione dei migranti, e altro ancora. Temi che, in modo evidente, riguardano sia le categorie del lavoro pubblico sia quelle del lavoro privato. Tutto questo chiama l'organizzazione sindacale a una più estesa confederalità, e a immaginare nuove forme di azione congiunta e partecipazione.
In tale prospettiva, la contrattazione sociale del 2017 pare interpellare queste dimensioni (le relazioni di sistema e la riorganiz-

zazione sindacale), proprio al fine di ritornare alle agende negoziali, alla loro ricchezza – anche disordinata – e alla stratificazione delle tematiche, per renderle più rispondenti ai bisogni sociali e a quelli di rappresentanza dei cittadini.
Per prassi consolidata, il Rapporto Ocs comprende la proposta di una sezione monografica, di anno in anno differente e rispondente a urgenze sociali e necessità di approfondimento sindacali. Per il Rapporto 2017 la scelta è andata ai temi dell'immigrazione, in rapporto alla contrattazione sociale. Gli interventi sono a firma dei referenti nazionali di Cgil e Spi con responsabilità sull'immigrazione, affiancati da studiosi, esponenti istituzionali, categorie dei lavoratori attivi e da contributi dei servizi Cgil (Inca e consorzio Caaf nazionale). Oltre all'indubbia centralità dell'immigrazione nelle politiche nazionali – oltre al fatto di essere un terreno di prova della tenuta civile del Paese –, la sezione monografica illustra precisamente l'approccio multidimensionale con cui avvicinare un nuovo assetto della contrattazione sociale.

I DATI E IL PROFILO GENERALE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

L'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi può attualmente contare su oltre 6.700 documenti, tra Accordi, Verbali e Piattaforme negoziali[1].
Per fare in modo che questa mole di materiali sia messa a frutto nell'azione sindacale occorre che il sistema informativo dell'Ocs sia sottoposto a costante monitoraggio, e di conseguenza a "manutenzione" ordinaria e straordinaria. Se si intende far sì che l'Ocs sia effettivamente un sistema informativo rispondente ai bisogni dell'organizzazione sindacale, sia quelli più contingenti sia quelli strategici, occorre tenere ferma l'attenzione sul ruolo e l'azione delle persone che vi sono coinvolte, sugli strumenti adottati e sulle procedure. Peraltro, la materia che è oggetto dell'analisi dell'Osservatorio è in costante mutamento, e non solo dal punto di vista contenutistico; ad esempio anche il rapporto tra accordi e verbali, o l'andamento della negoziazione nel corso dell'anno possono essere sottoposti a sollecitazioni esterne legate alla normativa sui bilanci, alla crisi della finanza locale, e altro ancora.
I documenti del 2017 analizzati e classificati sono 1.000[2]. All'incirca un quarto proviene dalla raccolta, classificazione e inserimento operata direttamente sul sistema dell'Ocs da parte dei responsabili Cgil e Spi regionali, attivi però solo in alcune regioni. Oltre il 75% dei documenti, invece, sono stati acquisiti da osservatori e banche dati delle strutture confederali e di categoria regionali[3]; in seguito è stata realizzata la classificazione dei testi presenti nei rispettivi osservatori[4].
Nella Tabella 1 sono indicati i numeri assoluti dei documenti raccolti e analizzati, riferiti agli anni tra il 2011 e il 2017. Per l'anno

[1] Se si aggiungono anche i documenti 2009 e 2010, relativi alla fase sperimentale di implementazione dell'Ocs si raggiunge il totale di circa 7.350 documenti inseriti.
[2] Documenti (accordi, piattaforme, verbali di incontro) siglati tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2017.
[3] Si tratta dell'Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale (Cgil, Spi, Fp dell'Emilia Romagna), dell'Archivio Negoziazione (Spi, Fnp e Uilp Lombardia), dell'Osservatorio della Contrattazione Territoriale (Cgil Lombardia), la Banca Dati della Contrattazione sociale Territoriale del Piemonte (Cgil e Ires Piemonte).
[4] Questo metodo di completa riclassificazione di documenti spesso già "lavorati" dagli osservatori regionali garantisce, da una parte, quantomeno l'omogeneità dell'analisi svolta dall'Ocs; tuttavia, esso rappresenta una modalità in qualche misura disfunzionale, almeno sotto il profilo delle risorse impiegate per una duplicazione, di fatto, del lavoro.

TAB. 1 ◆ DOCUMENTI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE (2011-2017-VAL.ASSOLUTI)

	ANNO							
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**TOTALE**
Accordi, intese, protocolli, verbali di intesa	708	667	601	523	732	646	668	4.544
Resoconti e verbali di incontri	190	296	299	287	354	239	311	1.976
Piattaforme negoziali	35	37	23	27	27	39	21	209
Totale	**933**	**1.000**	**923**	**837**	**1.113**	**924**	**1.000**	**6.729**

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

considerato nel presente Rapporto sono stati raccolti 668 Accordi, 311 Verbali e 21 Piattaforme negoziali. Dopo almeno sette anni di diffuse rilevazioni della contrattazione sociale svolta nei territori, è possibile affermare che tale pratica è a un tempo consolidata ma anche ancorata a *quota 1.000* (documenti). Si tratta ovviamente di un dato considerevole: per il solo 2017 i percorsi negoziali e le occasioni di confronto hanno coinvolto circa 840 singoli comuni italiani. Risalendo nel livello territoriale della negoziazione, i momenti negoziali con gli ambiti sovracomunali raggiungono circa 400 comuni (in parte coincidenti con i precedenti); senza contare che tutte le principali Regioni in cui la contrattazione sociale è radicata vedono la presenza di negoziazione con le amministrazioni regionali. Pertanto l'ancoraggio a *quota 1.000* può risultare da una parte un argine soddisfacente, dall'altra non del tutto adeguato.

Osservando più in profondità i dati, il contesto risulta più movimentato di quanto appaia. Difatti l'analisi deve tener conto che l'apparente immobilità di quota 1.000 è anche il risultato di un effetto ottico, essendo l'esito di saldi attivi e negativi, flussi in entrata di nuovi rapporti negoziali e flussi in uscita altrettanto rilevanti. Per di più, le dinamiche territoriali delle diverse aree del Paese aggiungono complessità. Un elemento specifico della contrattazione sociale è proprio l'aver costruito relazioni negoziali che traggono linfa da percorsi di mutuo riconoscimento e di partecipazione delle parti. Nel concreto, alcune province di regioni del Nord e del Centro mostrano una costante capillarità dei confronti, differente da aree in cui si concentrano invece le oscillazioni maggiori – sia in positivo, per un reinsediamento dell'attività negoziale, sia in negativo per un arretramento della contrattazione stessa –. Oltre alle caratteristiche delle culture amministrative locali, una variabile da considerare risiede nei diversi modelli di governance territoriale, specie laddove la vivacità degli Ambiti territoriali sociali ha alimentato una rete di relazioni capace di sostenere la continuità dei confronti anche a livello comunale.

Tipologia dei documenti

I documenti della contrattazione sociale riflettono la disomogenea formalizzazione delle relazioni sindacali tra amministrazioni locali e sindacato. Anche gli accordi più articolati, i quali spesso riprendono nella forma la struttura dei testi della contrattazione collettiva, risultano nella sostanza documenti di intesa politica, vincolanti per la parte pubblica spesso in virtù dei reciproci legami di riconoscimento stabiliti dalla continuità delle relazioni, dalla "tradizione" nego-

ziale e dall'ambiente di fiducia e mutuo interesse che è alla base del rapporto tra i diversi soggetti coinvolti. Pertanto, l'analisi dei dati relativi alla tipologia dei documenti deve coniugare la mera rappresentazione dei valori nei quali sono presenti Accordi (intese, protocolli, etc.) e Verbali (resoconti e verbali di incontri, tavoli di consultazione o di informazione circa le scelte adottate dalle amministrazioni pubbliche) con un'opera di interpretazione, sempre "situata" e contestuale di ciò che significa "Accordo" e "Verbale" in un dato periodo, in un contesto territoriale, in rapporto all'una o all'altra amministrazione o ente pubblico coinvolti. In sostanza, al di là della denominazione, ciascun documento incorpora differenti tassi di efficacia, di potenzialità e ampiezza degli effetti e dei benefici che porta con sé.

I dati del 2017 – che, come è stato appena illustrato, rispetto all'anno precedente mostrano una crescita del 10% del numero complessivo dei documenti –, dal punto di vista dei rapporti percentuali vedono un aumento dei verbali (31,1%, contro il 25,9% del 2016); mentre gli accordi passano dal 69,9 al 66,8%. Le piattaforme rappresentano il restante 2,1% dei documenti raccolti. Fermo restando che sia gli accordi sia i verbali aumentano in numero assoluto, la crescita di questi ultimi è assai consistente. A cosa è dovuto tale aumento, e come si caratterizza? In piccola misura, ma comunque significativa per aspetti di metodo della contrattazione, si ritrovano *verbali di verifica e di conferma* di accordi dell'anno precedente con valore pluriennale. Questo è un segnale di continuità delle relazioni sindacali e di un metodo di confronto consolidato; allo stesso tempo si rileva come diversi verbali di questo genere corrispondano a un'agenda negoziale che comincia ad andare oltre, per quanto timidamente, rispetto agli orizzonti dettati dal bilancio annuale per adottare un'ottica di maggiore prospettiva, anche in virtù dei nuovi dispositivi del "bilancio armonizzato" e della predisposizione del Documento unico di programmazione triennale.

Per un'altra parte, vi sono verbali che possono essere definiti di *consolidamento del processo*, e cioè pur non formalizzandosi in una forma "contrattuale", in cui "le parti concordano che…", stabiliscono nei fatti misure condivise preparate in ripetuti incontri e che predispongono il terreno per confronti futuri; questo genere di verbali consolidano un processo orientato all'accordo.

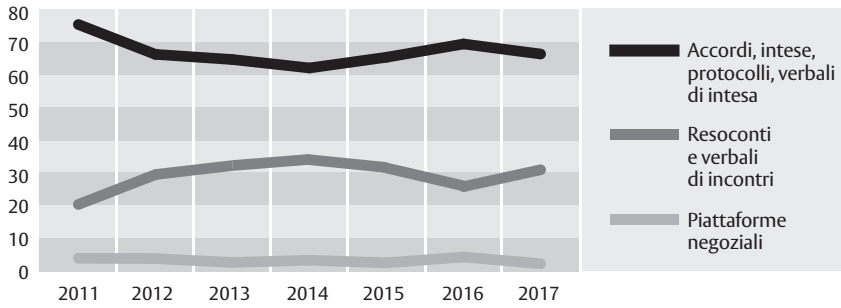
Vi è poi il corpo più consistente, e "tradizionale", dei documenti che sono classificati come verbali: si tratta di documenti in cui si registra l'esito di incontri basati sulla presentazione delle scelte adottate dalle amministrazioni, realizzando una sorta di diritto de facto all'informazione, per quanto non sempre alla consultazione. Una parte consistente di tali verbali si conclude con il consenso – completo, o solo parziale – espresso dalle organizzazioni sindacali circa le misure e gli interventi decisi dalle amministrazioni pubbliche. In tal senso, possono essere anche definiti *verbali di condivisione*.

Infine, vi sono verbali per certi versi poco appariscenti, perché non adottano né le formule contrattuali degli accordi né rappresentano "accordi mancati". Si tratta invece di effettive istantanee del processo negoziale, documenti – a volte molto prosaici, e per questo fedeli a quanto emerso nel confronto – che restituiscono le posizioni delle parti, spesso mediante una pura e semplice verbalizzazione degli interventi pronunciati dai partecipanti. Documenti del genere possono ritrovarsi a ogni livello della contrattazione sociale – con i comuni, o con ambiti di livello superiore – e all'interno di ogni contesto tematico – dai confronti sulle scelte di

bilancio dei comuni a documenti su temi specifici, a volte altamente settoriali. Detto ciò, l'interesse per questo genere di documenti emerge quando assumono il profilo di *verbali di esame congiunto*, o *di partecipazione*. Senza voler traslare direttamente gergo e sostanza dall'analisi delle relazioni industriali, in diversi contesti territoriali i verbali prodotti rispecchiano prassi di confronto paritetico, dagli sbocchi anche assai differenziati: da quello contrattuale a quello "concertativo" o progettuale. Ciò si afferma spesso per iniziativa sindacale, e diviene più produttivo quando il processo può sostenersi a basi normative, che pure non ne garantiscono, di per sé, esiti effettivamente produttivi: si pensi alla partecipazione agli ambiti di confronto previsti entro i Piani di zona, in base allo spirito della Legge 328/2000; oppure all'adattamento delle passi sindacali a seguito di riforme regionali, sia di ambito sociale sia sanitario (ad esempio la riforma sanitaria lombarda del 2015 e la creazione di nuovi ambiti di negoziazione e concertazione territoriali, come Ats, Asst, etc.).

Anche gli accordi sono tradizionalmente assai diversificati, quanto a numero dei temi trattati, ma anche per approfondimento, dettaglio tecnico, presenza/assenza di procedure di applicazione, e così via. In una cornice di non immediata esigibilità delle misure negoziate risulta pertanto fondamentale l'individuazione dei meccanismi e dei tempi entro cui realizzare effettivamente – e, in seguito, monitorare – le tematiche affrontate. Non a caso, alcuni temi di accordo risultano *sottonegoziati* rispetto ad altri; e cioè, pur riflettendo un confronto sul merito che ha condotto a una posizione comune, tali temi assumono il tono di impegni politici di orientamento che semmai richiedono un'implementazione o un'effettiva negoziazione in altri ambiti (strutture tecniche delle amministrazioni, enti gestori dei servizi, tavoli di progetto, etc.). In questo senso, la complessità della filiera negoziale – da analizzare e presidiare sindacalmente, in ogni suo aspetto – non si esaurisce nella differenza formale tra accordi e verbali.

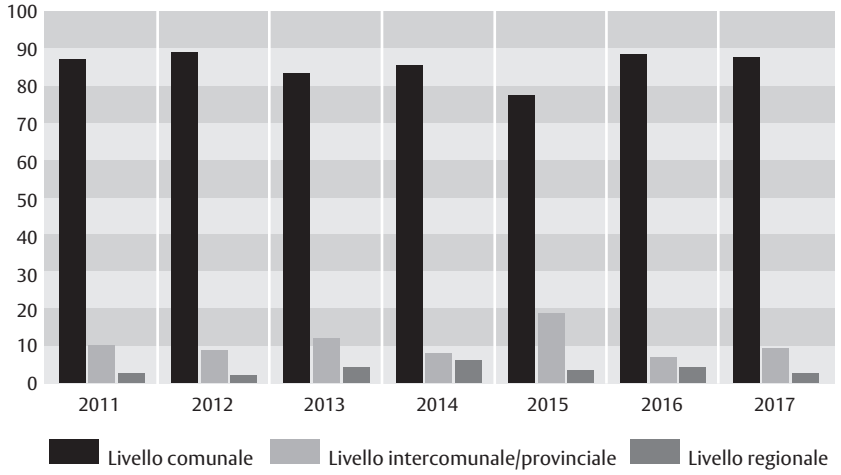
GRAF. 1* ◆ TIPOLOGIA DEL MATERIALE (ANNI 2011-2017 - VAL.%)



* I dati degli anni precedenti il 2017 – in questo grafico come nei successivi – comprendono anche documenti inseriti nel corso del 2017 e del 2018, pertanto si potrebbero discostare di alcune frazioni di punto percentuale rispetto ai dati dell' VIII Rapporto Ocs

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 2 ◆ LIVELLO TERRITORIALE (ANNI 2011-2017 - VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

La presenza delle piattaforme è limitata, e rappresenta circa il 2,1% dei documenti raccolti. Per quanto i numeri assoluti non consentano un'interpretazione univoca, le caratteristiche delle piattaforme riflettono in una certa misura la diversità territoriale della contrattazione, con una maggiore presenza nelle regioni in cui già si concentra la gran parte delle intese. Ciò significa che è probabile trovare una definizione più articolata delle agende negoziali laddove la tradizione del confronto è più radicata, ma anche dove i processi di governance del welfare territoriale hanno portato i maggiori mutamenti. Alla luce di queste premesse, i casi esemplari sono limitati e concentrati, come ad esempio le piattaforme socio-sanitarie nei contesti in cui la riorganizzazione territoriale ha realizzato l'allineamento dei distretti sociali e sanitari con il perimetro dell'associazionismo comunale. In questi casi si consolidano segnali di specializzazione delle piattaforme stesse, a proposito della negoziazione con i comuni, ma anche per il confronto con gli Ambiti territoriali sociali e gli altri attori del welfare territoriale.

Livello territoriale

La contrattazione sociale è ancora fondamentalmente una pratica centrata sul livello comunale. Gli accordi definiti in quest'ambito rappresentano ben il 88% del totale (vd. Grafico 2). Negli anni considerati, le proporzioni si mantengono stabili, e gli altri livelli raccolgono nel complesso tra il 10% e il 15% degli accordi. Tuttavia, la relativa staticità dei dati è resa dinamica dall'effettiva composizione dei documenti di livello intercomunale, o sovracomunale in genere. Questi comprendono una contrattazione sempre più articolata che avviene a livello di associazionismo comunale. Pur nei limiti di bilancio e di prerogative, il livello associativo dei comuni è investito di nuove competenze spe-

cie nella gestione dei servizi sociali. Difatti, di riflesso anche gli accordi con i comuni mostrano sempre più di frequente rimandi a tematiche definite – se non negoziate – a livello intercomunale, definendo in alcuni casi quasi un modello standard ("per tali temi si rimanda a quanto definito/regolato a livello di ambito/unione/ consorzio…"). Questa tendenza, per quanto concentrata ancora in determinate zone del Paese (alcune aree dell'Emilia Romagna e della Lombardia) pone diverse questioni all'analisi della contrattazione, come del resto alla sua concreta attuazione. Rispetto all'analisi, se aree tematiche tradizionalmente trattate nel rapporto bilaterale con le amministrazioni comunali vengono collocate ad altri livelli di relazione, questo andrebbe analiticamente rilevato (pena il loro oscuramento, almeno agli occhi dell'analisi), seguendo la filiera e intercettando la contrattazione che avviene ai livelli superiori. D'altra parte, la stessa prassi della contrattazione sociale richiede di essere rivista per integrare l'intera filiera negoziale, senza interruzioni e strozzature.

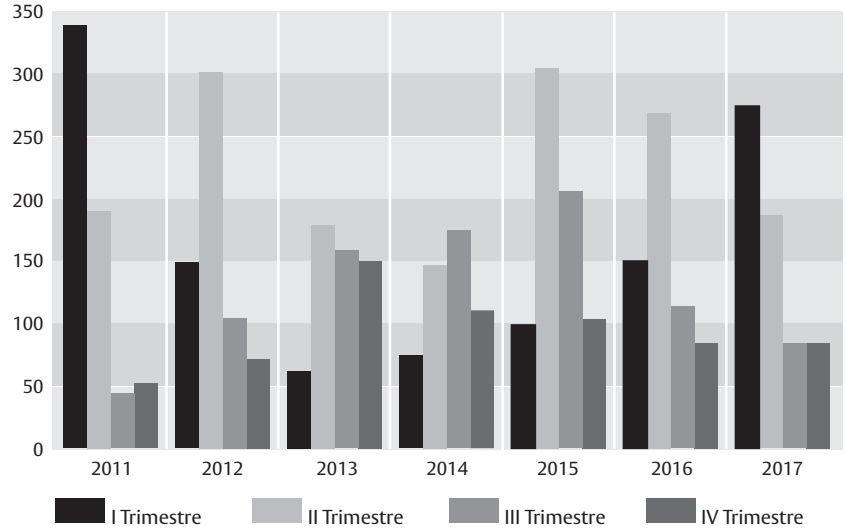
I rapporti percentuali tra i diversi livelli evidenziati nel Grafico 2 sono connaturati alla fisionomia della contrattazione sociale e alla sua attrazione verso il livello comunale, laddove si concentrano i confronti intorno alle risorse di bilancio. Tuttavia, la contrattazione sociale ha una duplice dimensione: quella *distributiva*, per la quale è essenziale il negoziato con il soggetto che detiene la leva delle risorse – per quanto scarse –; e quella *regolativa*, che invece è maggiormente distribuita territorialmente e spesso specializzata funzionalmente tra livelli diversi. Non a caso, sia gli accordi intercomunali sia quelli di livello regionale hanno in prevalenza una componente fortemente regolativa/programmatoria, sia per materie tradizionali (servizi e prestazioni sociali, socio-sanitarie, etc.) sia per temi che assumono sempre maggiore rilevanza nella dimensione sovracomunale (programmazione e gestione del territorio, politiche abitative, accoglienza e integrazione, inserimento lavorativo, etc.). Forzando un parallelo suggestivo con la contrattazione collettiva, in quella sociale la "parte normativa" del contratto – in questo caso, si tratta di accordi, protocolli, intese e non di veri e propri contratti – si alimenta dal confronto realizzato ai livelli superiori; mentre la "parte salariale" – l'allocazione delle risorse di bilancio, di fondi e risorse specifiche, etc. – è prevalentemente collocata a livello comunale. Questo non è un equilibrio stabile, e non necessariamente ottimale, dal momento che proprio la mancanza di centri di bilancio consistenti e autonomi a livello sovracomunale può inibire soluzioni efficaci e innovative su diverse tematiche: dalle politiche sull'immigrazione a quelle di contrasto della povertà, dalle azioni di inserimento lavorativo alle politiche abitative e del territorio.

Andamento nel corso dell'anno

Il 2017 risulta l'anno della serie più "allineato" all'andamento delle scadenze dei bilanci comunali, almeno a partire dalla rilevazioni effettuate dall'Ocs. Difatti, per la prima volta dal 2011 la quota di accordi siglati nel primo trimestre dell'anno è largamente maggioritaria: il 42,3% del totale.

L'attività negoziale si distribuisce in periodi differenti dell'anno, quantomeno quella che viene colta nell'istantanea delle date di firma apposte ai documenti. Essa è influenzata da vari fattori, a seconda del tipo di confronto e delle materie trattate. Il legame con le scadenze periodiche del bilancio di previsione dovrebbe orientare anche il periodo negoziale, per cui nei contesti territoriali in cui l'efficienza delle amministrazioni si coniuga con

GRAF. 3 ◆ ANDAMENTO NEL CORSO DELL'ANNO
(DATA DI STIPULA ACCORDI 2011-2017, VAL. ASSOLUTI)

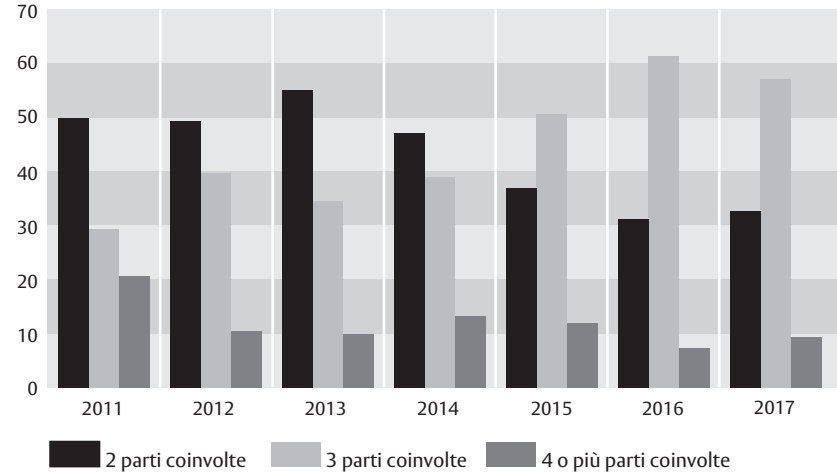


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

la tempestività dell'iniziativa sindacale la maggior parte delle intese dovrebbe collocarsi nei primi mesi dell'anno. Il Grafico 3 presenta pertanto l'andamento delle intese nel corso di ciascun anno (2011-2017, in valore assoluto). Al di là dei puri e semplici valori, un periodo così ampio può mettere in luce, allusivamente, anni di maggiore o minore salute della contrattazione sociale. La maggior parte delle intese, essendo centrate sul confronto sui bilanci, dovrebbe ragionevolmente essere collocata tra la fine dell'anno e il primo trimestre di quello successivo. I due anni più critici, a questo proposito, sono stati il 2013 e 2014, nei quali spicca il peso dei trimestri centrali. Dal punto di vista della rappresentazione dei dati sono anni senza picchi, nei quali le intese si collocano in maniera quasi uniforme nei diversi periodi dell'anno, a indicare alcune intese effettivamente preventive rispetto ai bilanci delle amministrazioni, mentre altre sono di fatto intese tardive e semplici prese d'atto delle scelte compiute dalle amministrazioni. Va sottolineato, nuovamente, che il 2017 rappresenta uno degli anni più "sani" a questo riguardo, con una quota largamente maggioritaria di documenti siglati proprio nel primo trimestre dell'anno: ben 271 su 668.

L'intensità dell'attività negoziale sui bilanci dipende sostanzialmente – oltre che dall'efficacia dell'iniziativa sindacale – dai termini di scadenza e dalle relative proroghe di approvazione dei consuntivi decise dal ministero degli Interni. In linea teorica, e in prospettiva, la gran parte delle intese e dei verbali di negoziazione dovrebbe collocarsi nell'autunno dell'anno analizzato; ma almeno negli ultimi due anni (2017 e 2018) sono state definite proroghe per la presentazione del nuovo bi-

GRAF. 4 ◆ PARTI COINVOLTE, PER CLASSI (ACCORDI 2011-2017, VAL.%)



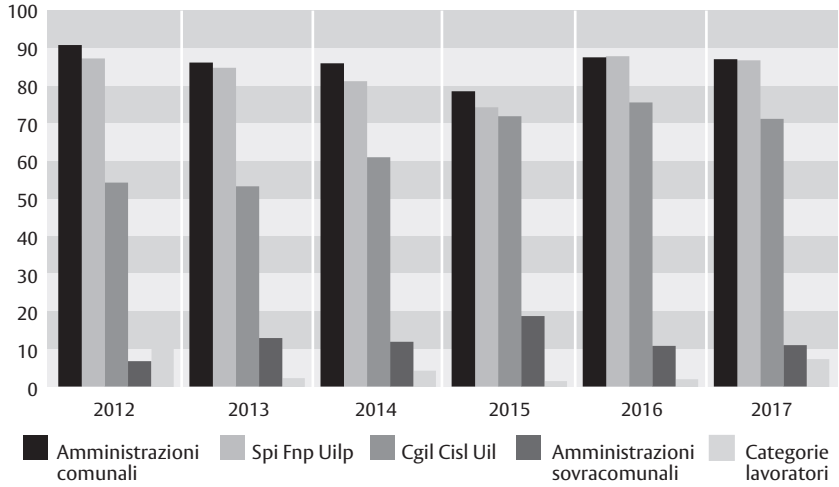
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

lancio di previsione e della nota di aggiornamento al Dup fino al periodo febbraio-marzo. I segnali positivi di stabilizzazione registrati nella stagione negoziale 2017 si riflettono in citazioni riportate nei testi riguardanti la condivisione del confronto sul Documento unico di programmazione, oltre a diversi verbali di verifica di accordi pluriennali. Si tratta ancora di prassi non diffuse in misura generalizzata, e anzi concentrate in alcune aree (zone della Lombardia ed Emilia Romagna), ma risultano promettenti dal momento che chiamano il sindacato a una definizione più precisa delle relazioni tra le parti.

Parti coinvolte

L'analisi dei firmatari delle intese ("parti coinvolte") fornisce alcuni elementi di comprensione del processo negoziale e dei rapporti sindacali. In linea generale (vd. Grafico 4) nel periodo 2011-2017 la contrattazione sociale ha rovesciato il proprio standard: da un approccio in cui prevaleva la presenza di due parti coinvolte, in genere un'amministrazione pubblica (comunale) e un interlocutore sindacale (confederale, o dei pensionati); si è passati a una maggiore articolazione dei confronti, con una quota maggioritaria di accordi siglati da tre parti coinvolte. Il primo modello coincide con il periodo 2011-2014 (circa il 50% degli accordi risultano siglati da due parti), mentre il secondo si consolida nel 2016-2017 (intorno al 60% di accordi con tre parti coinvolte) e riflette intese che in genere includono le amministrazioni (comunali), il sindacato confederale insieme a quello dei pensionati. In misura più limitata (intorno al 10% degli accordi, nel periodo) sono presenti documenti più ampiamente "multilaterali", ma anche variegati al loro interno: accordi con i comuni con presenza sindacale congiunta (confederale, dei pensionati e della Funzione pubblica); oppure accordi di livello superiore in cui diversi

GRAF. 5 ◆ PARTI COINVOLTE (ACCORDI 2012-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

soggetti istituzionali sono contemporaneamente presenti (amministrazioni regionali, provinciali, Unioni di comuni, consorzi dei servizi Asl/aziende pubbliche, etc.).

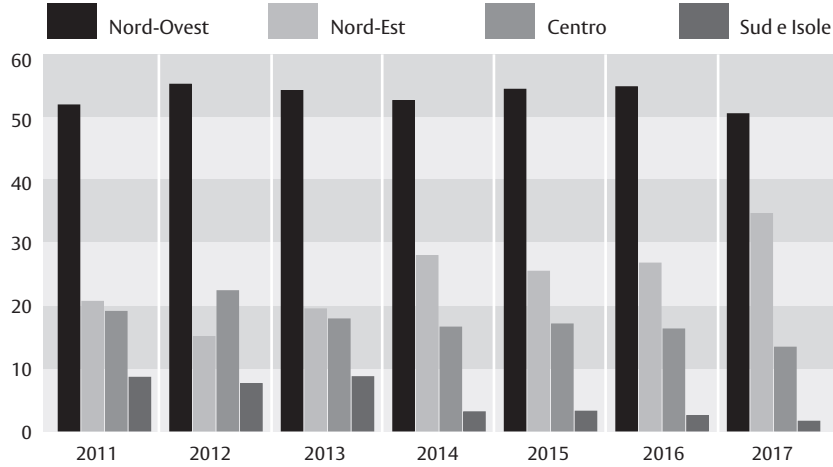
I soggetti firmatari degli accordi (Grafico 5) rispecchiano anzitutto il radicamento della contrattazione nel livello comunale. La presenza dei sindacati dei pensionati oscilla in rapporto al peso di quella comunale, allineandosi a esso, dal momento che in gran parte del territorio nazionale l'intervento di Spi Fnp e Uilp è capillare, in particolare nella contrattazione con le amministrazioni comunali. La presenza confederale segna invece una crescita costante, con un arresto di qualche punto percentuale nel 2017, passando da circa il 54% delle intese del 2012 al 71,1% del 2017. Come si vedrà nel prossimo paragrafo dedicato alle specificità territoriali, la confederalità delle delegazioni trattanti non registra la medesima presenza in ogni area del Paese.

◆ LE DIFFERENZE TERRITORIALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

La ripartizione territoriale dell'attività di contrattazione sociale conferma nel tempo una frattura lungo la linea Nord-Sud. Questa, peraltro, rispecchia diverse polarizzazioni territoriali e non solo quelle storiche di natura socio-economica. Ciò si evidenzia anche nelle pratiche sindacali: ad esempio nella diffusione della contrattazione di secondo livello, nella capillarità dei servizi fiscali di matrice sindacale e dei patronati, etc.

Il Grafico 6 (nella pagina successiva) illustra la ripartizione tra le aree territoriali dell'intera attività negoziale (accordi e verbali) per dare conto della diffusione e della penetrazione dell'iniziativa sindacale, al di là degli esiti più o meno produttivi che portano alla sigla di accordi, o di semplici verbali. Quanto già sottolineato nelle pagine precedenti rispetto alla dinamicità dei verbali stessi, in-

GRAF. 6 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE (ACCORDI E VERBALI 2011-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

duce a valorizzare più che nel passato questa "istantanea" delle relazioni sindacali, oltre all'ovvio valore che assumono accordi, intese e protocolli veri e propri.
I dati del 2017 illustrano la consueta prevalenza dei documenti siglati nelle regioni di Nord-Ovest (50,5%), per quanto questo sia uno dei valori (relativi) più bassi del periodo. Peraltro, tale percentuale si abbassa di alcuni punti si si considerano i soli accordi. Ciononostante i numeri vanno interpretati alla luce dei processi che si realizzano sul territorio: i documenti del Nord-Ovest, in valore assoluto, sono saldamente ancorati intorno a quota 500 da diversi anni; semmai, le variazioni sono dovute alle oscillazioni di alcune regioni e determinate province. Il relativo abbassamento della quota dei documenti del Nord-Ovest rispetto al totale è inoltre dovuta alla crescita consistente di quelli realizzati nel Nord-Est, specialmente nel 2017 in cui oltre un terzo della contrattazione sociale (34,6%) si colloca in queste aree del Paese. La crescita dei verbali pare fisiologica se legata alle fasi di consolidamento della contrattazione stessa: è stata elevata a Nord-Est negli anni precedenti (specie per l'opera di reinsediamento realizzata in Veneto) e si accresce in Lombardia nel 2017 anche per la presenza di verbali di verifica e di conferma di accordi pluriennali, verbali di consolidamento del processo, verbali di esame congiunto o di partecipazione, oltre ai più "tradizionali" verbali di condivisione (e quindi i soli effettivamente "sottonegoziati") di fronte alle scelte autonomamente realizzate dalla amministrazioni locali.
Non cessa invece la situazione complessa delle regioni del Centro, che perdono di anno in anno quote di copertura della contrattazione sociale, pur a fronte della tenuta e del rilancio della contrattazione nelle regioni più piccole (Marche e Umbria). Le regioni del Sud e le Isole restano largamente margi-

TAB. 2 ◆ DOCUMENTI PER REGIONE
(ACCORDI, VERBALI E PIATTAFORME 2017 VALORI ASSOLUTI[5])

	ACCORDI VERBALI	PIATTAFORME NEGOZIALI	TOTALE
Abruzzo	0	0	0
Basilicata	2	0	2
Calabria	2	0	2
Campania	0	0	0
Emilia Romagna	161	8	169
Friuli Venezia Giulia	0	1	1
Liguria	0	0	0
Lazio	19	0	19
Lombardia	424	1	425
Marche	34	1	35
Molise	0	0	0
Piemonte	72	0	72
Puglia	5	0	5
Sardegna	1	1	2
Sicilia	5	0	5
Toscana	65	3	68
Trentino Alto Adige/Süd Tirol	0	0	0
Umbria	12	0	12
Valle d'Aosta	0	0	0
Veneto	177	6	183
Totale documenti	**979**	**21**	**1.000**

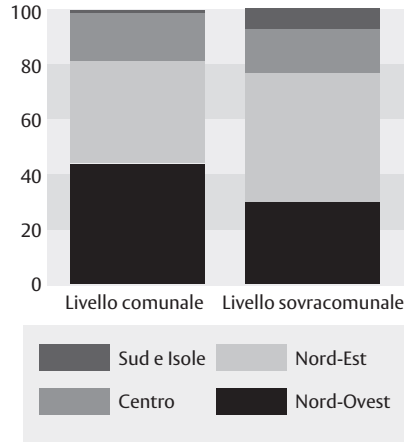
[5] I valori presentati in tabella rappresentano i documenti raccolti dall'Ocs e non necessariamente ciò che effettivamente è stato realizzato sul territorio. Inoltre, i dati rilevati direttamente dalle singole Regioni possono discostarsi dall'Ocs di alcune unità a causa di accordi smarriti nel processo o perché vi vengono considerati accordi datati al 2016 ma vigenti anche nel 2017.

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

nali, e sottorappresentate, nella documentazione raccolta e di fatto non consentono analisi approfondite se non la certificazione di una assenza che perdura di anno in anno. La profonda lacuna della documentazione che raggiunge l'Osservatorio dalle regioni meridionali non è però l'unico aspetto critico, rispetto ai temi della copertura e della rappresentatività dell'analisi. Difatti, la Tabella 2 illustra i documenti (accordi + verbali e piattaforme) per ciascuna delle regioni italiane. Ne emerge un quadro più dettagliato della sintesi per ripartizione territoriale, in cui si evidenziano vuoti sostanziali – che corrispondono all'assenza di attività negoziale –, ma carenza di documentazione risulta anche laddove viene svolta sicuramente contrattazione sociale.

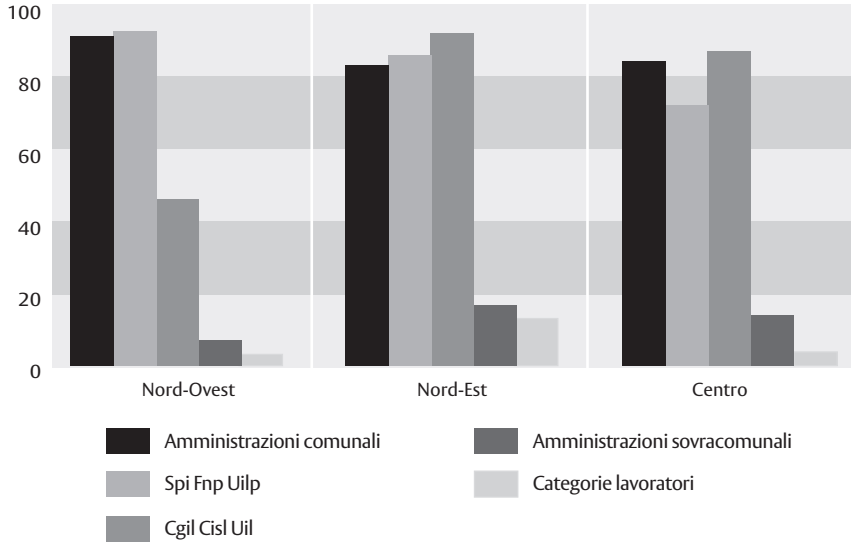
Il Grafico 7 presenta l'articolazione degli accordi stipulati nel 2017 per ripartizione geografica e livello territoriale. Questo illustra un'ulteriore specificità della contrattazione sociale, la quale si ripropone di anno in anno con costanza. Difatti, viene in luce la capillarità della contrattazione svolta a livello comunale nel Nord-Ovest (45,6%), per quanto insidiata dalla crescita relativa e assoluta di

GRAF. 7 ◆ LIVELLO TERRITORIALE PER RIPARTIZIONE
(ACCORDI 2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 8 ◆ RIPARTIZIONE TERRITORIALE PER PARTI COINVOLTE (ACCORDI 2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

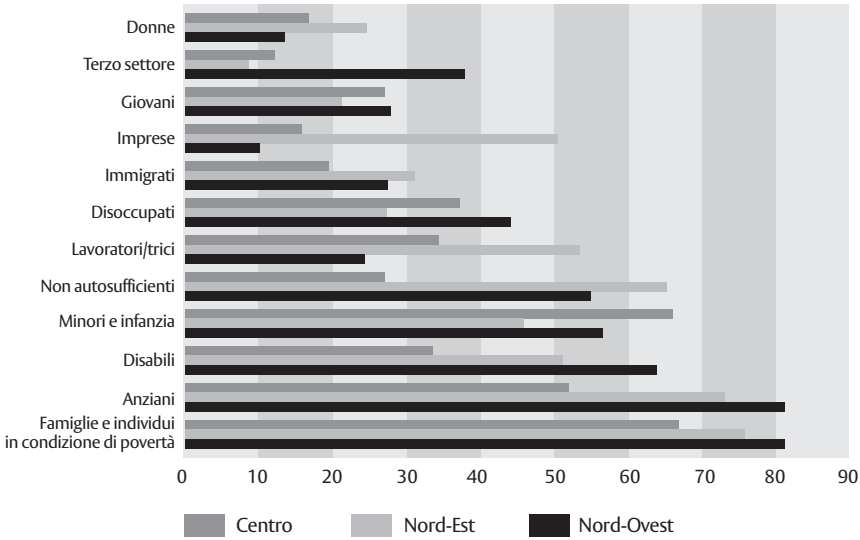
quella svolta nel Nord-Est (37,9%, contro il 29,9% del 2016). La contrattazione sociale realizzata nei livelli sovracomunali (dalle Unioni di comuni fino a quello regionale) ha invece un altro profilo, dovuto fondamentalmente al peso ormai strutturale dei confronti realizzati negli ambiti del welfare territoriale e in quelli dell'associazionismo comunale nel Nord-Est (47,5% degli accordi nei livelli sovracomunali), e in particolare in Emilia Romagna. Nel Centro invece le percentuali per livello territoriale non si discostano in misura significativa, né dai valori complessivi degli accordi stipulati in queste aree sia tra livello comunale e sovracomunale (intorno al 16% degli accordi).

Le aree territoriali del Paese si caratterizzano anche per una differente partecipazione dei diversi attori alla contrattazione. Essendo questa già articolata per livelli territoriali, le amministrazioni comunali sono presenti nella quasi totalità delle intese in tutte le ripartizioni territoriali, pur con differenze rilevabili (dal 91,8% del Nord-Ovest al 83,8% del Nord-Est). Di conseguenza gli enti intermedi e in genere sovracomunali e intercomunali sono più presenti negli accordi siglati nel Nord-Est, e meno nel Centro e nel Nord-Ovest.

Tra le evidenze più significative si segnala la differente presenza delle componenti sindacali nelle delegazioni trattanti: nel 2017, nelle regioni del Nord-Ovest il rapporto tra strutture confederali e sindacati dei pensionati è stato all'incirca di uno a due (46,4% degli accordi, contro il 93,1%). Viceversa, nel Nord-Est e nel Centro la prevalenza è di Cgil Cisl e Uil (rispettivamente, nelle due aree, nel 92,7% e nel 87,7% degli accordi). Va segnalato che, anche per aspetti di tradizione

negoziale, l'alta presenza delle confederazioni nella contrattazione del Nord-Est (spesso coincidente con quella dei sindacati dei pensionati), fa segnare anche il valore più alto della presenza delle categorie dei lavoratori attivi: 13,1% degli accordi.
Alcune indicazioni sulle specificità territoriali arrivano anche dai dati articolati per destinatari. Naturalmente, questi valori sono soprattutto orientativi, dal momento che – a volte – alcune voci sono esplicitate o articolate nel testo in maniera diversa a seconda del territorio di riferimento, ad esempio laddove alcuni servizi socio-assistenziali sono associati in maniera più o meno precisa ad alcune categorie (anziani, disabili e/o non autosufficienti), oppure i progetti di inserimento lavorativo risultano più o meno categoriali (indirizzandosi genericamente a disoccupati, oppure esplicitando altre figure del mercato del lavoro come lavoratori precari, in crisi occupazionale, inoccupati). Ciò premesso, tra i destinatari principali (povertà, anziani, disabili, non autosufficienti), gli accordi realizzati nelle regioni del Nord vedono percentuali di presenza più elevati, rispetto alle regioni del Centro. Il profilo di questi ultimi accordi è in effetti più variegato, anche perché esso è centrato in misura minore delle altre ripartizioni su documenti di livello comunale e invece presenta più accordi su temi specifici. Ciò si riflette in una presenza più elevata per infanzia, disoccupati e giovani. Il profilo degli accordi del Nord-Est vede forti presenze per i destinatari dei servizi socio-sanitari e assistenziali, da una parte, ma anche per imprese, lavoratori, donne, immigrati.

GRAF. 9 ◆ DESTINATARI PER RIPARTIZIONI TERRITORIALI
(ACCORDI 2017, DODICI VOCI PRINCIPALI, VAL.%)



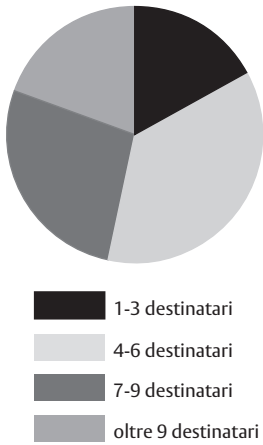
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

◆ I DESTINATARI DI INIZIATIVE E MISURE DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE

La presenza dei destinatari negli accordi

Gli accordi della contrattazione sociale sono assai variegati per forma, tipologia, diffusione territoriale e contenuto. Non sorprende che a questo corrisponda anche una notevole diversità della presenza dei destinatari, a partire dalla loro numerosità nei singoli accordi. I testi mostrano naturalmente diversi gradi di complessità e articolazione; difatti, se il 17% di essi si riferisce solamente a 1-3 destinatari, il 19,4% si rivolge a più di 9 destinatari (Grafico 10). In controluce, nel primo caso si scorge il profilo di accordi specifici, e cioè centrati su un singolo tema per il quale si indica il beneficiario o il gruppo di beneficiari, gli indirizzi generali della misura, ma eventualmente anche procedure, risorse economiche e organizzative, etc. Viceversa, i documenti con un più ampio spettro di destinatari lasciano intravedere soprattutto confronti sui bilanci di previsione dei comuni particolarmente estesi per focalizzazione dei "soggetti target", anche se non necessariamente per approfondimento delle iniziative in sé.

GRAF. 10 ◆ NUMERO DESTINATARI PER CLASSI (ACCORDI 2017, VAL.%)

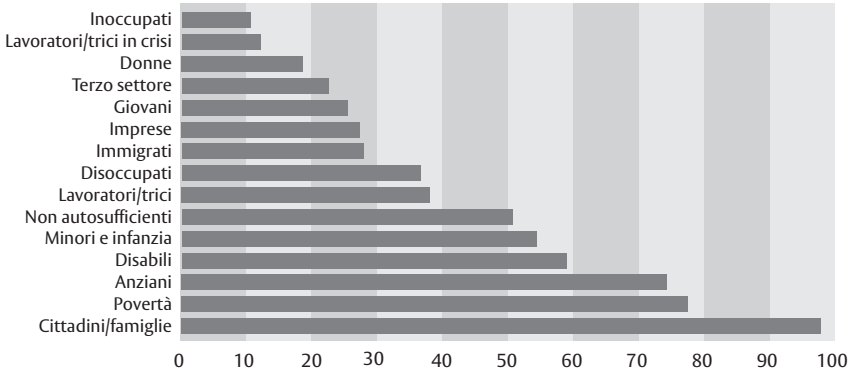


Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

I destinatari, a seconda delle misure negoziate, possono trarre vantaggi maggiori o minori, diretti o indiretti, immediati o procrastinati nel tempo. In parte ciò dipende dal modo in cui vengono focalizzati i soggetti nel confronto negoziale: il riferimento può andare a gruppi di popolazione ben precisi, o vi si può alludere mediante perifrasi o espressioni sintetiche o allusive (es. popolazione in condizione sociale critica, cittadini in difficoltà, etc.); a volte l'uso di determinati termini è assai più univoco (es. non autosufficienti, disabili), oppure viene fatto riferimento alla condizione sociale dei beneficiari (es. i lavoratori colpiti dalla crisi) per quanto a questa non sempre segua una precisazione della posizione soggettiva per accedere a un agevolazione o a un servizio (es. cassaintegrati, disoccupati, inoccupati, persone che hanno patito una consistente riduzione del reddito, etc.). Per non parlare di "categorie" quali immigrati, donne, giovani che – laddove citati – spesso ricadono in facili etichettature, senza che vi sia una loro piena articolazione per condizione sociale, economica, di cittadinanza.

Un primo affondo nella concretezza del dato sui destinatari è rappresentato nel Grafico 11; vi sono indicati i principali beneficiari degli accordi di contrattazione sociale. Anzitutto, il 97,6% dei testi prevede misure o interventi di valenza universalistica, ovvero rivolti – in linea generale – all'intera popolazione. Principalmente si tratta delle misure fiscali e tributarie, di regolazione e offerta dei servizi territoriali sanitari, di interventi sul territorio e sui servizi pubblici locali, sulla cultura e la socializzazione.

GRAF. 11 ◆ DESTINATARI (ACCORDI 2017, PRIME 15 VOCI, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Viene confermata la tendenza recente degli ultimi anni a vedere appaiati i valori dei destinatari anziani e individui e famiglie in condizione di povertà (rispettivamente 74,1% e 77,3%). Segue un gruppo di voci presenti in circa il 50%-60% degli accordi: non autosufficienti, disabili, minori e infanzia. Da segnalare che sebbene non autosufficienti e disabili siano spesso associati – implicitamente o implicitamente – anche agli anziani, per le caratteristiche dell'utenza specie nei servizi residenziali, domiciliari, e in genere nell'assistenza, la percentuale dei disabili riscontrata negli accordi è superiore (58,8%) per l'associazione a una certa quota di interventi per l'integrazione scolastica (minori) e per l'inserimento lavorativo.
Lavoratori (37,9%) e disoccupati (36,5%) si ritrovano in oltre un terzo degli accordi. Considerevole la presenza delle imprese, per quanto indirettamente coinvolte – come si vedrà nel commento alle tematiche negoziate – soprattutto in misure di regolazione degli appalti, e in misura assai minore in progetti di sviluppo e sostegno delle attività economiche.

La presenza di donne (18,5%) e giovani (25,3) è in leggera crescita rispetto ai dati del 2016 a conferma di una maggiore presenza di tematiche a essi correlate, sia per il consolidamento di variegate iniziative di contrasto della violenza di genere sia per l'inclusione e il contrasto del disagio giovanile (assai meno per quello occupazionale).
Un elemento da segnalare per il 2017 è l'ulteriore crescita dei destinatari immigrati (27,7% degli accordi); nei testi questa tendenza è segnalata soprattutto da impegni delle amministrazioni per l'accoglienza, all'interno del sistema Sprar, e di riflesso anche dalle modalità di relazione con la cooperazione sociale in materia di gestione dei servizi, appalti, legalità.

I destinatari e le misure contrattate

A partire dal 2016 è stato implementato un sistema di classificazione e inserimento dei documenti che prevede l'associazione dei destinatari alle singole misure negoziate. In precedenza i destinatari venivano indicati in una chiave distinta rispetto alle voci tematiche, venendo solo associati in generale

all'accordo, qualora in esso vi fosse almeno un riferimento a determinati gruppi di popolazione o a beneficiari specifici. Attualmente, quindi, è possibile associare a ciascuna voce tematica selezionata uno o più beneficiari. Ciò ha comportato un maggior affinamento della classificazione dei destinatari, potendo considerare anche quelli minori o secondari di ciascuna voce tematica prevista negli accordi.

È stato già evidenziato come la quasi totalità degli accordi preveda misure e interventi di tipo universalistico, rivolti direttamente o indirettamente all'intera popolazione residente. La voce *Cittadini e famiglie* risulta presente nel 97,6% degli accordi. Osservando le singole aree tematiche negoziate quella maggiormente associata a misure universalistiche è quella del fisco, tributi e tariffe locali: il 91,7% degli accordi presenta almeno una voce di quest'area (Area 7) associata a cittadini e famiglie; peraltro in essa sono presenti ben il 35,3% di tutte le ricorrenze del destinatario. Seguono l'area della partecipazione e della cittadinanza attiva (Area 2: nell'87,8% degli accordi) e quella della pubblica amministrazione (Area 3: 82,7%). L'Area 5, quella del welfare sociale, sanitario, assistenziale in senso stretto e quella delle politiche abitative e del territorio (Area 9) mostrano valori più bassi, intorno al 70% degli accordi, per la presenza consistente di misure rivolte a destinatari specifici (non autosufficienti, disabili, immigrati, povertà).

Le misure a favore dei destinatari Anziani (Tabella 4) risultano principalmente concentrate nell'Area 5, in particolare riguardo ai servizi residenziali, domiciliari, misure per il sostegno della non autosufficienza. Gli anziani sono presenti nell'80,4% degli accordi che prevedono interventi di quest'area. Essi ricorrono inoltre nella metà degli accordi che trattano l'Area 11 (cultura, socializzazione, etc.) per quanto solo il 14,1% delle ricorrenze del destinatario siano associate a quest'area. Ciò significa che pur non essendo molte, sul totale del destinatario, le ricorrenze degli anziani risultano associate a una

TAB. 3 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: CITTADINI E FAMIGLIE (ACCORDI 2017)

CITTADINI E FAMIGLIE	AREE PREVALENTI							
	AREA 2	AREA 3	AREA 5	AREA 7	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo[6]	1,0	1,3	1,5	3,6	1,3	0,6	-	8,7
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato[7]	1,2	1,5	2,2	3,9	1,8	1,4	-	8,0
% sul totale ricorrenze del destinatario[8]	4,9%	10,1%	15,1%	35,3%	9,1%	3,0%	22,4%	100%
Presenza destinatario sul totale accordi[9]	82,7%	87,8%	68,0%	91,7%	69,1%	45,1%	-	97,6%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

[6] A numeratore il numero di voci tematiche associate al destinatario, a denominatore il numero di accordi.
[7] A numeratore il numero di voci tematiche associate al destinatario e a denominatore il numero di "accordi dedicati" (con "accordo dedicato" si intende un accordo le cui tematiche interessano quel destinatario).
[8] Numero di voci tematiche associate al destinatario in una determinata area sul totale delle voci tematiche associate al destinatario.
[9] Numero di accordi associati al destinatario in una determinata area sul totale accordi della stessa area.

TAB. 4 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: ANZIANI							(ACCORDI 2017)
ANZIANI	AREE PREVALENTI						
	AREA 2	AREA 5	AREA 7	AREA 9	AREA 11	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	1,8	0,5	0,2	0,8	-	2,6
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	2,3	1,5	1,2	1,6	-	3,5
% sul totale ricorrenze del destinatario	1,4%	61,6%	16,1%	3,8%	14,1%	3,1%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	8,1%	80,4%	31,4%	13,4%	52,8%	-	74,1%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

larga parte delle misure culturali e di socializzazione. Relativamente bassa è la quota degli anziani negli accordi di Area 7 (nel 31,4%), soprattutto in relazione alla compartecipazione ai costi di determinati servizi, all'utilizzo dell'Isee che vi è spesso associato, ma anche ad agevolazioni specifiche rispetto i costi delle utenze domestiche (bonus gas ed energia), alle tariffe dei trasporti locali e al rimborso dei ticket sanitari.

Famiglie e individui in condizione di povertà

La presenza delle *famiglie e dei cittadini in condizione di povertà* tra i destinatari degli interventi dalla contrattazione sociale è in crescita negli ultimi anni. Come evidenziato nelle pagine precedenti, gli accordi 2017 in cui ricorrono tali destinatari sono il 77,3%. Analogamente, la presenza delle misure volte al contrasto della povertà è ugualmente radicata; ma la sua analisi non è lineare, dal momento che sono molteplici gli interventi e i capitoli di politica sociale che possono contribuire allo scopo, sia direttamente sia indirettamente, in forma organica o puntuale. Proprio il 2017 sembra segnare una più ampia estensione degli interventi di contrasto della povertà – nei fatti e/o denominati in tal modo negli accordi – e una loro estensione a nuove aree e interventi, senza per questo configurare necessariamente processi di integrazione.

Le misure specificamente indicate come di "contrasto della povertà" si ritrovano nell'Area 5 (*Politiche socio-sanitarie e assistenziali*) e nel complesso i destinatari in condizione di povertà ricorrono in oltre la metà dei documenti che presentano temi di quest'area (57,1%). Tali misure sono per lo più legate a interventi dei servizi sociali comunali o di Ambito territoriale sociale, attraverso erogazioni monetarie, beni e servizi di base, iniziative di inclusione sociale e occupazionale.

Famiglie o individui in condizione di povertà si ritrovano anche in altre misure presenti nelle aree tematiche negoziate, addensandosi in misura anche maggiore rispetto all'area dei servizi sociali, sanitari e assistenziali: in particolare nell'area del fisco locale (Area 7: presenza del destinatario nel 70,8% degli accordi sui temi di area), in quella delle politiche abitative (Area 9: 64,5%). Per quanto tali misure vadano a sostenere aspetti importanti della condizione dei cittadini in difficoltà socio-economica, l'integrazione con il sistema dei servizi e con una presa in carico complessiva è più labile, configurando una *seconda fascia* di misure di contrasto del-

la povertà, o da un altro punto di vista misure volte al contenimento dei processi di impoverimento (contributi per l'abitare, accesso agevolato ai servizi a domanda individuale, esenzioni o alleggerimento del carico fiscale e tariffario).
I soggetti a rischio o in condizione di povertà si ritrovano in misura significativa anche nell'Area 6 (Politiche del lavoro); in quasi un terzo (30,9%) degli accordi di quest'area si ritrovano associati soprattutto a progetti e iniziative di inserimento sociale e lavorativo, spesso però poco distinguibili da quelli rivolti ai disoccupati, agli inoccupati e altre figure deboli del mercato del lavoro.
I disoccupati sono presenti nel 37,9% degli accordi. La loro associazione ai temi negoziati è differente da quella dei soggetti in povertà. Va premesso che i confini sono porosi e le sovrapposizioni molteplici, tra un gruppo definito in termini categoriali (disoccupati) e uno in termini sociali più ampi (individui/famiglie in condizione di povertà). A volte è solo una questione terminologica, o di enfasi retorica, quella che distingue – o confonde – nei testi di accordo disoccupati, inoccupati, lavoratori precari, persone a rischio povertà.
Nel dettaglio, il 61,3% degli accordi che hanno un riferimento nell'area delle politiche del lavoro (Area 6) è associato ai disoccupati, e ben l'80,6% di tutte le ricorrenze del destinatario si ritrova in quest'area di interventi. Ciò di per sé non sorprende, dal momento che l'Area 6 include misure per l'inserimento lavorativo, la formazione, gli sportelli per il lavoro, etc. Tuttavia ciò può evidenziare anche il rapporto complesso tra l'individuazio-

TAB. 5 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: POVERTÀ E DISOCCUPATI (ACCORDI 2017)

POVERTÀ	AREE PREVALENTI					
	AREA 5	AREA 6	AREA 7	AREA 9	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,9	0,3	1,7	1,0	-	3,2
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,6	1,1	2,5	1,5	-	4,1
% sul totale ricorrenze del destinatario	24,9%	5,5%	47,3%	19,6%	2,7%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	57,1%	30,9%	70,8%	64,5%	-	77,3%

DISOCCUPATI	AREE PREVALENTI			
	AREA 5	AREA 6	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,9	-	0,4
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,3	-	1,4
% sul totale ricorrenze del destinatario	8,8%	80,6%	10,6%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	4,8%	61,3%	-	36,5%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

ne categoriale e quella legata alla prova dei mezzi dei beneficiari degli interventi di sostegno. Ad esempio, nel 10,6% di ricorrenze dei disoccupati associato ad aree diverse dalla 5 e dalla 6 sono indicati assai marginalmente provvedimenti di agevolazione fiscale, o di sostegno per l'emergenza abitativa. Si può considerare che la prova dei mezzi mediante Isee, specie grazie all'adozione dell'Isee corrente, consenta di includere di fatto la condizione critica di disoccupazione nei criteri per l'accesso a determinati servizi e agevolazioni. Tuttavia, in un'ottica di protezione sociale, promozionale e preventiva rispetto a processi di impoverimento, anche un'azione di impronta categoriale – ovvero rivolta specificamente ai disoccupati – potrebbe integrarsi utilmente all'approccio legato alla prova dei mezzi.

Lavoratori

La presenza dei lavoratori, tra i destinatari delle misure di contrattazione sociale, è cresciuta negli ultimi anni fino a raggiungere il 37,9% degli accordi. Tali soggetti si addensano fondamentalmente in due poli: nell'area della Pubblica amministrazione (Area 3: 32,6% degli accordi) e in quella delle politiche del lavoro e dello sviluppo (Area 6: nel 32,1%). Nella prima area, i lavoratori sono associati soprattutto indirettamente, e cioè nella gran parte a proposito di interventi di regolazione del sistema degli appalti. Ciò non significa che ciò risulti meno efficace; al contrario, si esercita in tal modo la funzione regolativa delle amministrazioni nei confronti dei soggetti economici che a esse forniscono beni e servizi e realizzano opere pubbliche. Resta invece marginale – come del resto il peso del tema associato – la presenza dei lavoratori nei limitati interventi di politica del personale, formazione, riorganizzazione delle attività e delle strutture amministrative. In dialogo con l'Area 3, la presenza dei lavoratori nelle voci di Area 6 si concentra in particolare nelle misure di regolazione degli appalti: legalità, tutela del lavoro, diritti contrattuali, salute e sicurezza, contrasto dell'irregolarità e precarietà. Assai meno presenti i temi legati allo sviluppo economico, imprenditoriale e territoriale; di conseguenza è esiguo anche il peso dei destinatari associati. Una quota limitata delle ricorrenze del destinatario si incontra nell'Area 5 (9,1%) e si concentra in particolare sui lavoratori/trici della cura e sui rapporti di prestazione di servizi da parte della cooperazione sociale.

TAB. 6 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: LAVORATORI (ACCORDI 2017)

LAVORATORI	AREE PREVALENTI				
	AREA 3	AREA 5	AREA 6	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,4	0,1	0,5	-	0,6
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,1	1,0	1,4	-	1,5
% sul totale ricorrenze del destinatario	43,5%	9,1%	41,9%	5,6%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	32,6%	5,7%	32,1%	-	37,9%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

TAB. 7 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: MINORI E INFANZIA (ACCORDI 2017)

POVERTÀ	AREE PREVALENTI					
	AREA 5	AREA 7	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,3	0,1	2,5	0,5	-	1,8
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,3	1,1	2,6	1,3	-	3,4
% sul totale ricorrenze del destinatario	12,1%	5,3%	67,1%	10,9%	4,5%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	19,9	10,2	96,7	37,1	-	54,1

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

Minori e infanzia

La presenza di minori e infanzia all'interno degli interventi di contrattazione sociale cresce nel 2017, e raggiunge il 54,1% degli accordi. Come è ovvio, oltre i due terzi delle ricorrenze (67,1%) si ritrovano dell'Area 10 (Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione). All'interno di questa cornice tematica, è consistente la quota associata a misure sui nidi e la prima infanzia; in verità, la presenza dei destinatari è soprattutto di secondo piano, nel senso che essi sono ovviamente associati ai servizi, in quanto utenti, ma le misure sono centrate soprattutto sulle quote di compartecipazione a rette di frequenza e tariffe per mense e trasporti o servizi integrativi (vd. anche il 10,2% di minori e infanzia che ricorre per l'Area 7, in cui sono incluse Isee e compartecipazione). Si tratta, in ogni modo, di misure contrattate o quantomeno condivise. Viceversa, l'attenzione ai soggetti interessati pare sottodimensionata nel confronto su scuole di ordine e grado superiori; ciò significa che al di là dei valori che conseguono le misure, spesso si tratta di condivisione o presa d'atto di interventi di riorganizzazione dei plessi, o di definizione dei piani formativi, dei progetti culturali, etc. me senza una sostanziale presa in carico negoziale. Significativa (19,9%) è la presenza di minori e infanzia nell'Area 5, in particolare nelle voci riguardanti servizi e prestazioni: residenziali (comunità per minori, italiani e stranieri non accompagnati), domiciliari, accoglienza, prevenzione. Tali interventi sono perlopiù rendicontati, o presentati per la condivisione della parte sindacale, e raramente sono riportati nei termini di una negoziazione effettiva, o di coprogettazione degli interventi. Essi sembrano scontare una più diffusa sottonegoziazione rispetto a quelli destinati, ad esempio, ad anziani, non autosufficienti e disabili.

Giovani, donne e immigrati

Giovani, donne e immigrati rappresentano nella contrattazione sociale degli anni 2011-2017 destinatari sottoposti a diverse criticità, dal punto di vista negoziale. Li caratterizza la tensione tra "etichettatura", cioè l'associazione quasi esclusiva a determinate misure e interventi, e timide aperture a una maggiore trasversalità degli interventi. Negli anni centrali della crisi si è assistito peraltro anche a una riduzione consistente della loro trattazione. Come si è osservato nelle pagine precedenti (Grafico 11) di recente la presenza di tali destinatari è stata generalmente in crescita, per quanto con specificità territoriali evidenti. Gli immigrati raggiungono

nel 2017 il 27,7% degli accordi; si tratta perlopiù di ricorrenze concentrate nell'area delle pari opportunità e integrazione (presenti nel 63,7% degli accordi che affrontano temi di Area 8). Anche l'area più strettamente legata agli interventi sociali, sanitari e assistenziali vede la presenza consistente degli immigrati, per quanto in misura più limitata (Area 5: 18,9%) dal momento che tale area è tematicamente molto vasta e presenta una grande varietà di interventi, e di conseguenza beneficiari potenziali. In tale area (che pure raccoglie ben il 37,3% di tutte le ricorrenze dei beneficiari immigrati) le voci specifiche associate si concentrano quasi esclusivamente sui servizi di "accoglienza ed emer-

TAB. 8 ◆ ANALISI DEI DESTINATARI: GIOVANI, DONNE, IMMIGRATI (ACCORDI 2017)

IMMIGRATI	AREE PREVALENTI				
	AREA 5	AREA 8	AREA 10	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,2	0,7	0,1	-	0,5
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,0	1,1	-	1,6
% sul totale ricorrenze del destinatario	37,3%	42,2%	7,6%	12,9%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	18,9%	63,7%	6,3%	-	27,7%

DONNE	AREE PREVALENTI					
	AREA 5	AREA 6	AREA 8	AREA 9	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,0	0,5	0,0	-	0,3
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,2	1,2	1,2	1,0	-	1,5
% sul totale ricorrenze del destinatario	19,4%	7,8%	55,6%	6,1%	11,1%	100,0%
Presenza destinatario sul totale accordi	5,0%	3,5%	43,5%	2,6%	-	18,5%

GIOVANI	AREE PREVALENTI						
	AREA 2	AREA 5	AREA 6	AREA 10	AREA 11	ALTRE AREE	TOTALE
Voci tematiche associate al destinatario per accordo	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	-	0,4
Voci tematiche associate al destinatario per accordo dedicato	1,0	1,1	1,2	1,2	1,4	-	1,7
% sul totale ricorrenze del destinatario	7,2%	10,4%	20,4%	24,4%	29,9%	8,6%	100%
Presenza destinatario sul totale accordi	7,0%	4,7%	13,3%	17,5%	20,3%	-	25,3%

Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

genza", sostanzialmente nulli gli interventi di contrasto della povertà rivolti specificamente agli immigrati (peraltro assenti anche in Area 9, politiche abitative). In crescita la presenza degli immigrati nelle azioni di integrazione scolastica (Area 10: 6,3% degli accordi di area).
Le donne sono citate nelle misure di contrattazione sociale entro il 18,5% degli accordi. La più ampia concentrazione delle ricorrenze si ritrova nell'Area 8 (43,5% di tutti gli accordi di area), in particolare per iniziative di pari opportunità (cultura, socializzazione, informazione e orientamento), contrasto della violenza di genere e interventi – in senso ampio – antidiscriminatori, specie mediante progetti ed attività educative in ambito scolastico. Nell'area dei servizi, le donne sono presenti in misura più limitata (in Area 5 si trova il 19,4% delle ricorrenze del destinatario) ma comunque concentrata all'interno degli interventi antipovertà, spesso come richiamo generale alle figure più a rischio (nuclei monoparentali, legame con la povertà infantile, etc.) che non nelle voci riguardanti i servizi: salute della donna, prevenzione, comunità di accoglienza e case protette. Ancora più marginale la citazione delle donne tra i beneficiari in Area 6 e Area 9, e sempre per l'associazione a misure assai specifiche: azioni di conciliazione e adeguamento tempi e orari della città).
I giovani segnano nel 2017 una presenza del 25,3% negli accordi di contrattazione sociale 2017, a conferma della crescita registrata negli anni più recenti. Principalmente – e tradizionalmente – le iniziative associate si ritrovano nell'area della cultura, sport, socialità (Area 11: 20,3% degli accordi sul tema); ma rilevanti sono anche nell'Area 10 (soprattutto in quanto utenti dei servizi scolastici, a fronte di un maggior peso delle scuole secondarie nei temi contrattati nel 2017). Più specifica, e assai limitata, la presenza dei giovani negli interventi di altre aree: in Area 2 (Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva) è legata a uffici informativi o alla promozione del volontariato giovanile; in Area 6, soprattutto attraverso attività di sportelli per il lavoro e azioni di inserimento lavorativo; in Area 5, a proposito di servizi territoriali e iniziative di prevenzione, ad esempio sui temi delle dipendenze o del disagio psicologico e relazionale.

◆ LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI TEMI DI ACCORDO

L'analisi dei temi e delle misure negoziate è naturalmente al centro dell'attenzione del Rapporto sulla contrattazione sociale. L'analisi quantitativa dell'Ocs restituisce anzitutto l'andamento dei valori relativi alle tematiche contrattate. L'approfondimento di merito delle misure, più qualitativo, è delineato in queste pagine. Ogni anno i cambiamenti o le costanti dei dati forniscono indicazioni su tendenze, innovazioni, criticità sociali che vengono affrontate a livello territoriale. I numeri, puri e semplici, vengono affiancati da una valutazione degli interventi effettivamente negoziati, segnalando a seconda dei casi la ripetizione di soluzioni tradizionali ma con una variazione della loro diffusione, o al contrario soluzioni innovative anche nella stabilità – prospettica – dei valori statistici. Va ricordato, tuttavia, che le stesse misure riportate nelle statistiche hanno pesi differenti, che verranno evidenziati laddove possibile, dal momento che ogni accordo e ogni singola misura negoziata hanno potenzialità di efficacia e di implementazione differenti. In sostanza, alcuni temi anche se citati risultano sottonegoziati, oppure rappresentano orientamenti che necessitano approfondimenti e

traduzioni tecniche e amministrative per renderli effettivi. La sottonegoziazione è in fondo connaturata alla contrattazione sociale, anzitutto perché questa è un'attività che non realizza contratti esigibili, almeno in prima istanza. Tuttavia, essa diviene più evidente e allo stesso tempo più problematica proprio in virtù dell'evoluzione del sistema territoriale dei servizi e dei rapporti tra le amministrazioni stesse; e cioè, la sottonegoziazione di alcuni temi rappresenta un fattore critico quando si confronta con la complessità della governance territoriale e con la domanda sociale espressa dai cittadini.

Le aree tematiche principali

Uno sguardo generale alla contrattazione sociale mostra una diffusione dei temi trattati in molte aree tematiche, in alcuni casi confermando tendenze pluriennali, in altre consolidando i valori raggiunti negli anni più recenti. L'Area 2 *(Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva)* raggiunge il 42,7% degli accordi. Pur a fronte di sempre limitati strumenti di partecipazione a *accountability* da parte delle amministrazioni (bilanci sociali, di genere, bilanci partecipativi), crescono le iniziative di informazione rivolte ai cittadini, anche attraverso l'assunzione di responsabilità – per iscritto, nei testi d'accordo – da parte delle organizzazioni sindacali per la diffusione dei contenuti negoziati e in alcuni casi offrendo anche un primo orientamento ai diritti e alle opportunità ottenute (magari attraverso il sistema dei servizi sindacali). Altra componente rilevante dell'Area 2 è il sostegno al Terzo settore e alla partecipazione sociale; si tratta di un dato ambivalente, tra supporto del tessuto associativo e coinvolgimento nella gestione ed erogazione dei servizi.

L'Area 3 *(Pubblica amministrazione)* è tra quelle maggiormente in ascesa, e i temi negoziati si ritrovano nel 65,6% degli accordi. È un dato così ampio che sarà approfondito nei prossimi paragrafi dedicati al tema; si può anticipare che la gran parte di questa crescita è atribuibile al confronto sulle relazioni tra amministrazioni e gestioni associate dei servizi, da una parte, e alla regolazione del sistema degli appalti, dall'altra. Una diffusione così consistente si articola in differenzze altrettanto significative: tra aree territoriali (l'intensità massima di questi temi è nel Nord-Est del Paese) e rispetto all'effettiva efficacia delle intese. Difatti, non tutte le misure e le iniziative negoziate sono ugualmente avanzate, approfondite ed esigibili; peraltro, molti sono rimandi a una – necessaria – attribuzione di competenze ad altri livelli della contrattazione, in particolare quello intercomunale degli ambiti associativi dei comuni, ancora non presidiati in maniera omogenea dalla contrattazione sociale.

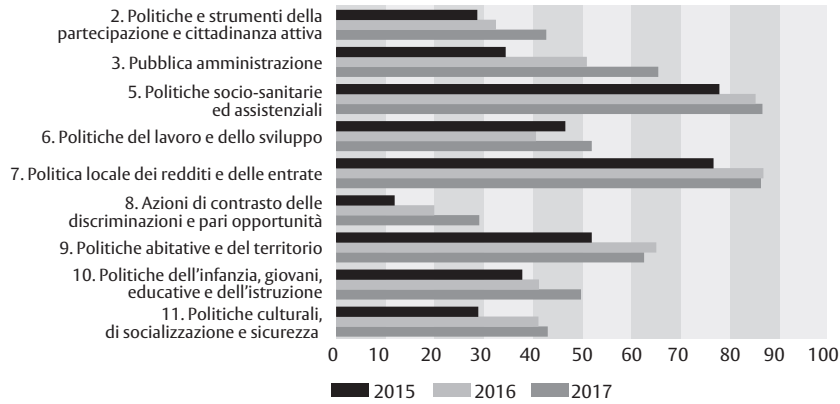
L'Area 5 *(Politiche socio-sanitarie e assistenziali)*, per antonomasia il campo delle politiche del welfare territoriale, rappresenta con costanza uno dei pilastri della contrattazione (86,9% degli accordi), insieme alle politiche fiscali, tributarie e tariffarie (Area 7, 86,6%). Nonostante la stabilità dei dati, negli ultimi anni si possono registrare diverse variazioni interne a sottoaree e singole voci; in particolare, come si vedrà in dettaglio nelle pagine successive, le misure di contrasto della povertà sono sì diffuse (intorno al 40% degli accordi), a fronte però di una assai più ampia presenza, tra i destinatari, delle famiglie e individui in condizione di povertà. Questo perché – si è osservato nel paragrafo precedente – il contrasto della povertà può prevedere un'ampio set di interventi, anche di natura fiscale e tariffaria, socio-educativa, di inserimento occupazionale, oltre a quelli registrati nell'Area 5 che si concentrano su trasferimenti monetari, beni e servizi di pri-

ma necessità, progetti di inclusione sociale che coinvolgono fondamentalmente i servizi sociali comunali, o di ambito, e in alcuni casi delegano alla rete associativa e di volontariato del territorio. Su altri aspetti, in Area 5 crescono i temi legati all'organizzazione dei servizi, specie per gli standard e i regolamenti (specie Isee), l'accoglienza degli utenti e la presa in carico, anche occasionalmente in relazione all'attivazione del Sia/Rei. Va segnalata la crescita dei servizi di accoglienza ed emergenza, specialmente in rapporto all'assistenza di richiedenti asilo e protezione internazionale.

L'Area 6 *(Politiche del lavoro e dello sviluppo)* registra una crescita rispetto al 2016: dal 40,6% al 52% nel 2017. Nel complesso, tale crescita si può attribuire a una significativa presenza di misure – assai variegate – di inserimento lavorativo e *work experience*, da una parte, e all'aumento di temi legati alla protezione sociale del lavoro e al contrasto di condizioni di illegalità e irregolarità, soprattutto a seguito di accordi sulla regolazone degli appalti delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un'area che negli anni passati ha segnato nel complesso valori alterni, per un calo delle misure anticrisi rivolte alle figure del mercato del lavoro in situazione di difficoltà (cassaintegrati, lavoratori di aziende in crisi, lavoratori che hanno avuto una riduzione del proprio reddito, lavoratori precari, etc.) a favore di interventi più strettamente antipovertà. Questi andamenti contrastanti vanno interpretati con attenzione, osservando le misure concrete. In linea generale, si coglie una minore attenzione – e probabilmente anche minori capacità di intervento e prerogative istituzionali – rispetto alla difesa del lavoro e al contrasto dell'impoverimento, a fronte di una maggiore enfasi sulle iniziative rivolte alle condizioni di povertà conclamata.

La *Politica locale dei redditi e delle entrate* (Area 7, presente nel 86,6% degli accordi) è il secondo pilastro della contrattazione sociale, insieme alle politiche di welfare territoriale in senso stretto. Oltre al dettaglio delle singole voci, presentato nei prossimi paragrafi, si può segnalare in linea generale la

GRAF. 12 ◆ AREE TEMATICHE DI I LIVELLO (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

crescita, per quanto disomogenea e a volte contraddittoria, della declinazione delle misure all'interno di una logica di contrasto della povertà: sono sempre più diffuse esenzioni fiscali, tariffe agevolate (in base a Isee), fondi di restituzione, rimborsi di spese mediche e altri interventi per alleggerire l'incidenza dei costi del welfare sul costo della vita dei cittadini in difficoltà economiche. Tuttavia, queste misure raramente sono definite in forma integrata, ovvero a volte presentano contraddizioni che andrebbero approfondite. Ad esempio, il dualismo che va consolidandosi, di pari passo alla positiva diffusione degli interventi in merito, tra vantaggi fiscali e tributari generalmente legati al reddito personale (le esenzioni Irpef per le fasce di reddito più basse) e agevolazioni riguardanti i costi dei servizi a domanda individuale che invece considerano l'Isee, e quindi un indicatore di condizione economica e sociale tendenzialmente famigliare. Accanto a ciò, è consistente la presenza del contrasto dell'evasione fiscale e tributaria, sia sul terreno Imu e Tari ma anche in relazione a verifiche Isee per i servizi a domanda individuale. Ugualmente, in questo caso, si osserva una dicotomia tra situazioni ormai consolidate, per le quali gli accordi rappresentano l'occasione per un rendiconto ordinario delle somme recuperate e delle conseguenti scelte condivise per il loro utilizzo, e contesti più arretrati nei quali le amministrazioni – settori e dipartimenti dedicati, personale, strutture e strumenti di gestione e controllo dei dati – sono ancora agli esordi di un percorso o non paiono adeguati.

Le *Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità* sono state in costante aumento negli anni più recenti. Presenti nell'11,7% degli accordi 2015, ne rappresentano il 29% nel 2017. Ciò va di pari passo all'aumento della presenza di donne e immigrati tra i destinatari delle misure negoziate. In particolare, maggiormente diffuse sono le iniziative di integrazione e pari opportunità, assai variegate al loro interno (opportunità culturali, orientamento ai servizi, formazione linguistica, sostegno scolastico e offerta formativa di genere e sulla diversità culturale, etc.). In crescita – per quanto non in maniera omogenea nel territorio – sia il sostegno ad azioni di contrasto della violenza contro le donne e i minori, a livello comunale ma anche di ambito territoriale, e le azioni di accoglienza e inserimento sociale a favore di profughi e richiedenti asilo. Ciò si riflette in una presenza dei destinatari immigrati più variegata: nei servizi di accoglienza ed emergenza (Area 5), nell'integrazione scolastica (Area 10), e in misura limitata anche nel volontariato civico e nell'inserimento lavorativo (borse lavoro, stage e tirocini formativi). Va segnalata l'intensità del lavoro svolto sul campo, da parte del sindacato e delle amministrazioni, che trapela da diversi testi di accordo nei quali si sottolinea l'impegno e la responsabilità sociale e istituzionale di molti piccoli comuni.

L'Area 9 racchiude diversi temi legati alle politiche del territorio e a quelle abitative. Nel complesso mostra valori stabili rispetto al 2016 (65,2%, contro 62,7% nel 2017). L'articolazione del dato per singole sottoaree e voci specifiche illustra due aspetti principali. Il primo è la consistente presenza delle misure di sostegno agli affitti, per l'emergenza abitativa e – più limitatamente – di housing sociale. In controluce, si coglie un ruolo di supplenza delle amministrazioni comunali nel campo del sostegno agli affitti; si lamenta l'insussistenza di una base stabile e adeguata dei fondi distribuiti dai livelli superiori. Inoltre, e nonostante gli sforzi, traspare un'integrazione incompleta tra i tradizionali sostegni economici per gli affitti e il contra-

sto dei nuovi processi di morosità incolpevole, o delle difficoltà dei piccoli proprietari, specie se giovani, nel sostenere i mutui immobiliari a fronte di fasi di difficoltà economica. Dal punto di vista delle tematiche territoriali e ambientali, si segnala l'aumento degli interventi legati alla cura del territorio, specie nei termini delle piccole opere urbane, pur sullo sfondo di valutazioni di difficoltà legate alle norme sul pareggio di bilancio degli enti territoriali introdotte con la Legge di bilancio 2017. Inoltre, si registra la crescita di temi legati al risparmio energetico, specie dell'illuminazione pubblica e di strutture scolastiche, sebbene con interventi limitati e concentrati territorialmente.

Le Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione mostrano un aumento dei temi trattati negli accordi 2017 (49,8%, contro 41,2% del 2016). Il cuore delle misure si concentra sulla fascia 0-6, quindi sui nidi – in particolare – e sulla scuola per l'infanzia; ma crescono gli interventi riguardanti le scuole secondarie di primo e secondo grado. In linea generale prevalgono le citazioni associate ai costi delle rette (asili nido) e di mense e trasporti. Progetti e interventi di integrazione scolastica sono in crescita, o quantomeno la loro segnalazione negli accordi, soprattutto verso bambini figli di genitori immigrati, disabili, e una piccola quota di progetti di educazione ai sentimenti, alle differenze di genere, al confronto con la diversità culturale. Questi temi in particolare, ma anche diversi altri presenti nelle aree tematiche negoziali, appaiono dalla lettura dei testi *sottonegoziati*: risultano più l'assunzione nei testi di accordo di progetti educativi e culturali (per quanto meritevoli, e a volte avanzati) delle amministrazioni, o spesso delle stesse istituzioni scolastiche, che non il frutto di un confronto condiviso e competente sul tema.

L'Area 11 comprende i temi riguardanti cultura, socializzazione, sicurezza. I valori sono sostanzialmente stabili rispetto al 2016 (43% nel 2017, contro 41,1%). Si segnala la marginalità delle iniziative strettamente culturali, almeno nell'agenda della contrattazione sociale; questo illustra, probabilmente, non tanto e non solo un capitolo di bilancio particolarmente sensibile a tagli, specie negli anni della crisi, quanto una perdurante difficoltà, o riluttanza, a inserire pienamente le politiche culturali all'interno del confronto negoziale, sia da parte delle amministrazioni sia da parte del sindacato. I più tradizionali temi dello sport di base, del turismo sociale, della socialità (centri di aggregazione, soprattutto per giovani e anziani) risultano in crescita.

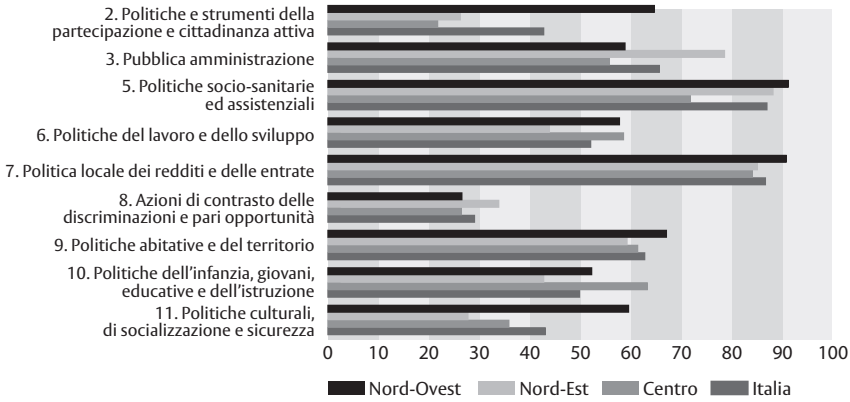
La contrattazione sociale, come è stato osservato, mostra una distribuzione non omogenea nel territorio italiano per diversi aspetti di cornice (capillarità, coinvolgimento degli attori, specificità dei livelli territoriali). Ciò si riflette in qualche misura anche sulle tematiche affrontate (Grafico 13). L'iniziativa a Nord-Ovest è fortemente centrata sui pilastri principali della contrattazione sociale: l'area del sociale, quella delle politiche fiscali e delle politiche abitative risultano sopra le medie nazionali. Con diversa tendenza rispetto agli altri territori è significativa la presenza di politiche per il lavoro (57,7%) e di partecipazione e cittadinanza attiva (64,6%) soprattutto per il ruolo del Terzo settore come destinatario di interventi e risorse, anche per la gestione di servizi e interventi sociali. È invece inferiore alla media nazionale la presenza di tematiche relative alla pubblica amministrazione, per via di una negoziazione che si radica in piccoli e piccolissimi comuni, quindi centrata su agende negoziali più legate alle misure e alle risorse di bilancio. A Nord-Est, l'elemento di una forte presenza negoziale nelle aree principali si

somma a una pervasiva iniziativa sui temi della pubblica amministrazione (78,5% nelle regioni di Nord-Est), in particolar modo sui servizi condivisi e sulle relazioni territoriali delle amministrazioni, ma anche iniziative meno diffuse (riferimenti alle società partecipate) in ogni caso raramente presenti nelle altre ripartizioni; inoltre è spiccato l'orientamento a misure di contrasto delle discriminazioni e per le pari opportunità (Area 8: 33,8%). La contrattazione al Centro è mediamente meno intensa che altrove, e molte aree tematiche risultano sotto le medie nazionali, con l'eccezione delle politiche del lavoro (grazie a perduranti fondi e iniziative anticrisi a livello comunale, ma soprattutto diversi accordi territoriali specifici intorno al lavoro e allo sviluppo locale) e le politiche dell'infanzia, educative, giovanili.

Processo negoziale, coinvolgimento, partecipazione

La contrattazione sociale si realizza in un piano di merito relativo alle materie trattate e agli interventi implementati, ma anche in relazioni tra le parti regolarmente sottoposte a spinte evolutive. Nei paragrafi precedenti sono state già sottolineate la più diffusa confederalità, la qualificazione del confronto a livello sovracomunale, i limiti della presenza delle categorie dei lavoratori attivi nei tavoli negoziali. Al di là di questi elementi, l'attività negoziale è costituita da prassi e procedure che ne costituiscono un elemento importante, una condizione di efficienza dei risultati e coinvolgimento effettivo delle parti. A questo proposito, si colgono piccoli segnali di intensificazione e miglioramento delle prassi negoziali. Notevole è la presenza di tavoli di confronto per l'approfondimento generale dei temi (1.2, 50,5%); minori invece sono i rimandi alla verifica e al monitoraggio dell'applicazione degli accordi (1.3, 19,2%). Accrescono il loro peso gli interventi di informazione nei confronti dei cittadini, in genere a proposito dei servizi e delle prestazioni erogate dalle amministrazioni locali (sportelli e uffici informativi) ma anche delle nuove opportunità stabilite nei temi di accordo (2.3, 24,8%).

GRAF. 13 ◆ AREE TEMATICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (ACCORDI 2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

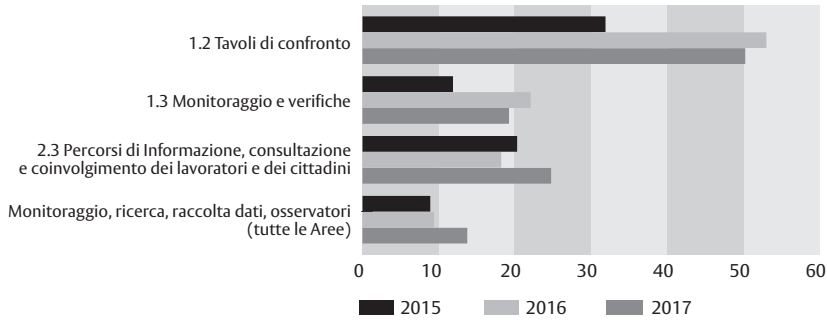
Marginali ma in promettente crescita le azioni di monitoraggio, ricerca, condivisione dei dati, e altro ancora. In sostanza, si tratta dei momenti di osservazione di temi e campi specifici dei servizi, attraverso confronti strutturati e congiunti (13,7% degli accordi 2017, considerando tutte le aree tematiche). Questo può essere interpretato attraverso un parallelo con la definizione – e l'eventuale coordinamento – che nella contrattazione collettiva si ritrova tra materie contrattuali e momenti negoziali, da una parte, e dall'altra ambiti di tipo paritetico e partecipativo, non necessariamente negoziali ed eventualmente tecnici e di approfondimento.

Pubblica amministrazione e governance territoriale

L'area tematica della Pubblica amministrazione risulta in costante crescita da alcuni anni, e ha toccato nel 2017 circa i due terzi degli accordi (65,6%). Il dettaglio delle misure consente di approfondire questa estensione dell'interesse e del confronto negoziale. Anzitutto, essa è da attribuire sostanzialmente alle relazioni tra amministrazioni/gestioni associate dei servizi (40,3%) e alla regolazione degli appalti pubblici (33,2% degli accordi).

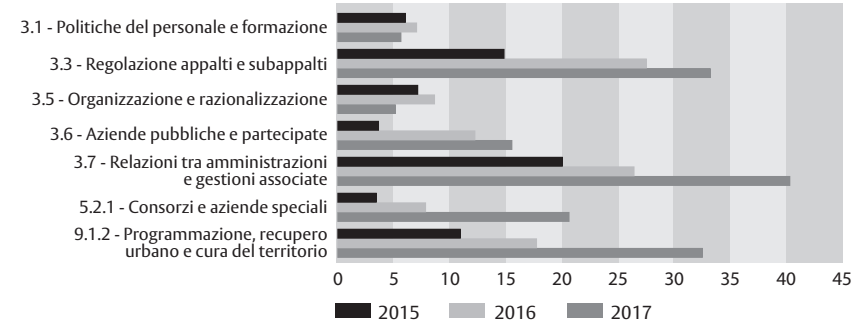
Rispetto al primo tema, si registra la sempre più diffusa presenza, specie negli accordi di livello comunale, di rimandi e indicazioni circa il trasferimento di prerogative regolative e di gestione dei servizi verso il livello sovracomunale. Le forme possono essere assai diverse: nel campo dei servizi amministrativi, acquisiscono maggiori competenze le Unioni dei comuni, specie per quanto riguarda anagrafe, sportelli per i cittadini, polizia municipale. Si allarga la condivisione dei servizi socio-educativi (specie asili nido e scuola per l'infanzia) dei servizi sociali, specie nei piccoli comuni associati, di pari passo al conferimento di competenze progettuali ai consorzi dei servizi sociali e alle aziende speciali (20,6% nel 2017). Una componente di questa crescita è la consistente mole di confronti su aziende pubbliche e partecipate (15,5%); da segnalare che sul tema si affiancano dimensioni diverse: sono relativamente poche le intese che si concentrano su interventi trasversali, orientati effettivamente al merito del servizio (in particolare delle *pu-*

GRAF. 14 ◆ IL PROCESSO NEGOZIALE, COINVOLGIMENTO, PARTECIPAZIONE
(ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF. 15 ◆ PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E *GOVERNANCE* TERRITORIALE
(ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

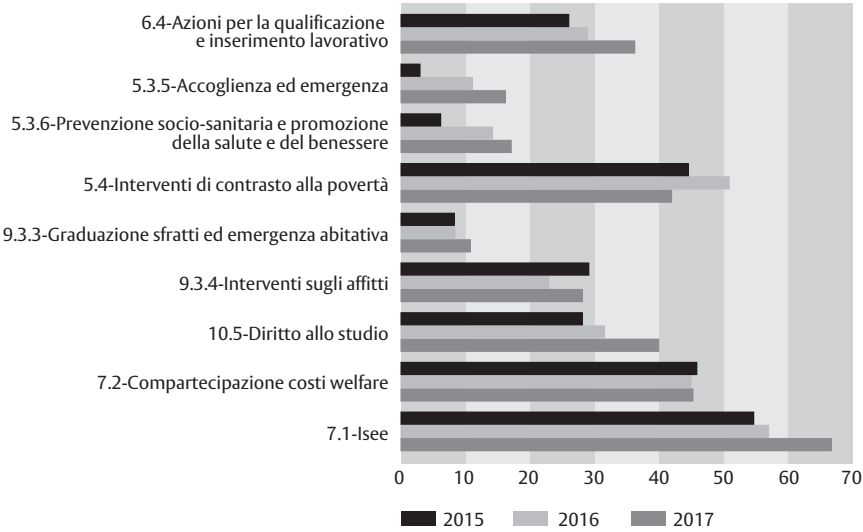
blic utilities), ai lavoratori e agli utenti, e assai più numerosi sono i riferimenti alla governance delle aziende più grandi, di base oramai multiregionale.
Rispetto al tema degli appalti, gli accordi più recenti segnalano diversi elementi distintivi che rendono le caratteristiche di un cambiamento di approccio, per quando in divenire. Emerge l'estensione della dimensione territoriale ideale per la regolazione degli appalti: il livello provinciale, quello intercomunale delle Unioni, degli Ambiti territoriali sociali. Questo con il fine di introdurre meccanismi di uniformità della regolazione di livello comunale, ma anche per prefigurare centrali uniche di committenza. In questa fase giocano certamente un ruolo protocolli e accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali con le istituzioni intermedie, come le Regioni e l'associazionismo comunale (Anci), attraverso linee guida in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, forniture e servizi. Peraltro, con l'introduzione del nuovo Codice degli appalti, oltre alle tematiche contrattuali a garanzia dell'occupazione e della tutela dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, assumono un peso rilevante la difesa della legalità e il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.
Rispetto ai contenuti, prevalgono le soluzioni di contrasto del "massimo ribasso" e per la promozione di controlli e verifiche sulla regolarità contrattuale, previdenziale e normativa delle imprese aggiudicatarie. Più rara l'integrazione di impegni sulla pianificazione degli interventi, su gare e procedure idonee, sull'esecuzione e il monitoraggio dei contratti, sulla valutazione d'impatto degli interventi che dovrebbe incrociare sia il rispetto delle procedure sia la valutazione delle politiche territoriali.
Oltre la lettera delle norme sulle procedure e sulla legalità, alcuni elementi qualitativi insistono sull'insediamento territoriale operativo delle imprese aggiudicatarie, sulla verifica della capacità organizzativa dell'impresa stessa in relazione alla dimensione dell'appalto, sulla presenza verificabile di personale con esperienza e professionalità adeguate, sull'impiego anche di personale proveniente da categorie svantaggiate (disabili, espulsi dal mercato del lavoro, ultra 55enni, etc.), principi e linee guida vincolanti anche per le società partecipate; previsione negli atti di

gara della responsabilità solidale; considerazione di sfavore per le offerte che prevedano il ricorso a forme precarie di lavoro; estensione degli accordi anche alle ditte operanti in subappalto con un'attenzione all'intera filiera; enfasi sugli aspetti qualitativi e reputazionali delle offerte, nonché sui meccanismi sanzionatori.
Tali interconnessioni potrebbero suggerire anche una maggiore trasversalità della negoziazione sugli appalti pubblici, integrando gli aspetti regolativi con iniziative di qualificazione del lavoro e di formazione, misure di sostegno al reddito, agevolazioni per l'accesso ai servizi rivolte ai lavoratori delle aziende appaltatrici in particolari situazioni critiche (fase di cambio appalto).
A fronte di questi interventi regolativi, non sembra decollare il confronto sull'adeguamento della macchina amministrativa ai cambiamenti in corso. Difatti, i temi relativi alle politiche del personale e della formazione (5,6%) e le azioni di riorganizzazione e razionalizzazione (5,1%) risultano campi tuttora marginali, specie se in relazione alla crescita montante dell'area tematica nel suo complesso.

Sistema dei servizi e delle prestazioni

Il grafico 16 raccoglie diverse misure – corrispondenti a differenti aree tematiche – che si ritrovano nei capitoli di accordo centrati sulle prestazioni e sui servizi rivolti ai cittadini. Rispetto ai servizi di natura sociale, sanitaria e assistenziale in senso stretto, e in particolare ai servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari, negli accordi si fa riferimento spesso in maniera generale all'entità dell'offerta, più raramente a interventi su rette e tariffe, ancora meno si richiamano interventi di qualificazione dell'offerta stessa. Ciò avviene in parte per l'attribuzione di tali prerogative a livelli superiori di quello comunale, che è il livello prevalente negli accordi. Anche se spesso esula dall'analisi degli accordi, va sottolineato che i confronti realizzati a livello di Piani di zona e negli ambiti territoriali sociosanitari si soffermano proprio su questi aspetti, più opachi negli accordi veri e propri (vd. il numero consistente di verbali realizzati quest'anno in Lombardia, a partire dai confronti diretti con Fondazioni ed ex Ipab fino al livello delle Aziende sociosanitarie territoriali e delle Agenzie di tutela della salute).
Una specificità del 2017 è il confronto diffuso sull'esenzione dell'Imu prevista per le prime case degli anziani effettivamente residenti in case di riposo e strutture assimilate. Risultano ancora in crescita nel 2017 i servizi di accoglienza ed emergenza (16,1%) che, come è stato anticipato nei paragrafi sui destinatari, è associato generalmente al maggiore sforzo delle amministrazioni nella gestione dei servizi per i migranti e in particolare nella "seconda accoglienza" degli Sprar. Altro elemento in crescita sono i servizi e le attività di prevenzione – largamente intese –, riabilitazione, promozione della salute e del benessere (17%); in questo caso le iniziative sono assai variegate: dai servizi specialistici sanitari per la riabilitazione da dipendenze (anche gioco d'azzardo e ludopatia) a molteplici iniziative per informare su opportunità e servizi per la salute della donna o screening per specifiche patologie, per promuovere il benessere personale degli anziani e stili di vita salutari, più raramente il contrasto del bullismo e in genere del disagio giovanile di tipo relazionale e psicologico.
Gli interventi specifici di contrasto della povertà, in genere associati all'iniziativa dei servizi sociali comunali o sovracomunali, e all'azione più o meno coordinata del Terzo settore, si ritrovano negli ultimi anni in circa

GRAF. 16 ◆ SISTEMA DEI SERVIZI E DELLE PRESTAZIONI (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

il 40%-50% degli accordi. È già stato evidenziato nell'analisi dei destinatari come tali interventi non esauriscano quelli rivolti in genere alle famiglie e ai soggetti in condizione di povertà. Ne sono un segnale la crescita dei sostegni e delle agevolazioni di natura fiscale, tributaria e tariffaria, pur all'interno dei vincoli delle finanze locali. Peraltro, le stesse voci specifiche dell'Area 5 possono assumere sfumature differenti: configurare interventi isolati ed episodici, oppure collocarsi all'interno di un quadro organico. Per un altro verso, anche gli interventi che non prevedono una presa in carico diretta ma l'accesso a prestazioni agevolate tramite domande e bandi specifici (esenzioni rette dei servizi per l'infanzia, fondi affitto, contributi una tantum e riduzioni delle tariffe dei rifiuti, etc.) possono offrire ugualmente un contributo per il contrasto della povertà, che non richiede esplicitamente – ma in qualche misura presuppone – una qualche forma di presa in carico, per quanto eventualmente "leggera".

In linea generale si conferma il problema dell'integrazione tra le misure: quelle che rientrano nelle competenze – e nella filiera di interventi – dei servizi sociali, in senso stretto, e quelle più ampiamente rivolte all'inclusione sociale e occupazionale, da una parte, e quelle di agevolazione fiscale, tributaria e di compartecipazione dei cittadini ai costi dei servizi. Esperienze che approfondiscono proprio l'integrazione dei servizi emergono raramente dai testi di accordo: a partire dalla governance che include tavoli permanenti (economia e politiche attive per il lavoro) per la definizione congiunta, sia a livello comunale che di Unione di comuni, di progetti che vedano il coinvolgimento

delle istituzioni, delle organizzazioni sindacali (confederali e di categoria, ad esempio della scuola), delle società partecipate, delle imprese e delle banche. Accanto a questo livello, l'accesso per i cittadini viene garantito da sportelli per il lavoro a livello d'Ambito territoriale sociale, i quali curano il *pre-assessment* e l'orientamento. Le iniziative risultano variegate: tirocini e formazione, inserimento o reinserimento finalizzato all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, anche uso di voucher di lavoro accessorio; percorsi nei quali valutare l'orientamento dei cittadini allo strumento personalizzato più adeguato, anche attraverso la formazione di équipe multidisciplinari e networking tra istituzioni diverse. Tuttavia, questa esplicitazione del modello e delle procedure di presa in carico appare marginale, non tanto nella sua diffusione reale – che i testi di accordo potrebbero non intercettare – quanto nella considerazione che ottiene nelle agende negoziali.

Le azioni di inserimento lavorativo rappresentano iniziative di frequente parcellizzate comune per comune, sostenute dalle fonti più varie (risorse proprie, fondazioni bancarie, progetti regionali o accesso ai bandi Por, etc.). Spesso negli accordi con i comuni tali azioni sono enumerate insieme agli altri eventuali interventi antipovertà, in modo più o meno organico. In altri testi rientrano nei capitoli per il sostegno dell'occupazione; in altri ancora all'interno degli interventi più strettamente sociali e assistenziali messi in opera dai servizi comunali o di Ambito. Risulta assai raro che accordi specifici vadano a dettagliare gli obiettivi, le procedure, le fasi della presa in carico, i rapporti tra servizi e interistituzionali che tali progetti richiederebbero (ad esempio con i Centri per l'impiego, con i consorzi dei servizi sociali, con gli attori economici del territorio e le loro associazioni). L'efficacia della progettazione e della programmazione di tali interventi dovrebbe tradursi nell'impegno a orientare le attività almeno a livello di Ambito territoriale sociale, sia per integrare risorse e personale dei singoli comuni sia per coinvolgere i soggetti istituzionali e le parti sociali. L'attuale sistema d'offerta di occasioni di inclusione occupazionale appare ancora disorganico: voucher, borse-lavoro, tirocini formativi e altre forme non paiono di frequente integrate in percorsi di inserimento ben chiari; con una differenziazione anche dei punti di accesso a tali risorse (percorsi di presa in carico da parte dei servizi, sportelli lavoro gestiti in proprio dai comuni o in convenzione con l'associazionismo e la cooperazione sociale).

La sistematizzazione degli interventi anticrisi e di contrasto della povertà ripropone il tema dei rapporti tra livelli istituzionali del sistema dei servizi. Il dispositivo degli interventi – regolamento, procedure, soggetti gestori, etc. – è considerato generalmente a un livello ottimale quando viene assunto alla dimensione di Ambito territoriale sociale. Questo processo può presentare forme e modalità diverse: rafforzando i servizi di Ambito e lasciando ai comuni la contribuzione indiretta; stimolando punti accesso diversificati sul territorio (centri famiglie, i servizi sociali, sportelli informativi pubblici e in raccordo con l'associazionismo); attivando anche l'associazionismo comunale specie per alcune politiche di respiro territoriale (sostegni per l'affitto e morosità incolpevole, sviluppo Erp, progetti speciali di *social housing*, etc.).

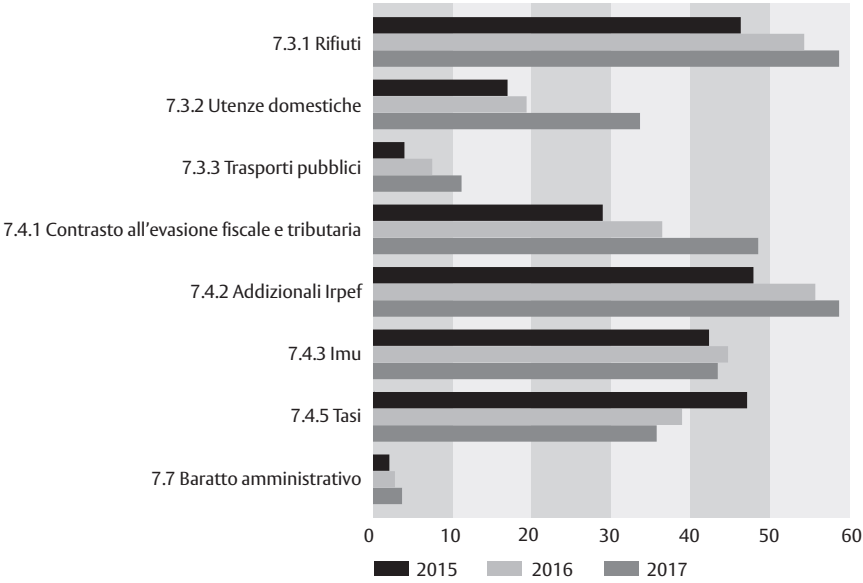
A proposito di compartecipazione, si evidenziano alcune tendenze generali. Anzitutto, una tensione all'omogeneizzazione dei regolamenti Isee almeno a livello di Ambito territoriale sociale. In alcuni contesti, a livel-

lo d'Ambito i comuni associati hanno, in primis, focalizzato l'attenzione sulle linee generali (finalità, destinatari, soglia iniziale, finale, quota minima e massima, ecc.), partendo da bozze di regolamento già adottate nei territori vicini o utilizzando linee guida predisposte attraverso accordi con l'Anci regionale. Naturalmente non sono assenti difficoltà di omogeneizzazione, anche per i costi del servizio differenti in ciascun Comune: pur a fronte di regolamenti comuni, non sono omogenee le condizioni di base (i costi del personale o di gestione delle strutture). La contrattazione 2017 pone anche l'accento sull'adozione – non di rado problematica sul piano amministrativo – dell'Isee corrente per il ricalcolo delle quote di contribuzione in relazione a mutamenti di condizione reddituale degli utenti.

Fiscalità locale

Le misure rientranti nell'Area 7 rappresentano con costanza quelle più diffuse entro gli accordi di contrattazione sociale (86,6% nel 2017). Il blocco degli aumenti riguardanti le principali fonti di entrata fiscale propria dei comuni (Imu, Tasi, Irpef) si riflette anche sulle voci contrattate, sia per aspetti quantitativi sia qualitativi. Difatti, Imu (43,3%) e Tasi (35,6%) si ritrovano con valori stabili o in contrazione, e vengono trattate per semplici resoconti delle aliquote adottate o per interventi specifici rivolti a gruppi di contribuenti: Tasi e Imu agevolate per determinate categorie di imprese commerciali, Imu assimilata alla prima casa per i residenti in strutture residenziali assistenziali (in assenza di locazione della precedente casa di abitazione), Imu ridotta per i proprietari di abi-

GRAF. 17 ◆ FISCALITÀ LOCALE (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

tazioni date in locazione in base agli accordi territoriali sui canoni agevolati.
Sono invece in crescita le citazioni dell'addizionale Irpef (58,6%), delle tariffe sui rifiuti (ugualmente pari al 58,6% degli accordi) e delle utenze domestiche (33,5%). Si tratta di voci che nel 2017 producono soluzioni di segno diverso, a volte compresenti nei medesimi accordi: da una parte, un orientamento di contrasto della povertà e di sostegno alle fasce sociali più deboli, mediante agevolazioni, soglie di esenzione, contributi economici diretti; dall'altra la rivisitazione di aliquote fiscali e tariffe, di frequente al rialzo.
In dettaglio, da tempo si segnalano esperienze di modulazione – in particolare dell'Irpef comunale – attraverso la fasciazione delle aliquote e soglie di esenzione dall'imposta. Questo approccio ha il vantaggio di una semplificazione dell'agevolazione fruibile direttamente alla fonte da parte dei cittadini-contribuenti; inoltre, le soglie di esenzione e le aliquote minime di entrata, si collocano a un livello che comprende la gran parte dei redditi da pensione di bassa entità. Tuttavia, un'agevolazione associata al livello di reddito personale rischia di non considerare condizioni socio-economiche assai diverse: secondi redditi famigliari, redditi prevalentemente da lavoro autonomo o altri redditi. Queste situazioni, paradossalmente, sono presenti in maniera considerevole proprio tra i redditi più bassi, mediamente sotto la soglia delle pensioni minime (6.000-7.500 euro anno), la quale rappresenta ancora un livello a cui di frequente viene posta la soglia di esenzione dall'imposta; mentre vi sono contesti che definiscono una soglia di esenzione che si colloca mediamente intorno ai 12-15.000 euro di imponibile Irpef, in tal modo includendo buona parte del lavoro dipendente povero e delle pensioni più basse, ma non realizzando un'operazione perfettamente perequativa.
Modalità alternativa alla fasciazione progressiva delle aliquote Irpef risiede nell'utilizzo dell'Isee per l'accesso ai fondi di restituzione, che in tal modo tengono in conto (se commisurati a fasce e soglie Isee corrispondenti a condizioni di effettiva necessità) del complesso dei redditi e dei patrimoni del nucleo e non solo dei redditi del singolo. Tali fondi pertanto non incidono alla fonte (mediante soglie di esenzione e/o aliquote progressive sui redditi), ma si applicano a posteriori mediante una valutazione complessiva della condizione economica dei contribuenti, definita attraverso l'Isee. Accanto a queste opzioni sono presenti altre modalità di agevolazione e fasciazione differenziata, ad esempio tra lavoratori dipendenti e autonomi, oppure tra nuclei pluripersonali e monopersonali (specialmente per le fasce di accesso o di esenzione), o ancora favorendo determinate categorie di cittadini e famiglie (con figli sotto i 26 anni e con adulti ultra 75enni).
Nel complesso, dai testi di accordo non compaiono evidenze di un impatto negativo degli schemi di compartecipazione fin qui adottati sulla sostenibilità economica degli enti locali (peraltro, in diversi accordi si confermano i dati aggregati nazionali su una diminuzione delle Dsu). In alcuni contesti si è proceduto anzi a un'accentuazione della progressività della compartecipazione, con una riduzione dei contributi per le fasce più basse e un innalzamento per quelle più alte o per le tariffe intere. Ciononostante, questo non pare corrispondere a un generalizzato alleggerimento della pressione fiscale, tributaria e tariffaria sui cittadini. Anzi, si percepisce la disomogeneità e le contraddizioni tra gli eventuali interventi di agevolazione – e di sostegno ai nuclei famigliari e ai cittadini in difficoltà – e l'impianto com-

plessivo dei costi di diversi servizi: idrico, igiene ambientale, mense e trasporti scolastici. In sostanza, elementi di progressività e agevolazioni mirate alle fasce sociali in condizioni più critiche non si allargano necessariamente a lavoratori, pensionati e classi medie in difficoltà, ma devono confrontarsi con ristrettezze di bilancio e aumenti selettivi di alcune rette e tariffe.

Risulta in crescita la trattazione delle tematiche antievasione, in forme più mature rispetto agli anni passati. Sebbene non in maniera omogenea nei diversi territori, gli accordi registrano i buoni risultati dell'attività di accertamento e recupero delle imposte non versate, e in genere la loro destinazione ai capitoli di spesa sociale e, in particolare, a fondi anticrisi, all'inclusione lavorativa e a iniziative di contrasto della povertà. In alcuni accordi questo approccio prende una forma strutturale mediante la costituzione di veri e propri "fondi per la perequazione fiscale". Rispetto alla dimensione territoriale, emerge la necessità di estendere l'attività antievasione a livello di Ambito sociale, di concerto con i singoli comuni che dovrebbero impegnarsi nella revisione della banca dati immobiliare e nell'integrazione dei servizi informativi con quelli dell'Agenzia delle entrate. Viceversa, sono scarsamente presenti negli accordi gli impegni per controlli e verifiche sulle Dsu presentate per l'agevolazione e l'accesso ai servizi. In alcuni casi sono dettagliati veri e propri piani antievasione che richiamano il livello organizzativo e gestionale degli enti pubblici: formazione di professionalità interne in materia di contrasto all'evasione fiscale; costituzione di tavoli tecnici intersettoriali (composti dal personale assegnato agli uffici tributi, patrimonio, legale, marketing territoriale, urbanistica, anagrafe, lavori pubblici, etc.) per lo svolgimento delle attività collegate al perseguimento delle politiche di equità fiscale. Tuttavia, come si è osservato nel Grafico 15, si tratta di esperienze episodiche, almeno considerando i testi degli accordi, e a questo corrisponde una scarsa iniziativa sul piano della riorganizzazione e razionalizzazione dei settori amministrativi degli enti locali.

Diritti, pari opportunità, integrazione

I temi negoziati associati al sostegno dei diritti sociali, alle pari opportunità e all'integrazione risultano spesso associati a soggetti quali immigrati, donne, giovani e minori. I capitoli di accordo che li trattano nel dettaglio non sono necessariamente espliciti e ciò per l'approccio non categoriale della contrattazione sociale – anche se a volte selettivamente categoriale –. Nel complesso, le voci associabili a questi temi risultano in crescita negli ultimi anni, segnando valori di rilievo nel 2017, in particolare per le azioni più generali di facilitazione dell'accesso ai servizi, orientamento, informazione, promozione culturale, etc. (Pari opportunità e integrazione: 22,7%). Crescono anche misure specifiche di contrasto della violenza di genere (8,4%), soprattutto per quanto riguarda accoglienza e assistenza per le quali si sottolinea diffusamente la necessità di un ridisegno dei servizi a livello di ambito territoriale sociale.

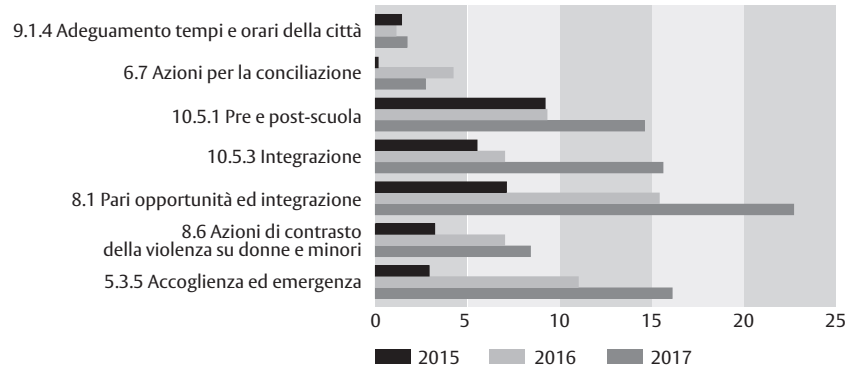
In genere, la trattazione dei temi delle pari opportunità e dell'integrazione sembra oggi maggiormente associata all'erogazione dei servizi, per quanto intrecciata a destinatari specifici: per un verso alle necessità dei migranti nel sistema della seconda accoglienza (all'interno della voce 5.3.5: 16,1%), per l'altro ai bisogni degli alunni mediante azioni di integrazione scolastica per disabili e figli di cittadini stranieri (15,6%). Sempre in ambito scolastico sono più diffusi gli interventi sul pre e post scuola (14,6%). Mar-

ginali e slegati sostanzialmente dagli ambiti elettivi di intervento (servizi territoriali e scolastici) le misure esplicitamente citate per la conciliazione vita-lavoro e la ridefinizione dei tempi delle città. In questo si intravede la pressione esercitata dalla domanda sociale in mutamento, differenziata e con bisogni variegati. Sono segnalate scarse o assenti liste d'attesa, anche per un minore ricorso – in determinati contesti – ai servizi per l'infanzia da parte dei cittadini. Ciò, per un altro verso, può provocare situazioni critiche circa la tenuta stessa dei servizi pubblici (chiusura di asili nido e scuole per l'infanzia, esternalizzazione dei servizi a favore di cooperative sociali).
Si ripropone la necessità di politiche integrate, e a questo proposito risulta esemplare il profilo delle misure rivolte agli immigrati. Gli interventi per i quali è *esplicito* il riferimento agli immigrati si concentrano soprattutto su due dimensioni: accoglienza ed emergenza, rivolgendosi sia a condizioni di povertà e marginalità sociale sia al sostegno della rete dei servizi per i richiedenti asilo e altre forme di protezione umanitaria; dall'altro lato – successivo alla pura e semplice accoglienza, o gestione della cosiddetta emergenza – vi sono azioni destinate agli immigrati già residenti in modo stabile nel paese (ad esempio, integrazione socio-culturale in ambito scolastico – principalmente rivolta a donne e minori –, sportelli informativi presso i Comuni, apprendimento della lingua italiana per adulti, attività culturali e interculturali). Vi sono poi provvedimenti regolativi (accesso ai servizi, compartecipazione, sostegno al reddito, regolazione degli appalti pubblici, qualificazione del lavoro di cura, etc.) che intercettano i bisogni degli immigrati nella misura in cui tali provvedimenti si rivolgono al profilo sociale dei lavoratori dipendenti a reddito medio-basso. Infine si possono citare anche gli interventi a beneficio della popolazione (straniera e non, naturalmente) in condizione di difficoltà e disagio sociale, mediante servizi, prestazioni sociali agevolate e trasferimenti anche monetari.

Socialità, cultura, benessere

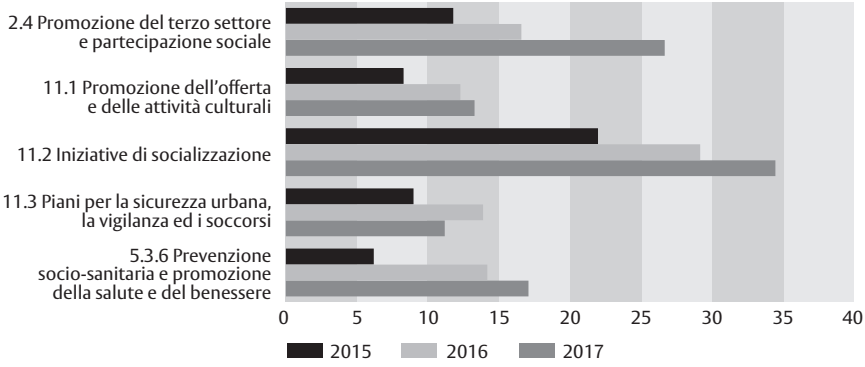
I temi della contrattazione sociale toccano trasversalmente alle diverse aree tematiche

GRAF. 18 ◆ DIRITTI, PARI OPPORTUNITÀ, INTEGRAZIONE (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

GRAF.19 ◆ SOCIALITÀ, CULTURA, BENESSERE (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



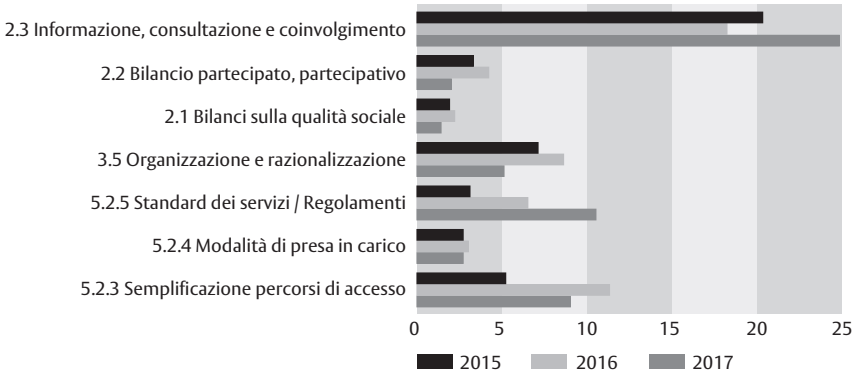
Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

iniziative orientate al benessere e alla promozione della vita sociale. Nel complesso, gli anni 2015-2017 mostrano una crescita delle attività culturali e di socializzazione, in particolare di queste ultime (34,4% nel 2017). Si tratta in genere di iniziative già tradizionalmente presenti negli accordi di contrattazione sociale: centri di aggregazione giovanile, centri sociali per anziani, turismo sociale e sostegno delle attività sportive di base. Parallelamente crescono gli interventi di promozione del Terzo settore e della partecipazione sociale (26,6%). Si tratta di un campo eterogeneo, nel quale sono compresi generalmente convenzioni e contributi all'associazionismo, sia a sostegno delle attività svolte autonomamente dai soggetti associativi sia in relazione a interventi complementari – per quanto raramente coordinati – a lato del sistema dei servizi, soprattutto a contrasto del disagio sociale e delle situazioni di povertà. Insieme a questi interventi, sono comprese anche iniziative di sollecitazione del volontariato civico, ma anche in questo caso includendovi forme spurie, ad esempio "leve volontarie" (anche a titolo gratuito in funzione di "baratto amministrativo"), rivolte sia ai residenti italiani sia a stranieri richiedenti asilo, protezione internazionale o in genere sostegno di natura economica. Promettente è invece la crescita delle iniziative di prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (17%); come già osservato, sono un campo di interventi variegato, cresciuto soprattutto a seguito di attività di area sanitaria ma con una spiccata valenza sociale e territoriale, anche legata a nuove problematiche (dipendenze giovanili, ludopatia, bullismo e disagio psicologico e relazionale dei giovani).

Accountibility della Pa, qualità amministrativa e dell'offerta dei servizi

A chiusura del sorvolo trasversale delle tematiche oggetto della contrattazione sciale 2017, si intende porre attenzione a un gruppo di voci variegate per collocazione di area, le quali tuttavia esprimono diversi indicatori del tasso di apertura delle amministrazioni pubbliche nei confronti dei bisogni e dei diritti dei cittadini, nonché delle loro aspettative di trasparenza. Vi sono anzitutto le voci

GRAF. 20 ◆ *ACCOUNTIBILITY* DELLA PA, QUALITÀ AMMINISTRATIVA E DELL'OFFERTA DEI SERVIZI (ACCORDI 2015-2017, VAL.%)



Fonte: dati Ocs, elaborazione Fdv

collocate nell'Area 2 *(Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva)*; di queste, è stato sottolineato il peso rilevante del sostegno al Terzo settore e alla partecipazione sociale e delle iniziative di informazione (2.3, 24,8%). Anche se non di rado queste ultime coinvolgono le organizzazioni sindacali e il loro sistema dei servizi (fiscali e di tutela individuale), si tratta generalmente di iniziative *top-down*, di semplice – per quanto utile e doverosa – informazione circa le misure implementate mediante gli accordi di contrattazione sociale.

Viceversa, le iniziative di trasparenza e rendicontazione dell'attività amministrativa rivolte ai cittadini sono assai meno rappresentate nei temi trattati: bilanci sulla qualità sociale nel 1,4% degli accordi (bilancio sociale, di genere, ambientale), pratiche partecipative rispetto ai temi di bilancio (2%). Questo fa il paio con un perdurante scarso orientamento delle amministrazioni a negoziare sui temi dell'organizzazione e della razionalizzazione delle strutture e dei servizi per i cittadini (3.5, 5,1%), anche nello specifico dei servizi di natura sociale in senso stretto: semplificazione dei percorsi di accesso, in cui si ritrovano i punti unici di accesso e il segretariato sociale (9%), insieme ad aspetti più tecnico-operativi legati alle modalità di presa in carico (2,7%). In aumento invece i riferimenti a regolamenti/ standard dei servizi (10,5%), sebbene qui si ritrovi un ampio spettro di iniziative: da carte dei servizi e dei diritti degli utenti – per quanto in misura marginale – alla pubblicizzazione dei regolamenti di accesso ai diversi servizi, compresi i regolamenti quadro che definiscono mediante l'Isee la compartecipazione degli utenti ai costi dei servizi a domanda individuale. Peraltro, tali atti (regolamenti, carte dei diritti degli utenti, standard di qualità dei servizi) sono spesso tra i temi indicati per rimando ad altro contesto di confronto o di cui si cita semplicemente l'esistenza o l'adozione. Si tratta di un ulteriore esempio delle misure sottonegoziate nell'ambito della contrattazione sociale. ◆

Immigrazione e contrattazione sociale

Il Rapporto Ocs 2017, come anticipato in premessa, presenta un approfondimento sulla relazione tra la contrattazione sociale e l'immigrazione. Naturalmente, tale nesso si presta ad essere affrontato sotto diversi punti di vista, essendo rilevante anzitutto per i bisogni degli immigrati, ma allo stesso tempo per i suoi riflessi sul sistema dei servizi, sui cittadini e sulla società nel suo complesso, sulle organizzazioni sindacali.
I contributi di Giuseppe Massafra e Selly Kane (Cgil) e Mina Cilloni e Leopoldo Tartaglia (Spi) riflettono sulle priorità negoziali del sindacato, sulle iniziative progettuali e le campagne. A questi seguono gli interventi di Ginevra Demaio, Emanuele Galossi e Giuliano Ferrucci che propongono sguardi sia di lungo periodo sia attualizzati, rispettivamente sul consolidamento della presenza degli immigrati in Italia negli ultimi vent'anni e sulla loro attuale condizione nel mercato del lavoro. Le caratteristiche sociali degli immigrati sono osservate anche attraverso i dati dei modelli 730, grazie al contributo dell'archivio sulle dichiarazioni fiscali del consorzio nazionale Caaf Cgil. A questo quadro composto da dati, informazioni e interpretazioni del fenomeno seguono interventi centrati sull'accesso ai servizi e ai diritti individuali – non sempre facile, e spesso ostacolato dalle prassi politiche e amministrative, dai vincoli delle risorse, dall'applicazione delle normative – da parte di Claudio Piccinini (Inca nazionale), Salvatore Geraci (Caritas Roma e Simm) e Luca Pacini (Anci). Chiudono l'approfondimento di quest'anno gli interventi di due categorie sindacali che – tra le altre – rappresentano la duplice dimensione del fenomeno immigrazione sotto il profilo della rappresentanza sindacale e della tutela dei diritti: il contrasto dello sfruttamento del lavoro in agricoltura (Jean René Bilongo, Flai nazionale) e la condizione dei lavoratori dei servizi pubblici a cui è assegnato il compito, tra mille difficoltà e strumentalizzazioni politiche, di offrire accoglienza e opportunità di integrazione ai cittadini che giungono in Italia alla ricerca di una vita migliore, più sicura e più degna (Concetta Basile, Fp nazionale).

CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE E MIGRAZIONE

GIUSEPPE MASSAFRA
Segretario nazionale Cgil
e SELLY KANE
Ufficio immigrazione Cgil nazionale

La contrattazione sociale e territoriale ha tradizionalmente per la Cgil un valore strategico. È importante affermare quanto sia essenziale proprio in questo momento storico rilanciare questa nostra capacità negoziale lungo nuove traiettorie e dimensioni. A partire innanzitutto da una riflessione comune sul significato di contrattare oggi le politiche del territorio, in un ambito così complesso come quello sociale. Attraverso la contrattazione noi agiamo su tutti gli ambiti possibili, interveniamo per modificare le condizioni materiali delle persone e contribuiamo al cambiamento culturale della società.

Se tradizionalmente il nostro impegno, come sappiamo tutti, si è concentrato su attività negoziali con gli enti locali, in particolare i Comuni, per assicurare una copertura adeguata ed efficace ai bisogni socio-assistenziali e sanitari di alcune fasce della popolazione (anziani soprattutto, minori, disabili ecc.) e per negoziare politiche dei redditi e delle entrate, oggi la centralità che le politiche di un territorio a diversi livelli di prossimità – comunale, di area vasta, di grande area metropolitana, regionale – hanno assunto per compensare le falle e le storture del sistema italiano di welfare richiama la nostra capacità di investire su nuove azioni di contrattazione che guardino al complesso della società e dunque anche della popolazione straniera presente nel nostro territorio[1].

Per questo la nostra capacità negoziale nei territori deve assumere nuove forme e una diversa forza di impatto rispetto al governo delle politiche pubbliche territoriali: una trasformazione, quindi, in qualità e in quantità, a partire dalla valorizzazione delle tante esperienze maturate in questi anni da confederazioni e categorie. È evidente, in tal senso, che il tratto della confederalità diventa una condizione sempre più cogente: la complessità di questo nuovo corso della negoziazione territoriale chiama in causa tutta la nostra organizzazione, il modo in cui riusciamo a coniugare la contrattazione nei luoghi di lavoro, nel primo e nel secondo livello, esercitata dalle categorie, e la contrattazione territoriale che impegna la confederazione a partire dalle Camere del lavoro. Mettere in relazione tutti i livelli della contrattazione significa innanzitutto comprendere che non c'è una prerogativa esclusiva di competenze, ma una dinamica compartecipata di tutti i livelli dell'organizzazione: dal territorio al centro e dalle categorie alla confederazione. Così possiamo evitare il rischio di esercitare una delega "per interpretazione" e rispondere più concretamente ai bisogni reali della società.

In questo scenario siamo ben consapevoli della fragilità e inadeguatezza dei soggetti, a partire da quelli istituzionali, che sono coinvolti in questi processi di programmazione così strategici. La nostra contrattazione territoriale deve avere la forza di intervenire significativamente anche su questo terreno. Si deve caratterizzare per gli obiettivi che si propone, non limitarsi ad agire contro scelte ritenute sbagliate, questo è vero anche quando si è costretti a risposte prevalentemente "difensive". La contrattazione sociale territoriale è uno strumento strategico per intervenire sui soggetti più svantaggiati, e in particolare sui migranti con ridotte protezioni se si guarda anche al quadro normativo in materia di immigrazione a livello nazionale[2].

[1] Peraltro si tratta di una popolazione assai diversificata al proprio interno: migranti che vivono stabilmente in Italia (oltre 5 milioni di persone di cui oltre il 50% è rappresentato da donne, oltre il 50% è in possesso di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato); richiedenti asilo, di protezione internazionale o profughi; le seconde generazioni composte di giovani nati e cresciuti in Italia che sono circa un milione; i minori stranieri non accompagnati; le persone di origine straniera vittime di tratta, di sfruttamento e del caporalato; oltre 500 mila sono totalmente privi di un titolo di soggiorno, soggetti che hanno perso il lavoro e di conseguenza "irregolari" per la normativa vigente (la legge Bossi-Fini) o persone alle quali non è stato riconosciuto lo status di asilo o di protezione; i giovani migranti Neet sono oltre 400.000 e rappresentano il 10% del totale (2 milioni).

[2] Normative di riferimento: *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286* - "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". *Legge 30 luglio 2002, n. 189* - "Mo-

1. Non solo migranti, ma cittadini: i temi trattati dalla contrattazione sociale

La presenza esplicita dei migranti nei testi di accordo va a concentrarsi su alcune voci tematiche relative al contrasto delle discriminazioni, all'integrazione, alle pari opportunità. Questo riflette, in qualche misura, la posizione secondaria occupata dai destinatari immigrati. La voce "Immigrati" tra i destinatari degli interventi negoziati raggiunge nel 2017 il 27,7% e raccoglie anche misure per l'integrazione culturale/linguistica, compresa quella scolastica, sportelli informativi, servizi di facilitazione dell'accesso ai servizi sociali, marginalmente anche esperienze e progetti per l'inclusione lavorativa. I testi di accordo mettono ancora in luce alcune associazioni "convenzionali" tra tipo di intervento e destinatari, per quanto nel giro di tre anni questa voce sia all'incirca triplicata (dal 9,3% del 2015). In sostanza emerge un elemento critico nella *settorialità* con cui sono trattati alcuni soggetti sociali (e tra questi gli immigrati), mentre ancora risulta da sviluppare un'impostazione negoziale che valorizzi trasversalmente la specificità dei soggetti: gli immigrati, le donne e i giovani *anche in quanto* lavoratori, utenti dei servizi, genitori ecc. Tuttavia va valorizzato il fatto che negli ultimi anni lo sforzo per sviluppare le iniziative di accoglienza (specie in riferimento al sistema Sprar) mostri posizioni inclusive di diverse amministrazioni comunali, anche di piccoli Comuni, per i quali il supporto del sindacato non è stato trascurabile.

La contrattazione sociale rivolta agli immigrati presenta, sul piano tematico, una lacuna e una potenzialità. In sostanza, se è scarsa la presenza esplicita degli immigrati nei testi di accordo (anche se è in aumento lo sforzo per le misure di accoglienza), essa può risultare ugualmente significativa se si considera la corrispondenza tra il profilo sociale della contrattazione e quello prevalente degli immigrati stessi: famiglie di reddito medio-basso, con prevalenza di redditi da lavoro dipendente; alti tassi di attività, di occupazione e anche di disoccupazione, concentrazione geografica nel Centro-Nord (per la forza di attrazione socio-economica di alcune zone del Paese), aree dove è tradizionalmente più intensa la contrattazione sociale. Inoltre, laddove la presenza degli immigrati è più ampia negli accordi, anche il profilo *sociale* della contrattazione ne viene rafforzato: fondi anticrisi, sostegno al reddito e agevolazioni tariffarie, accordi sulla legalità e clausole sociali per gli appalti pubblici che in misura non indifferente vanno a beneficiare settori produttivi (logistica, edilizia, pulizie, trasporti, manutenzione del verde ecc.) che vedono una presenza significativa di lavoratori stranieri.

D'atra parte, una presenza più ampia degli immigrati nelle agende negoziali può rafforzare una contrattazione sociale più equa, re-

difica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" (legge Bossi-Fini). *Decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24* - ("Prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e protezione delle vittime"), viene data attuazione alla direttiva 2011/36/Ue, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. *Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142* - "Attuazione della direttiva 2013/33/Ue recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/Ue, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. *Legge 29 ottobre 2016, n. 199* - Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo. *Legge 7 aprile 2017, n. 47* - "Minori stranieri non accompagnati". *Legge 13 aprile 2017, n. 46* - "Recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale" (legge Minniti). *Legge 18 aprile 2017, n. 48* - "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città".

distributiva, ispirata a princìpi di progressività. Gli esempi possono essere molteplici: le politiche tariffarie dei servizi per l'infanzia; oppure i temi della conciliazione vita-lavoro, ad esempio i servizi di pre-scuola e tempo pieno, che ovviamente sono determinanti per coppie in cui entrambi i genitori lavorano, e soprattutto per coppie a basso reddito che non possono permettersi facilmente l'accesso a servizi integrativi privati. Altro tema potrebbe essere quello dei trasporti: un orientamento a una mobilità sostenibile centrata sul trasporto collettivo può prevedere incentivi all'uso dei mezzi pubblici attraverso agevolazioni tariffarie per gli abbonamenti; e certamente il possesso di un'automobile è meno diffuso tra i cittadini stranieri rispetto al resto della popolazione.

2. In che contesto avviene la "buona" contrattazione per i migranti?

Vi sono aree del Paese e contesti territoriali in cui gli elementi di *voice* degli immigrati sono maggiormente presenti nelle agende negoziali, anche per fattori esterni: ad esempio un associazionismo diffuso, per e degli stranieri; politiche sociali di ambito territoriale e non solo strettamente comunali; società locali più ricche e dinamiche, che corrispondono solitamente alle aree di maggiore insediamento dei cittadini e lavoratori stranieri. Queste dimensioni alludono all'urgenza di considerare gli immigrati, come altri soggetti, nell'elaborazione di piattaforme e nella predisposizione dei confronti con le amministrazioni pubbliche, ma richiedono anche un'attenzione tecnica alla prassi stessa della contrattazione sociale. Dall'analisi degli accordi più recenti emerge, infatti, che laddove il tema dell'immigrazione risulta più ricco e meditato – citato spesso nei capitoli degli accordi sotto l'espressione "inclusione", o "integrazione" – si ritrova un'"ambiente negoziale" coerente. Gli accordi comunali *migliori*, per sostanza dei temi e per forma delle intese (con la previsione di verifiche, tavoli di confronto, disponibilità di dati ed elementi di valutazione congiunti ecc.), sono di frequente anche quelli in cui la tematica dell'immigrazione è affrontata nei termini più articolati e approfonditi, anche con il rimando esplicito agli altri livelli territoriali titolari della programmazione, della gestione ed erogazione concreta dei servizi (ambiti territoriali sociali, consorzi dei servizi, Asl e distretti sanitari, questure e prefetture ecc.).

Da qui l'importanza di natura confederale, ma con ricadute sulla qualità degli accordi, di un processo negoziale partecipato e tecnicamente approfondito. In sostanza, una buona contrattazione sociale a favore degli immigrati non può prescindere dalla consapevolezza dei livelli decisionali amministrativi e delle prerogative degli enti gestori dei servizi, e quindi presuppone un percorso di formazione continua dei "contrattualisti del sociale" sugli aspetti fiscali, socio-sanitari, socio-educativi, assistenziali, territoriali e ambientali ecc.

La dimensione comunale risulta fondamentale per una contrattazione sociale efficace a favore dei migranti. Non tanto per le prerogative e per la titolarità delle risorse – anche economiche – potenzialmente a disposizione, quanto perché i Comuni rappresentano l'ente di prossimità più visibile e più esposto sul fronte degli interventi e delle criticità sociali. È anche l'ambiente in cui possono svilupparsi le esperienze più proficue di interlocuzione e *networking* tra i soggetti organizzati: sindacato, associazionismo culturale, volontariato solidaristico, ma anche associazioni datoriali, scuole ecc. È a questo livello che si può intervenire per la rimozione dei vincoli amministrativi e normativi che

ostacolano alcuni interventi a favore dei migranti: il fattore residenza, in particolare, peraltro contraddittoriamente richiamato anche in misure più generali di natura sociale (si pensi al Rei e al vincolo della residenza in Italia da due anni, coniugato con le condizioni per possedere un permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo).
La dimensione intercomunale del welfare territoriale si concretizza invece negli ancora limitati spazi di condivisione delle "funzioni sociali" dei singoli Comuni attraverso le Unioni di Comuni, ma soprattutto nella dimensione degli ambiti sociali/territoriali, nei Piani di zona, ma anche nelle strutture sanitarie (Società della salute, distretti sanitari). Va sottolineato che questi sono ambiti in cui la contrattazione è meno sotto i riflettori, ma spesso più tecnica e a elevate competenze (acquisite) sia da parte delle funzioni operative delle amministrazioni pubbliche sia da parte sindacale. In tali ambiti risulta importante un contributo non solo "politico", ma tecnico-progettuale, non esclusivamente negoziale ma anche di confronto congiunto. Ad esempio, si sostengono a livello di ambito sportelli informativi rivolti agli immigrati (funzioni di *front office* come accoglienza, ascolto e interpretariato; informazione al pubblico; assistenza compilazione pratiche; invio ai servizi pubblici e privati del territorio), nonché progetti specifici: contrasto dell'esclusione sociale degli immigrati; integrazione scolastica degli alunni; servizi di mediazione culturale con la famiglia; servizi di contrasto della tratta e violenza su donne e minori; iniziative in ambito scolastico e sociale finalizzate alla promozione della multiculturalità e dell'intercultura.
Va sottolineato che questi interventi spesso vengono progettati e finanziati nell'ambito dei programmi che attingono alle risorse della programmazione sociale europea. Chiaramente, la filiera delle possibilità progettuali risale fino alle Regioni e al governo nazionale che imposta priorità, temi specifici e caratteristiche dei bandi dei Piani nazionali e regionali (Pon tematici e Por). Difatti, in particolare rispetto agli ambiti sociali, sono particolarmente importanti le competenze e le capacità progettuali, e di conseguenza ciò chiama il sindacato, qui più che ad altri livelli della contrattazione sociale, a un ruolo proattivo e di coprogettazione, orientato sia sui temi specifici (in questo caso servizi e prestazioni a favore degli immigrati) sia su quello del miglioramento delle stesse strutture pubbliche chiamate in causa (personale, formazione, organizzazione dei servizi sociali ecc.).
Tutto ciò richiede un nuovo protagonismo confederale che parta dalla tutela delle persone che il sindacato deve sostenere e difendere, a prescindere dalla condizione legale di soggiorno, valorizzando allo stesso tempo il profilo sociale degli immigrati e l'intreccio con la domanda sociale di larga parte della cittadinanza (di servizi, di diritti, di riconoscimento sociale ecc.). Tutto questo lascia ampi margini per l'innovazione delle piattaforme, per rafforzare la relazione tra i soggetti sociali, nonché predispone un terreno di azioni nel quale le istanze che partono dai migranti possono rappresentare un contributo per ripensare la rappresentanza sociale del sindacato e di conseguenza migliorare la condizione generale.

3. Come favorire una contrattazione più inclusiva?

Sappiamo di avere un altissimo potenziale, spesso sotto utilizzato, per intercettare e adeguatamente rappresentare i nuovi bisogni che solo nei territori possono emergere, ma per far ciò serve adeguare gli strumenti,

anche organizzativi e non solo contrattuali. L'ambito locale-territoriale appare, dunque, un guscio sempre più ricco di esperienze non solo difensive, ma pro-attive, per ripensare – aggiornandole – le funzioni di rappresentanza degli interessi generali.
Ci sentiamo dunque impegnati, sempre più e a tutti i livelli, a qualificare la nostra rappresentanza assumendo il tema di un modello di contrattazione ancora più inclusiva. Tale impegno costituisce, per quanto ci riguarda, la direzione di marcia tesa ad affermare la riconoscibilità dei diritti universali ed evitare viceversa una condizione di dualità e dunque di maggiore distanza fra coloro ai quali i diritti sono riconosciuti e coloro i quali sono esclusi. Una dualità che, col passare del tempo, finisce per impoverire tutta la società, perché non fa altro che marginalizzare i diritti di pochi indebolendone progressivamente la portata.

◆ Contrastare le discriminazioni dirette e indirette verso i migranti per l'accesso ai beni, servizi, prestazioni.

◆ Sollecitare e indirizzare i Comuni a fare accoglienza diffusa facendo riferimento al modello Sprar.

◆ Favorire percorsi di inclusione dei minori non accompagnati alla luce della recente normativa.

◆ Garantire l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, anche dei migranti che si trovano senza un titolo di soggiorno.

◆ Sostenere l'assistenza e l'inclusione delle persone vittime di tratta.

◆ Sollecitare le amministrazioni locali affinché venga applicata la legge contro il caporalato, sia nella parte relativa alla tutela individuale e alla repressione degli abusi, sia nella parte relativa alla promozione di politiche pubbliche territoriali di integrazione.

◆ Rilanciare o attivare un confronto con le questure e prefetture per facilitare il rinnovo dei permessi di soggiorno e i ricongiungimenti familiari.

◆ Promuovere iniziative interculturali nei territori insieme ai tutti soggetti istituzionali, mondo dell'associazionismo, della cultura, la società civile, comunità dei migranti, scuole e università, per sviluppare una cultura territoriale contro le xenofobie e a favore dell'interculturalità.

◆ Sul versante delle politiche abitative, contrastare i criteri discriminatori nei confronti dei cittadini migranti che alcune amministrazioni locali continuano ad adottare.

◆ Sviluppare interventi tesi all'innalzamento dei livelli di qualificazione e di competenze degli immigrati e ad accrescere le opportunità di accesso nel mercato del lavoro, attraverso il coinvolgimento integrato di una rete pubblico-privata dei servizi deputati alla loro individuazione, al loro coinvolgimento, alla loro presa in carico: *a) Servizi di accoglienza e coinvolgimento*, svolti anche con metodologie 'a bassa soglia', da enti locali e/o soggetti del terzo settore; *b) Servizi di riorientamento in campo educativo*, svolti dai Centri per l'istruzione per gli adulti (Cpia) e dagli enti di formazione professionale, per l'offerta di percorsi formativi personalizzati in grado di valorizzare gli apprendimenti pregressi per la loro certificazione; *c) Servizi di accesso a politiche attive del lavoro*, svolti dai Centri per l'impiego e da altri soggetti autorizzati/accreditati ai servizi del lavoro, finalizzati a orientamento, accompagnamento, *placement*.
Il valore della contrattazione territoriale non è solo negli obiettivi, che semplicisticamente potremmo riassumere nel miglioramento delle condizioni generali della società a partire dal territorio, ma anche per il sindacato, nella misura in cui le sfide che ci si trova ad affrontare possono diventare un'occasione di rafforzamento del ruolo e della capacità di rappresentanza sociale.

È un obiettivo politico! Oggi più che mai necessario.
Quando ci poniamo il tema di come affrontare e superare le disuguaglianze che caratterizzano la società attraverso la contrattazione nel territorio, scegliamo di occuparci di quale direzione dare al cambiamento, scegliamo di modificare un modello complessivo di sviluppo che ha generato evidenti distorsioni e decidiamo di farlo partendo dai bisogni di chi sta peggio, nell'ottica di miglioramento delle condizioni generali di tutti, indistintamente. L'esigenza di una buona e diffusa contrattazione sociale e territoriale nasce sia da una necessità di equità sociale, sia dalla consapevolezza che adeguati investimenti nel welfare sono uno strumento anticiclico formidabile per sostenere uno sviluppo di carattere economico e sociale. ◆

◆ LO SPI E I MIGRANTI

MINA CILLONI
Segretaria nazionale Spi Cgil
e LEOPOLDO TARTAGLIA
Dipartimento nazionale Benessere Diritti Spi

Le migrazioni sono un fenomeno strutturale e trovano ulteriore alimento dall'evoluzione delle dinamiche globali di tipo demografico, economico, ambientale e dallo sviluppo delle comunicazioni, materiali e immateriali, che facilitano notevolmente le connessioni e la mobilità.
Guerre e conflitti commerciali, povertà e crescenti diseguaglianze interne e tra paesi, cambiamenti climatici ed eventi "naturali", entrata nel mercato del lavoro "globale" di enormi masse di giovani dei paesi in via di sviluppo e ricerca di migliori condizioni di vita continueranno ad alimentare flussi di emigrazione consistenti. Secondo i dati delle agenzie internazionali ci sono oggi nel mondo circa 250 milioni di migranti "economici" e 65 milioni di profughi. Quasi la metà sono donne, che migrano anche sole e prevalentemente per ragioni di lavoro. Tra le migranti il tasso di occupazione è generalmente più alto che tra le donne autoctone.
Contrariamente alla propaganda delle forze razziste e xenofobe che insistono su improbabili "invasioni", la maggioranza di questi spostamenti – per cercare rifugio e asilo – è assorbita da paesi delle aree contermini a quelli di partenza e quindi dai cosiddetti paesi in via di sviluppo e/o emergenti, mentre i paesi occidentali e più ricchi ricevono poco più del 50% delle migrazioni "economiche".
In Europa e in Italia siamo di fronte a dinamiche demografiche – l'invecchiamento della popolazione e la riduzione della natalità – che "richiedono" forti flussi immigratori da altri paesi. L'Europa, naturalmente, è fortemente interessata da flussi di mobilità interna, soprattutto tra paesi dell'Est e del Sud e quelli del Centro e del Nord Europa. Questi flussi godono della "protezione" della libera circolazione nell'Unione e della sostanziale parità di diritti sociali riconosciuti ai cittadini dei diversi paesi membri. Ma crescono sempre più i tentativi e le proposte dei paesi più forti per limitare l'accesso al welfare e ai servizi degli stessi cittadini comunitari, per non parlare delle crescenti spinte all'uscita dall'Unione, di cui la Brexit costituisce al contempo drammatico episodio e potenziale esempio da imitare.
Le politiche sull'immigrazione in Italia e in buona parte degli altri paesi europei (pur con differenze) si sono prevalentemente caratterizzate per logiche "emergenziali" (rifiutando, cioè, di fare i conti con la strutturalità del fenomeno) e securitarie, privilegiando gli aspetti di controllo, sicurezza, ordine pubblico ecc. su quelli di accoglienza, convivenza e integrazione.

Negli ultimi anni, la "guerra globale al terrorismo" ha ulteriormente accentuato i caratteri securitari e la diffusione nell'opinione pubblica di facili quanto strumentali equazioni tra migranti/profughi/infiltrazioni terroristiche.
Queste posizioni sono alimentate da chiare e identificate forze politiche di destra che, già prima della crisi, ma con un terreno più fertile durante la crisi, indicano nei migranti il capro espiatorio dei gravi problemi economici, sociali, di povertà, diseguaglianza, disoccupazione che si aggravano nella maggior parte dei paesi europei, a causa, in realtà, delle prevalenti politiche neoliberiste e di austerità.
E nei paesi di più lunga tradizione migratoria, spesso derivante dalle precedenti politiche coloniali, l'emarginazione e la discriminazione dei cittadini di origine straniera, la ghettizzazione nelle periferie delle seconde e terze generazioni amplifica la frattura culturale e sociale.
La strumentalizzazione delle differenze religiose, l'Islam in particolare, dall'una e dall'altra parte, è più un sintomo che una causa della situazione di esclusione sociale.
Nel nostro paese le contraddizioni delle (mancate) politiche migratorie sono forse più evidenti, a partire dalla logica emergenziale che le ha sempre caratterizzate e dal prevalere – in concomitanza con i lunghi periodi di governo del centro-destra – di scelte di esclusione e criminalizzazione (si pensi al reato di immigrazione clandestina), mai completamente "sanate" dai governi di centro-sinistra.
È evidente che per la sua posizione geografica e per la conformazione territoriale l'Italia è una delle mete più accessibili dell'immigrazione, molto spesso come paese di transito verso mete finali in altri paesi europei. Ma anche i grandi flussi di rifugiati e richiedenti asilo degli ultimi anni (dai 150.000 del 2014 ai circa 180.000 del 2016) non giustificherebbero il disastro umanitario del sistema di accoglienza se fossero impostate politiche adeguate e di lungo periodo.
La chiusura – italiana ed europea – di vie di accesso legali al continente ha determinato e determina l'immane tragedia delle morti in mare; alimenta le politiche criminali dei trafficanti; costituisce enorme arma di ricatto per regimi autoritari e corrotti che chiedono sostegno – economico, politico, militare – per detenere i migranti e i profughi nel loro territorio, in condizioni disumane e, in molti casi, di vera e propria schiavitù.
Il decantato accordo con la Turchia e quelli successivi del governo italiano e della Commissione europea con paesi come Libia, Niger, Etiopia, Sudan, Mali e Burkina Faso non solo violano ogni principio e norma del rispetto dei diritti umani, ma non fanno altro che aggravare il quadro di morte e sofferenza di migliaia di uomini, donne e bambini, senza ridurre proporzionalmente attraversamenti, sbarchi, arrivi.
Gli anni della crisi hanno in parte modificato il quadro delle migrazioni in Italia: si è fermata e in parte ridotta l'immigrazione "economica", con il rientro di una parte dei migranti nei paesi d'origine e l'arrivo regolare di componenti del nucleo familiare per quelli che possono stabilizzarsi; è aumentato l'arrivo di profughi e richiedenti asilo – spesso con il progetto, impedito, di muoversi verso altri paesi europei – inseriti loro malgrado nel circuito kafkiano della "accoglienza-semi reclusione" in centri dove la provvisorietà può durare anni, e, per una piccola parte "più fortunata", nel circuito Sprar (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) nei Comuni; è in crescita il fenomeno dei minori non accompagnati.
Dall'altra parte, l'Italia torna ad essere – da

qualche anno per la verità – paese di emigrazione, non solo per giovani e laureati, ma anche per fasce d'età adulta e per lavoratori meno qualificati. Mentre si calcola che, negli ultimi 5 anni, siano emigrati non meno di un milione di italiani (compresa una piccola quota di nuovi cittadini già stranieri), per il secondo anno consecutivo il numero ufficiale di italiani all'estero supera di qualche centinaia di migliaia quello degli immigrati regolari in Italia.

Qual è il possibile impatto di questi scenari sui pensionati e gli anziani? Da un punto di vista oggettivo, è evidente come l'immigrazione in Italia sia non solo un fenomeno strutturale e "naturale", ma sia anche utile e necessaria dal punto di vista demografico ed economico di fronte al progressivo ridursi della popolazione in età lavorativa.

Da un punto di vista soggettivo, ci sono diverse e contraddittorie angolazioni. Pensionati e anziani incontrano gli immigrati (meglio le immigrate) innanzitutto direttamente come assistenti familiari (o "badanti", in un linguaggio più popolare). Ma possono essere anche più fragili e vulnerabili rispetto alle questioni della sicurezza: reale (la microcriminalità, il piccolo spaccio, la molestia di gruppi di "nullafacenti", soprattutto nei quartieri periferici e popolari ecc.) o "percepita", di fronte alle campagne di stampa e politiche sulla criminalità immigrata.

Inoltre, anche se non è un fenomeno così massiccio, cominciamo ad avere lavoratori e lavoratrici immigrate che raggiungono la pensione in Italia e magari vi permangono, in relazione ai figli adulti e ai nipoti che costituiscono per noi la seconda generazione (senza che sia stato ancora risolto adeguatamente il problema del loro diritto alla cittadinanza).

Esiste anche il crescente flusso di pensionati italiani che per ragioni economiche, climatiche, di salute ecc. decide di andare a risiedere all'estero. Nel contesto così sommariamente delineato, lo Spi nazionale si è dato un progetto di lavoro, per cercare di superare la frammentarietà ed episodicità dell'azione sul tema dell'immigrazione.

Un primo filone di lavoro è quello della comprensione del fenomeno, della conoscenza e accettazione reciproca, della lotta contro gli stereotipi negativi, dell'iniziativa per favorire la convivenza delle e nelle comunità locali.

Da questo punto di vista, la diffusione delle leghe dello Spi dovrebbe essere al contempo obiettivo e strumento di un'azione capillare, rivolta sia (e forse in prima battuta) agli iscritti e ai pensionati sia alle comunità locali nel loro complesso. Come strumenti di lavoro riteniamo utili pubblicazioni dello Spi e/o di associazioni e/o con associazioni e comunità di immigrati del tipo di quella prodotta dallo Spi Emilia Romagna, *Veniamo tutti da lontano*, nel 2016.

Da qui nasce la pubblicazione e diffusione del volume nazionale *Tutto il mondo è paese. Migrazioni senza luoghi comuni* (febbraio 2018), da utilizzare per iniziative di informazione-formazione-dibattito interne ed esterne nei territori, nella maniera più capillare possibile. Una serie di incontri territoriali del tipo "Ciao, vi raccontiamo la nostra storia", in cui i pensionati italiani, da un lato, e le comunità immigrate, dall'altro, si scambino le loro esperienze, sia in modo di racconto, sia con formule come canti, balli, feste, mostre artistiche, occasioni per mangiare insieme cibi delle diverse culture e provenienze… Si tratta certamente di esperienze già attuate o in corso, che dovrebbero diventare iniziativa permanente delle nostre leghe e parte di una quadro generale di iniziativa visibile e riconosciuto all'esterno, capace di costituire un elemento di una "narrazione alternativa" sui migranti, l'accoglienza e la convivenza.

Anche per contrastare attivamente le campagne xenofobe o la semplice "indifferenza" che fanno da sostrato ad episodi di "rivolta" violenta, spesso imprevisti, ma che tendono ad allargarsi a macchia d'olio ogni qualvolta gruppi organizzati soffiano sul fuoco del malcontento e dell'allarmismo.
In queste e in altre attività particolare attenzione va data ai Comuni inseriti nella rete Sprar, in modo da collaborare alla facilitazione dell'accoglienza dei rifugiati.
Intendiamo valorizzare le esperienze – diffuse soprattutto grazie alle attività dei coordinamenti donne Spi – dei corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana per migranti, verificando insieme opportunità e problemi e strumenti che possono essere messi a disposizione dei volontari. Una maggiore attenzione va anche al proselitismo verso pensionati di origine straniera, non solo (ovviamente importante) per l'aumento delle adesioni al nostro sindacato, ma come dato di maggiore "integrazione" e coesione sociale e di reciproco arricchimento culturale. Già oggi sappiamo che sono oltre 37.000 gli iscritti allo Spi di origine straniera verso cui possibilmente lavorare per un maggior coinvolgimento attivo e per verificare ulteriori opportunità di loro iniziativa verso altri pensionati di origine straniera.
Il tema "badanti" va visto nelle sue connessioni con il sistema socio-sanitario e nelle contraddizioni dei pensionati utenti/datori di lavoro, ma, dal punto di vista della convivenza, va verificato come le relazioni con le assistenti familiari possano anche favorire conoscenza, confronto, dialogo culturale, nell'ottica sopra richiamata. Ad esempio, una campagna o delle iniziative sotto lo slogan "Bada a chi ti bada" (inteso nella sua accezione positiva…) potrebbe appunto cercare di evidenziare il lato ulteriore dei rapporti interpersonali e tra comunità (e allo stesso tempo facilitare la cultura e la pratica dei diritti degli uni e delle altre, a partire dai diritti sul lavoro).
In questo ambito, va favorito il rapporto a livello nazionale e a livello territoriale con le associazioni e le comunità di migranti e con le associazioni di volontariato o culturali impegnate sul terreno dell'accoglienza e della convivenza (ad esempio: Arci, Acli, Migrantes, Centro Astalli, Asgi, Caritas, Comunità S. Egidio).
Fondamentale è continuare a riflettere i temi dell'accoglienza e della convivenza nella contrattazione sociale, inserendo nelle nostre piattaforme temi "specifici" e verificando con le amministrazioni locali l'applicazione di tutti i servizi in una logica di residenzialità, che escluda ogni tipo di discriminazione nei confronti dei nuovi o recenti residenti (spesso modalità "neutra" per escludere proprio i migranti).
Temi di particolare attenzione dovrebbero essere quelli della presenza di mediatori culturali, dell'alloggio, dell'accesso dei minori all'istruzione, dell'alfabetizzazione degli adulti, dell'accesso ai servizi sociali e sanitari. I Comuni dovrebbero attuare politiche abitative che facilitino l'inclusione e la convivenza e contrastino le diverse forme di ghettizzazione dei residenti migranti.
Con i Comuni già aderenti alla rete Sprar vanno verificate le condizioni di accoglienza e la congruità dei servizi offerti, promuovendo attività formative e/o lavorative per i profughi-richiedenti asilo ospitati. Verso i Comuni non ancora aderenti alla rete Sprar – che sono la grande maggioranza – va sollecitata la loro adesione, lavorando sulle migliori condizioni di sensibilizzazione della cittadinanza e di costruzione delle condizioni di ospitalità.
Particolare attenzione dovremmo prestare alle esperienze di quei Comuni in cui l'acco-

glienza e la presenza dei migranti hanno dato luogo a una convivenza positiva e addirittura a fenomeni di rivitalizzazioni dei paesi e delle comunità. Così come va aperta una riflessione più larga su una possibile relazione positiva tra progetti di insediamento di migranti, in particolare nuclei familiari, e ripopolamento delle zone interne del paese, particolarmente affette da invecchiamento e spopolamento demografico (si veda, ad esempio, il progetto della Cgil sarda per la zona dell'Alta Marmilla). In questo senso, particolarmente interessante è l'esperienza di Riace.
La gran parte dei paesi di provenienza degli immigrati non comunitari non ha convenzioni bilaterali e accordi di reciprocità nel riconoscimento della contribuzione e degli aspetti pensionistici con l'Italia. Questo è sicuramente un tema importante di giustizia sociale e parità di diritti.
Vanno verificate con la Confederazione e con l'Inca le modalità per aprire campagne/vertenze con il governo e le modalità di partecipazione dello Spi. Vanno viste le modalità con cui condividere questo tema con i sindacati (pensionati e non) dei paesi interessati.
Il tema dell'altro, del confronto tra culture e religioni, dei cambiamenti sociali e demografici legati alle migrazioni è presente nel percorso formativo avviato con l'Alta Scuola Spi. È stato realizzato un seminario di approfondimento per il gruppo dirigente nazionale, delle Regioni e delle aree metropolitane e altre iniziative formative specifiche si stanno svolgendo in diverse regioni e territori.
Di fronte alla politica di chiusura delle frontiere da parte di molti paesi europei, con la conseguente palese violazione dei diritti umani di migranti e rifugiati e lo "scarico" verso l'Italia del maggiore peso dell'accoglienza, lo Spi ha lavorato con i sindacati pensionati di altri paesi per iniziative comuni che affermassero "diritti senza confini".
La prima iniziativa del luglio 2016 con il sindacato austriaco al Brennero ha avuto un evidente ed importante significato politico, culturale e simbolico. L'ulteriore iniziativa del 18 dicembre 2016 a Ventimiglia, con i pensionati della Cgt e l'adesione dei pensionati della Cfdt, ha confermato questa impostazione e raccolto una forte e partecipata adesione dello Spi di Imperia e della Liguria, segnando al contempo una connessione non solo simbolica con la giornata mondiale dei diritti dei migranti. In occasione della festa regionale dello Spi Sicilia, a Noto, nell'aprile 2017, è stato siglato un documento-appello per la libertà di movimento nel Mediterraneo tra lo Spi e il sindacato dei pensionati dell'Ugtt tunisina. E ancora, il 7 giugno a Obrezje/Bregana, al confine tra Slovenia e Croazia, su iniziativa dello Spi, si sono incontrati tredici sindacati dei pensionati di dieci paesi dell'area dei Balcani e dell'Est Europa per la manifestazione "Oltre i confini. Contro i muri e i fili spinati. Per un'Europa giusta e solidale". ◆

◆ SE VENT'ANNI VI SEMBRAN POCHI

GINEVRA DEMAIO
Centro Studi e Ricerche Idos

Sono trascorsi 20 anni dall'emanazione in Italia della legge n. 40/1998, più nota come Turco-Napolitano, con cui per la prima volta il Paese ha voluto sistematizzare la propria legislazione su immigrazione e asilo. L'intenzione era quella di passare da una fase di gestione estemporanea di un fenomeno emergente e ancora poco conosciuto a una fase di maturità che si desse obiettivi più ambiziosi e di lungo respiro: non solo regolare le condizioni di ingresso e di lavoro degli immigrati in Italia, ma porre le basi per

un percorso di integrazione e inclusione che aprisse al riconoscimento paritario nell'accesso ai diritti sociali, civili, familiari, previdenziali, assistenziali, politici.
Non che in precedenza non vi fossero stati provvedimenti legislativi in materia (legge n. 943/1986, legge n. 39/1990 o legge Martelli, decreto legge n. 489/1995 o decreto Dini), ma la Turco-Napolitano è stata la prima legge quadro su questi temi, cui sono seguiti provvedimenti via via più restrittivi, complici gli orientamenti politici di volta in volta prevalenti e la crisi economica e occupazionale che dal 2008 non può ancora dirsi superata.
Nonostante le differenti fasi politiche di cui ciascuna normativa è stata espressione, alcuni tratti, per lo più critici, accomunano i suddetti provvedimenti, in primis una certa ambivalenza e schizofrenia di fondo con cui il tema dell'immigrazione viene affrontato, disvelata dalle ripetute procedure di regolarizzazione delle presenze irregolari che si sono puntualmente accompagnate a ogni nuova legge nazionale sul tema: 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009. Anche nei periodi in cui l'economia e il mercato occupazionale godevano di condizioni migliori, infatti, vi è sempre stata una resistenza a riconoscere e autorizzare agevolmente l'ingresso di nuovi lavoratori dall'estero, se ne sono contenuti i numeri e la durata della permanenza – nonostante una domanda di lavoro certamente più forte di quella attuale – e, in tal modo, si è lasciato che una parte della presenza fosse regolata dal mercato informale del lavoro e rimanesse così relegata negli spazi marginali – quando non criminali – della vita sociale. E così, seppure ciascuna legge si presentasse con l'obiettivo dichiarato di integrare e stabilire regole di ingresso e permanenza certe, lo scollamento tra queste e le reali domande sociali ed economiche del Paese ha indirettamente alimentato la costruzione della figura del migrante irregolare, "clandestino", deviante rispetto alla norma vigente, refrattario a integrarsi all'interno delle regole societarie.
Accanto a questo fattore ne va considerato un altro, che ha sempre accomunato le leggi italiane sull'immigrazione e che, in qualche modo, precede e determina tutte le discriminazioni successive[1]: la sovradeterminazione del migrante come *homo oeconomicus*, il cui diritto ad arrivare e restare – in fin dei conti a esistere – è condizionato dalla sua utilità economica, dal momento che, se non è un rifugiato, deve dimostrare di avere un lavoro regolare e può rimanere solo e fintanto che continui a lavorare e produrre in Italia. E così, la stessa persona può risultare ben accetta quando occupata nel mercato del lavoro e utile agli interessi del Paese e diventa espellibile e "nemica" quando le accada di perdere il posto di lavoro, anche dopo anni vissuti in Italia. Un peccato originario mai superato, da alcuni definito in termini di "clandestinizzazione" delle persone straniere e di costruzione istituzionale della irregolarità e dell'invisibilità dei migranti, e che oggi più che mai diventa uno strumento pronto all'uso per le destre populiste e xenofobe al fine di costruire una contrapposizione, se non proprio un'ostilità di fondo, tra cittadini nazionali, onesti e operosi, e cittadini immigrati, disonesti e approfittatori.
Negli stessi anni i numeri della presenza immigrata nel Paese sono continuamente cresciuti. Se nel 1970 gli stranieri in Italia erano

[1] Come meglio esplicitato da Annamaria Rivera, "queste norme […], oltre a peggiorare le condizioni di esistenza degli stranieri, ne incrementano le rappresentazioni negative, soprattutto l'idea già corrente di una presenza abusiva e minacciosa" (*Estranei e nemici. Discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma, 2003, p. 9).

poco più di 140 mila, nel 1984 se ne contano più di 400 mila, oltre 570 mila nel 1987 (a seguito della regolarizzazione del 1986), quasi 650 mila alla fine del 1991, poco più di un milione nel 1997. Ma è soprattutto negli anni Duemila che si assiste al grande salto: gli stranieri regolari raggiungono la cifra di 1.340.000 nel 2000 (sono gli anni dello smembramento della ex Repubblica Federale Jugoslava e in Italia quelli successivi alla regolarizzazione del 1998), superano i 2 milioni nel 2003 (dopo la "grande regolarizzazione disposta dalla legge Bossi-Fini), diventano 3 milioni e 400 mila nel 2007, superano i 4 milioni nel 2009, per arrivare ad aggirarsi intorno ai 5 milioni a partire dal 2014.
Da allora il numero dei residenti stranieri è rimasto pressoché stabile, al di là delle percezioni e delle strumentalizzazioni, e al 1° gennaio 2018, secondo le stime Istat, i 5.650.000 stranieri residenti in Italia, quintuplicati nell'arco di un ventennio, incidono sulla popolazione complessiva nella misura dell'8,4%[2] .
Tuttavia, se nel '98, a fronte di una presenza di poco superiore al milione, si è sentita la necessità di passare a una legge organica che regolasse un fenomeno che prometteva di proseguire e consolidarsi negli anni successivi, oggi che i dati descrivono una presenza intrinseca alla società italiana, radicata sul territorio e giunta ormai alla seconda – se non anche terza – generazione, sembra mancare la consapevolezza dell'urgenza di rinnovare politiche, norme, istituzioni e servizi. Ed anzi, rispetto agli anni a lungo criticati per una programmazione degli ingressi inadeguata compensata da regolarizzazioni a posteriori e per l'insufficienza degli investimenti in politiche di integrazione, il quadro attuale in qualche modo nobilita un siffatto passato. A fronte di uno scenario globale che vede parti di mondo sempre più estese implodere per miseria o conflitti interni, con flussi migratori sempre più di massa e persone sempre più disposte ad affrontare anche la morte pur di darsi un'opportunità di futuro, il nostro Paese – più in generale l'Europa e l'Occidente – risponde chiudendosi in un autismo difensivo che rifiuta tanto l'accoglienza degli odierni "dannati della terra", quanto il riconoscimento paritario dei tanti cittadini di origine immigrata che vivono in Italia ma continuano a essere percepiti e trattati come un corpo estraneo di passaggio e sotto costante osservazione. A distanza di 20 anni dalla Turco-Napolitano, quindi, se si vuole riempire di senso un anniversario che cade proprio nel 2018, diventa doveroso guardarsi alle spalle e leggere il presente, per misurare i profondi cambiamenti sociali – oltre che economici – intervenuti e provare a dare, da una parte, una chiave interpretativa di quanto accaduto e, dall'altra, una visione politica e di spessore capace di orientare e impostare le scelte a venire.
Certamente il tema delle migrazioni internazionali e dell'inserimento sociale degli immigrati continua a mantenere intatta tutta la sua attualità e urgenza. Tuttavia, a dispetto delle attuali politiche migratorie europee – tutte appiattite sul tema dei flussi irregolari, del diritto d'asilo e dell'accoglienza dei rifugiati –, l'attualità e l'urgenza di cui qui si vuole parlare sono altre.
Ciò che urge affrontare, infatti, è la domanda di riconoscimento e inclusione degli oltre 5 milioni di immigrati che in Italia risiedono, vivono, lavorano, studiano, socializzano e, oramai anche, invecchiano, ma i cui bisogni, sempre più complessi e articolati, non trovano risposte adeguate da parte di una politica che continua a ragionare all'in-

[2] Istat, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2017*, Statistiche Report, 8 febbraio 2018.

terno dei parametri dello Stato nazione e di diritti legati alla nazionalità (a sua volta concepita come un dato di natura), con l'effetto di trasformare i diritti in privilegi esclusivi ed escludenti, da proteggere e riservare ai soli cittadini nazionali[3].

E, però, non è escludendo pezzi di popolazione sempre più estesi che l'Italia costruirà un futuro di benessere e stabilità. Anche solo ragionando in funzione degli interessi nazionali e del futuro demografico del Paese, gli studi previsionali – in primis quelli dell'Istat – da anni denunciano il calo demografico e la tendenza sempre più accelerata all'invecchiamento del Paese, tanto da guardare all'immigrazione come a una "risorsa demografica" che, ad esempio, potrebbe sostenere e rivitalizzare molti piccoli Comuni destinati, in un futuro non troppo lontano, allo spopolamento.

Dal nostro punto di vista, però, non è questo il dato prioritario da cui partire, seppure funzionale a svelare lo strabismo di chi vuole blindare i confini e ripristinare una mitica uniformità nazionale e culturale. Ciò che qui interessa è riconoscere la realtà in cui viviamo, prenderne atto e agire per includere nella sfera dei diritti di cittadinanza e della sicurezza sociale tutti i nuovi cittadini che compongono l'attuale società, al di là della loro origine nazionale o della loro nascita.

Oggi la popolazione immigrata – o con un passato di immigrazione – che vive in Italia mostra i caratteri di una presenza stabile e radicata: non più e non solo lavoratori soli, ma famiglie, donne, minori, nuovi nati, seconde generazioni, anziani. E di conseguenza non esprime più solo bisogni primari e a termine, ma è portatrice di domande e necessità legate a tutti i momenti della vita: maternità, scuola, formazione professionale, università, lavoro e periodi di non lavoro, pensionamento, malattia, vecchiaia, casa, accesso al credito e al circuito bancario, pratica sportiva, associazionismo, fede religiosa, partecipazione politica ecc.

E, dunque, i contenuti di una politica migratoria e sociale all'altezza dei tempi si sono profondamente diversificati: non più solo regole di ingresso e di permanenza, tutela di richiedenti asilo e protetti internazionali, ma riconoscimento e ampliamento dei diritti e delle tutele sociali.

Gli stranieri regolarmente presenti sul territorio italiano si presentano come un corpo fortemente differenziato al proprio interno, tanto da mettere seriamente in discussione persino l'idea che se ne possa parlare come di un unico blocco omogeneo. Accanto ai residenti regolarmente iscritti all'anagrafe vi sono i soggiornanti, anch'essi regolarmente ammessi sul territorio, ma sulla base di un permesso di soggiorno (3.714.137); questi ultimi si dividono tra lungo soggiornanti, il cui documento non è soggetto a scadenza e che ne rappresentano il 60,7%, e titolari di permesso di soggiorno a termine (39,3%), la cui permanenza in Italia è più precaria e strettamente legata al lavoro o al motivo dell'autorizzazione al soggiorno. Accanto agli adulti vi è poi tutto il mondo dei minori e dei ragazzi, tra cui 826.000 studenti con cittadinanza straniera iscritti a scuola, dei quali 6 su 10 nati in Italia: una seconda generazione che nelle scuole italiane è cresciuta del 35,4% solo negli ultimi 5 anni[4]. Tra gli adulti, vi sono quelli inseriti nel mercato del lavoro e che stanno maturando diritti previdenziali e pensionistici in Italia, e i loro familiari, co-

[3] "L'idea che certi diritti siano prerogativa esclusiva dei membri della nazione, cioè di una collettività fondata sul mito dell'origine comune, non può che produrre incessantemente discriminazioni" (Annamaria Rivera, *op. cit.*, p. 29).

[4] Miur, *Gli alunni con cittadinanza non italiana*. A.s. 2016/2017, Statistica e Studi, marzo 2018, pp. 18-19.

me pure chi è già giunto o si sta avvicinando all'età della pensione. E poi, all'interno del macro gruppo degli immigrati, i gruppi sociali più fragili: portatori di handicap, disoccupati, minori soli, donne sole con figli, lavoratori e lavoratrici sfruttati nel mercato del lavoro nero, e così via. Senza dimenticare i nuovi italiani, ossia gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana: 201.591 soltanto nel 2016, che vanno ad aggiungersi ai 178.935 del 2015 e che portano a stimare che gli italiani con passato migratorio siano almeno 1.350.000[5].

E ancora, il 52,4% dei residenti stranieri è composto da donne e il 20,6% da minori. Nel 2016 sono stati quasi 70 mila i nuovi nati da genitori stranieri (una cifra costante negli ultimi anni), ma vi è anche una quota del 3,7% di stranieri che ha superato i 65 anni. Se a questo si aggiunge che le previsioni demografiche dell'Istat[6] stimano che nel 2065 la popolazione residente in Italia potrebbe nel complesso scendere a 53,7 milioni (scenario mediano), con una perdita di 7 milioni di residenti rispetto a oggi, e che tra il 2045 e il 2050 gli ultrasessantacinquenni saranno quasi il 34% della popolazione totale, è evidente quanto diventi vitale per il Paese l'apporto delle migrazioni: un potenziale (non solo demografico) che potrebbe attutire il processo di invecchiamento, spopolamento e omologazione e che solo miopia o cattiva coscienza impediscono di vedere.

Se questo è lo scenario presente e futuro, e già oggi circa un milione di minori residenti in Italia ha la cittadinanza di un altro Stato e un numero ancora più alto di italiani ha alle spalle una storia di immigrazione dall'estero, come è possibile pensare che la risposta sia quella di rimettere ciascuno al proprio posto e che questo coincida con il territorio dello Stato di cui ciascuno porta la nazionalità giuridica? Eppure, più il mondo esplode e rompe l'ordine dettato a partire dalla divisione del pianeta in Stati-nazione e popoli sovrani su territori considerati propri, al pari di una proprietà esclusiva di cui si è "naturalmente" padroni (non a caso, i sostenitori più beceri di quell'ordine reclamano di voler essere "padroni a casa propria!"), più i cittadini e i loro governanti agognano confini blindati e diritti esclusivi. A noi pare che la migrazione e i tanti immigrati che vivono in Italia e in Europa ci diano invece l'opportunità di pensare e attuare politiche centrate sui bisogni dei cittadini di fatto, sfidandoci a ripensare lo Stato[7] e i diritti oltre i confini angusti e mitici dell'appartenenza nazionale.

Insomma, a vent'anni dalla Turco-Napolitano l'Italia si presenta come un Paese pluriculturale che rifiuta di riconoscersi come tale e continua a pensare l'immigrazione come un accidente transitorio e passeggero. Al mutare antropologico della società non si è accompagnato un adeguato rinnovamento – prima di tutto culturale e poi politico e giuridico – che finalmente porti a modificare la normativa per l'acquisizione della cittadinanza, da una parte, e dall'altra sostenga e faciliti la vita dei tanti immigrati che in Italia lavorano, avviano attività imprenditoriali, fanno figli, acquistano casa,

[5] Centro Studi e Ricerche Idos, Centro Studi Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, Edizioni Idos, Roma, 2017, p. 14.

[6] Istat, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Statistiche Report, 26 aprile 2017.

[7] Donatella Di Cesare, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2017, pp. 11 e 20-25. Sulla riflessione tra immigrazione e "pensiero di Stato" si rimanda a Abdelmalek Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2002, pp. 367-384).

versano tasse e contributi pensionistici e che, se si continuerà a far finta di non vedere, saranno destinati a divenire anziani poveri e marginali, nel migliore dei casi beneficiari di pensioni sociali.
Nell'attesa di un welfare nazionale rinnovato, qualcosa si può forse ottenere puntando sulla contrattazione sociale territoriale e sul welfare locale, affinché almeno su questo livello si provi a rinnovare, con il sostegno di sindacati e associazionismo, il sistema dei servizi sanitari e sociali, parte del prelievo fiscale, gli interventi di contrasto alla povertà, le forme di sostegno al reddito, gli interventi in caso di disoccupazione (anche prolungata), gli uffici pubblici (integrandoli con sportelli informativi e di orientamento), le attività culturali, l'educazione e la formazione scolastica, l'insegnamento dell'italiano per gli adulti (oltre la sola alfabetizzazione), l'accesso agli asili nido, alle scuole, alle mense scolastiche, l'interazione tra scuola e territorio, e così via. E affinché lo si faccia includendo tutti i cittadini, di sangue o acquisiti che siano.
La legge del 1998 ha avuto il merito di accompagnare il dettato normativo con una serie di investimenti economici destinati all'integrazione, oltre che al controllo e al contrasto dei flussi irregolari. Con il tempo i primi sono andati sempre più assottigliandosi e sono cresciute a dismisura le spese per la repressione. Nel frattempo gli immigrati che vivono in Italia hanno raggiunto quasi un decimo della popolazione e in prospettiva, tra immigrati e italiani con passato migratorio, nei prossimi 50 anni ne diventeranno forse un terzo.
Non sarà con una politica di polizia o continuando a relegare gli immigrati in uno stato minoritario di eterni infanti che si potrà fermare l'inevitabile processo di ibridazione della società italiana; al contrario, solo riconoscendo loro pieni diritti di cittadinanza si potrà sperare di costruire un futuro di coesione e sicurezza effettive per tutti. Con l'auspicio che non debbano trascorrere altri 20 anni. ◆

◆ IMMIGRATI E MERCATO DEL LAVORO IN ITALIA

EMANUELE GALOSSI
Inca nazionale
e GIULIANO FERRUCCI
Fondazione Giuseppe Di Vittorio

L'Italia, come evidenziato anche nell'ultimo rapporto annuale dell'Istat[1], sta vivendo una fase migratoria che potremmo definire "matura", con la popolazione migrante in via di progressiva stabilizzazione (il rapporto tra i cosiddetti "lungo-soggiornanti" e le persone con un titolo di soggiorno temporaneo è nell'ordine di 3 a 2) e la maggioranza dei nuovi ingressi motivata dai ricongiungimenti familiari. A conferma di questa dinamica va sottolineato come, solo nel corso degli ultimi cinque anni, abbiano ottenuto la cittadinanza italiana per naturalizzazione, matrimonio, trasmissione o elezione oltre 800 mila persone di origine straniera.
Dall'altra parte "il nostro Paese fronteggia oggi flussi in entrata spesso motivati dalla ricerca di protezione internazionale e non da progetti migratori strutturati. Si tratta, in altri termini, di flussi connessi a fattori di spinta dalle aree di origine, piuttosto che a fattori di attrazione da parte delle realtà di destinazione. Questo potrebbe portare – e se ne vedono gli effetti iniziali – a una presenza dei nuovi migranti meno radicata sul territorio italiano, in quanto non necessariamente destinata a stabilizzarsi, ma a migrare

[1] Istat, *Rapporto annuale – La situazione del Paese*, 2018: https://www.istat.it/it/archivio/214230.

ancora" (Istat 2018, p. 143). A tutto ciò si aggiunge anche un aumento sostanziale delle migrazioni dei nostri connazionali verso altri Paesi (negli ultimi due anni oltre 300 mila persone hanno lasciato il nostro Paese, in particolare in direzione di Regno Unito, Germania, Svizzera e Francia).

In definitiva l'Italia dimostra di essere oggi Paese di ingresso e di transito e di tornare ad essere – benché con caratteristiche molto diverse dal passato – Paese di emigrazione.

L'immigrazione degli ultimi venti anni ha contribuito a contenere il declino demografico e occupazionale del nostro Paese: nel 2017 hanno la residenza in Italia circa 5 milioni di stranieri (per oltre il 70% non comunitari) circa 3,5 milioni in più rispetto al 2003 (da allora sono più che triplicati) e quasi 900 mila in più rispetto al 2011 (+22%). Come detto, l'aumento degli immigrati residenti ha recentemente rallentato, con incrementi anno su anno decrescenti fino ad arrivare ad una variazione percentuale dello 0,4% nel corso dell'ultimo anno. Nonostante questo, "l'evoluzione demografica degli ultimi decenni ci consegna un Paese profondamente trasformato nella struttura e nelle dinamiche sociali e demografiche. La tendenza demografica è destinata ad accentuare ulteriormente il processo di invecchiamento: secondo lo scenario mediano delle previsioni demografiche, tra venti anni lo squilibrio intergenerazionale sarà ancora più critico, con 265 anziani ogni 100 giovani" (Istat 2018, p. 139).

Gli stranieri sono concentrati nelle regioni centro-settentrionali (poco meno dell'84%) e mediamente sono molto più giovani dei concittadini italiani: il peso degli over 64 è sotto il 3%, mentre tra i residenti di cittadinanza italiana la stessa percentuale supera il 21%. Peraltro, vale la pena sottolineare che "dal confronto tra la distribuzione territoriale dei flussi in ingresso per motivi di famiglia e quella dei nuovi permessi rilasciati per asilo politico e motivi umanitari emerge chiaramente un dualismo rispetto all'accoglienza: al Centro-Nord si mette in luce il modello migratorio della stabilità, alimentato soprattutto da nuovi flussi per ricongiungimento familiare; nel Mezzogiorno è evidente la situazione di emergenza, con ingressi rilevanti per asilo e un numero più contenuto di migrazioni di tipo familiare" (Istat 2018, p. 184).

Ormai da anni parte integrante del tessuto produttivo, gli immigrati contribuiscono in misura crescente a produrre ricchezza: nel 2016 il loro apporto è stimato in oltre 130 miliardi di euro, pari all'8,9% del Prodotto interno lordo totale[2]. La partecipazione degli immigrati all'economia del Paese è evidente nelle statistiche relative ad attività e occupazione: il tasso di attività riferito alla popolazione in età da lavoro (15-64 anni) è più alto tra gli stranieri (70,8%) che tra gli italiani (64,8%). Terzo Paese europeo per presenza di stranieri in termini assoluti (dopo Germania e Regno Unito), l'Italia è l'unico dove il tasso di occupazione (15-64 anni) dei residenti immigrati (59,1% per i non comunitari e 63,8% per i comunitari nel 2017) supera quello dei nativi (57,7%). In ragione del più alto tasso di attività, anche il tasso di disoccupazione (over 14) è più alto nella forza lavoro formata dagli stranieri (14,9% tra i non comunitari, 13,2% tra i comunitari) che in quella formata dagli italiani (10,8%).

Appare, peraltro, opportuno notare come i dati analizzati a livello macro-territoriale diano luogo a scenari profondamente diversi: nelle regioni del Nord, infatti, il tasso di attività di italiani e stranieri è praticamente lo stesso (71,9% i primi e 71,3% i secondi),

[2] Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale 2017 sull'economia dell'immigrazione*, il Mulino, Bologna, 2017.

mentre già nel Centro (69,3% vs 73,5%) gli stranieri fanno segnalare un tasso maggiore. Nel Mezzogiorno (54,2% vs 65,3%), se da un lato questa differenza si dilata, dall'altro va rilevato come i valori siano nettamente più bassi per entrambi i gruppi. I tassi di occupazione registrano un vantaggio significativo degli italiani nel Nord (67,4% vs 62%) mentre nel Centro la differenza si assottiglia (62,9% vs 62,1%); nel Mezzogiorno, di contro, il tasso di occupazione degli stranieri è sensibilmente più elevato (43,5% vs 53,6%). Con riferimento al tasso di disoccupazione, quello degli stranieri è più alto di quello degli italiani nelle regioni settentrionali (11,3% dei comunitari e 13,6% dei non comunitari rispetto al 6,1% degli italiani) e centrali (14,6% per i cittadini Ue, 15,9% per quelli non Ue contro il 9,1% per gli italiani); nel Mezzogiorno, invece, in linea con le differenze osservate sui tassi di occupazione, il tasso di disoccupazione degli immigrati è più basso (18,5% per i cittadini dei Paesi terzi, 16,6% per i comunitari e 19,4% per gli italiani).

La crisi ha fatto più vittime tra i lavoratori stranieri che tra quelli italiani: tra il 2007 e il 2013 il tasso di occupazione degli stranieri è diminuito di 8,8 punti (quello degli italiani di 2,9 punti), mentre il tasso di disoccupazione è cresciuto di quasi 9 punti: la differenza col tasso di disoccupazione degli italiani è passata da +2,4 punti del 2007 a +5,6 punti del 2013. Nel 2014 e nel 2015, con i primi segnali di ripresa, si è attenuata la tendenza dei tassi di occupazione di immigrati e italiani a scendere e convergere verso il basso e dei tassi di disoccupazione a salire e divergere verso l'alto.

Se la crisi ha inciso profondamente sull'occupazione degli immigrati, quali conseguenze ha prodotto sulla qualità del loro lavoro? Le statistiche descrivono un quadro caratterizzato da sottoccupazione e precarietà del rapporto: gli stranieri in età 15-64 anni che lavorano sotto condizioni diverse da quelle auspicate in relazione alla durata del contratto oppure rispetto al tempo di lavoro (in condizione di *disagio occupazionale*) sono 823 mila nel 2017, dipendenti a tempo determinato e collaboratori che riferiscono di non aver trovato un impiego a tempo indeterminato (423 mila) e lavoratori part-time (dipendenti e autonomi) che svolgono un lavoro a tempo parziale perché non hanno trovato un lavoro a tempo pieno (401 mila). Il *tasso di disagio*, vale a dire il rapporto tra gli occupati nell'area del disagio e la totalità degli occupati in età 15-64 anni, è molto più elevato tra i lavoratori stranieri che tra quelli di cittadinanza italiana e la differenza tra i tassi è cresciuta sensibilmente negli ultimi anni e fino al 2014, attestandosi nel 2017 a +15,6 punti.

Un lavoro, quello degli immigrati, ottenuto soprattutto attraverso le reti informali (poco meno del 60% dei casi contro il 28% degli italiani), una modalità di accesso che non aiuta la mobilità all'interno del mercato, ostacola la progressione delle carriere, tende a perpetuare condizioni di sotto-qualificazione e segregazione occupazionale: quasi il 70% dei lavoratori stranieri si concentra in 10 comparti, soprattutto lavoro domestico e di cura, ristorazione, edilizia e agricoltura, mentre il 63% è distribuito su 10 professioni soltanto, di cui 4 non qualificate (colf, addetti alle pulizie, facchini e braccianti). Le stesse 10 professioni interessano invece poco più del 20% dei lavoratori italiani. Un dualismo eloquente che ha nel differenziale retributivo una misura impietosa: a parità di ore lavorate, gli stranieri guadagnano circa un quarto meno degli italiani e per le donne la distanza è anche più ampia. I titoli di studio, infine, aiutano meno gli immigrati rispetto agli italiani nella ricerca di un lavoro e più spesso le competenze acquisite non sono valorizzate come dovrebbero. ◆

REDDITI E AGEVOLAZIONI FISCALI. NOTE SULLA CONDIZIONE DEI CITTADINI E DEI CONTRIBUENTI IMMIGRATI IN ITALIA

Consorzio Caaf Cgil nazionale

I Caaf Cgil, attraverso il proprio Consorzio nazionale, dal 2017 hanno dato il via alla raccolta sistematizzata dei dati provenienti dalle dichiarazioni fiscali modello 730.
La banca dati che nasce da questa raccolta include in partenza le dichiarazioni 730 del "periodo fiscale" che va dal 2013 al 2015, con oltre 9 milioni di dichiarazioni: si tratta di uno strumento, con tecnologia Board, che consente di analizzare e condividere tutti i dati presenti nelle dichiarazioni, ovviamente nel pieno rispetto della normativa sulla privacy, essendo i dati stessi non riconducibili al soggetto dichiarante e ai suoi eventuali familiari.
L'esigenza della creazione di tale banca dati è stata proprio quella di poter disporre di uno strumento idoneo, affidabile e di grandi numeri, che offra la possibilità di analizzare il dato sia in formato "macro" che "micro" con l'obiettivo di condurre studi e simulazioni mettendo in relazione i vari provvedimenti di politica fiscale e i comportamenti di spesa dei contribuenti; contribuenti che, a loro volta, se ricondotti a diversi generi – come ad esempio maschile/femminile, dipendente/pensionato, nati in Italia/all'estero ecc. – possono evidenziare con ancor maggior precisione l'efficacia o l'inefficacia di decisioni o proposte di natura tributaria e/o sociale.
Dal prossimo mese di luglio la banca dati si arricchirà di altri 3 milioni di dichiarazioni relative all'anno fiscale 2016 (mod. 730/2017), portando a oltre 12 milioni le dichiarazioni presenti. Ne conseguirà il consolidamento dei dati in un arco temporale più lungo, ovvero di 4 anni, che potrà dare inizio alla produzione di analisi e scenari d'indagine in modalità dinamiche, di verifiche sulle modifiche strutturali delle variabili demografiche e di approfondimento sulle caratteristiche socioeconomiche temporali dei campioni di indagine di provata affidabilità.
Nel caso di specie, partendo dall'assunto che l'opportunità di trovare un lavoro continua a rappresentare la ragione principale che ha già spinto verso l'Italia alcuni milioni di cittadini stranieri, si è cercato, tramite l'estrapolazione di dati specifici tratti dal primo report statistico più ampio, elaborato dalla Fondazione Di Vittorio, di sviluppare un'analisi sul "comportamento fiscale" di tale gruppo di contribuenti – caratterizzati dallo stato di nascita - all'interno del sistema dei Caaf Cgil.
L'analisi di alcuni elementi reddituali e di spesa personale e familiare dei cittadini/contribuenti immigrati in Italia ha dovuto ricorrere pertanto all'approssimazione per "stato di nascita", come indicato nel Modello 730. Non risulta possibile infatti isolare perfettamente i cittadini stranieri dal punto di vista delle dichiarazioni fiscali, e tuttavia alcune caratteristiche del collettivo dei "nati all'estero" inducono a pensare che questo coincida sostanzialmente con cittadini, lavoratori e contribuenti di nazionalità non italiana. Questo perché si tratta di un collettivo in cui la componente matura e anziana è assai bassa, la quota di pensionati lo è di conseguenza, le medie dei redditi sono inferiori a quelle dei contribuenti "nati in Italia", nonostante tra questi ultimi la componente dei pensionati sia decisamente più alta, abbassando la media dei redditi.
Ciò premesso, i contribuenti Caaf Cgil nati all'estero sono risultati nel 2015 216 mila (pari all'8,2% del totale) e hanno denunciato redditi mediamente più bassi rispetto ai contribuenti nati in Italia: il loro reddito totale medio è di 16.829 euro (contro 20.911 euro dei nati in Italia); due su tre presentano redditi che non superano 20 mila euro (contro il

51,5% dei nati in Italia). Ciò corrisponde ai differenziali di reddito tra lavoratori italiani e stranieri riportati anche dai dati Istat: 1.388 euro/mese, contro 1.027 (Rcfl, medie 2017). Le spese e gli oneri detraibili articolati per "nati in Italia" e "nati all'estero" mostrano una prima generale evidenza: la media di quanto è portato in detrazione è assai diversificata tra i due gruppi, ben al di là delle differenze di reddito. Difatti, i nati in Italia detraggono in media spese e oneri per valori compresi tra 1.550 e 1.650 euro (medie sul totale dei contribuenti Caaf Cgil, nel periodo 2013-2015), contro gli 800-900 euro dei nati all'estero. Tra costoro è più consistente il peso degli oneri detraibili per mutui ipotecari, e delle spese per corsi di istruzione (in particolare per l'istruzione non universitaria). È minore invece il peso delle spese rateizzabili che riguardano gli immobili (ristrutturazione edilizia, efficienza energetica, acquisto di arredi per immobili ristrutturati). Altra specificità dei nati all'estero è nell'ampia quota di coloro che ottengono detrazioni in quanto inquilini con contratto di locazione: ben il 34% dei contribuenti nati all'estero, contro l'8% dei nati in Italia. Le detrazioni per interessi sui mutui immobiliari sono l'unica voce di spesa detraibile la cui media è lievemente superiore per i nati all'estero; presumibilmente, ciò potrebbe alludere a una quota più alta di finanziamento rispetto al totale dei costi sostenuti per l'acquisto dell'abitazione, ovvero un minore capitale iniziale. Peraltro, i nati all'estero che portano in detrazione gli interessi del mutuo rappresentano il 17% del gruppo considerato, contro il 12% dei nati in Italia. Questi dati offrono un quadro dal quale si deduce che la popolazione immigrata in Italia è protagonista di due tendenze, riflesse nei dati fiscali: da una parte l'acquisto di abitazioni di proprietà, con una diffusione lievemente maggiore rispetto ai nati in Italia; dall'altra, la preponderanza della locazione privata che, a determinate condizioni di reddito, consente di ottenere una detrazione (ne fruisce un contribuente nato all'estero su tre).

Le differenze tra nati all'estero e nati in Italia si accentuano ancor di più se si considerano le spese e gli oneri deducibili. Le deduzioni, peraltro, hanno tra gli elementi più diffusi e consistenti voci di spesa solitamente associate a condizioni personali di disabilità e non autosufficienza, assai meno presenti tra gli immigrati/"nati all'estero" per via della struttura demografica più giovane della popolazione straniera. Difatti, le componenti più significative delle spese deducibili per i nati all'estero si concentrano sui contributi previdenziali e assistenziali e sui contributi per servizi domestici e familiari.

In linea generale, pertanto, la struttura delle detrazioni e delle deduzioni fiscali non pare combaciare con bisogni, strategie di spesa, condizione sociale degli immigrati in Italia.

Consapevoli che per un confronto con i contribuenti "nati in Italia" tali spunti richiedano ulteriori approfondimenti, con particolare riguardo all'età anagrafica di detti contribuenti, alla loro provenienza di origine, alla loro suddivisione in ambito regionale, alla tipologia dei lavori svolti e al loro posizionamento, questa prima sintesi fa emergere già un quadro utile, che rileva alcuni elementi "di realtà" contrapponibili a tanti "luoghi comuni" in gran voga oggi. Il fatto che il reddito mediano dei cittadini nati all'estero si posizioni su valori inferiori a quelli dei contribuenti "italiani", o quello per cui essi sostengano, in percentuale, maggiori oneri per il pagamento del mutuo relativo all'acquisto della prima casa, fa comprendere che – nonostante si tratti di cittadini integrati nel sistema economico, sociale e fiscale del nostro Paese –, seppur minime variazioni della condizione lavorativa (ammor-

tizzatori sociali, licenziamenti, riduzioni di salario ecc.), possono comportare per "il cittadino straniero" un maggiore rischio di ingresso nell'"area di povertà" o "di esclusione sociale" rispetto al contribuente "nato in Italia".
Come già accennato in premessa, con l'imminente alimentazione di nuovi dati, l'incremento delle informazioni e il loro aggiornamento, da qui ai prossimi anni saremo in grado di selezionare e approfondire ulteriormente queste analisi tanto utili quanto necessarie a sostenere le valutazioni e le scelte rivendicative di politica economica, fiscale e sociale di tutta la Cgil. ◆

◆ DIRITTI E TUTELA INDIVIDUALE DEI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA

CLAUDIO PICCININI
Inca nazionale

Il Patronato Inca Cgil è un punto di osservazione privilegiato per alcuni temi che intrecciano stranieri e Contrattazione sociale territoriale. Nel 2017 sono state 570 mila su 2 milioni e 900 mila le istanze dei cittadini stranieri presentate dal patronato che spaziano dalle procedure di ingresso e permanenza in Italia alle più comuni istanze previdenziali e assistenziali in crescita di anno in anno. In particolare il 16% delle prestazioni di carattere previdenziale riguardano i cittadini non italiani, il 9% delle istanze legate ai danni da lavoro, il 29% delle prestazioni assistenziali. Significative le percentuali di incidenza sul totale che riguardano genitorialità e sostegno al reddito: il 36% sui bonus natalità, il 34% delle disoccupazioni in agricoltura, il 22% per le indennità di maternità in costanza di lavoro.
Le procedure di ingresso e le modalità per la permanenza in Italia coinvolgono amministrazioni locali e istituzioni e impattano con le scelte politiche delle Amministrazioni nell'agevolare o meno l'insediamento di nuovi cittadini o nel promuovere indirettamente un mercato locale che favorisce pratiche non sempre lecite a favore dei residenti italiani. Una problematica che spazia dalla disponibilità di alloggi alla necessità di intraprendere percorsi di integrazione che diano modo ai migranti di inserirsi nel contesto sociale senza che ciò dia luogo a traumi e a fenomeni di ghettizzazione.
La particolare dinamica demografica che, secondo gli ultimi dati Istat, in Italia ci vede da tempo affrontare un saldo negativo per quanto riguarda morti e nascite è segnata dal contributo significativo delle coppie di stranieri che grazie a loro contributo sulle nascite intervengono a limitare il gap demografico tra nascite e decessi. Come detto il Patronato Inca Cgil registra sulle prestazioni legate alla genitorialità (bonus bebè, premio alla nascita, assegni familiari, contributi regionali) una percentuale di incidenza dell'utenza straniera significativa rispetto alla totalità delle istanze presentate.
I temi che riguardano il lavoro di Inca sugli stranieri e coinvolgono le azioni della Cst si riferiscono principalmente al quadro delle norme e dei comportamenti della pubblica amministrazione sulla residenza, chiave per l'accesso alle prestazioni assistenziali e a misure di inclusione spesso limitate appunto dagli ostacoli posti da Regioni e Comuni politicamente avversi alla presenza di stranieri sul proprio territorio. Vale la pena sottolineare come sia il legislatore nazionale che le amministrazioni locali, dimenticando volutamente le norme europee sulla parità di trattamento tra lavoratori e familiari stranieri e italiani, ricorrano sempre più spesso a filtri per l'accesso alle prestazioni assistenziali, provvidenze e graduatorie, basandosi sulla titolarità di permesso da lungo-soggiornan-

ti (almeno 5 anni di permanenza in Italia) quando non anche periodi di permanenza sul territorio maggiori o discriminanti per residenza in una specifica area. Servano di esempio limite gli annunci su corsie preferenziali da riservare agli italiani per l'accesso alle graduatorie dei servizi, anche in amministrazioni governate dal centrosinistra, in palese contrasto con i princìpi fondamentali della nostra Costituzione.

Ingresso e permanenza in Italia

Dal 2011 non vengono rinnovati i flussi di ingresso per lavoro subordinato, pertanto, oggi, non esistono forme di ingresso regolare per chi desidera entrare in Italia per lavoro subordinato a tempo indeterminato. Le principali forme di ingresso si restringono ai ricongiungimenti familiari per chi, regolare e in condizioni di costanza lavorativa, è già stabilizzato in Italia, e al lavoro stagionale che prevede però il rientro periodico nel paese di origine. A questo si aggiungono gli ingressi per motivi umanitari e le procedure di protezione internazionale.

Il rilascio del permesso di soggiorno o del nulla osta al ricongiungimento familiare oltre alla richiesta di permesso da lungo-soggiornante (Ce-Slp) sono condizionati dal rilascio della idoneità alloggiativa, pratica riservata agli stranieri che accedono ad una abitazione in affitto e, raramente, in proprietà. I Comuni e le Asl, alternativamente e secondo le realtà regionali, sono chiamati a certificare l'idoneità degli immobili occupati dagli stranieri migranti, ad indicarne la capacità e le qualità per l'accoglienza evitando, secondo quanto disposto dal Testo unico per l'immigrazione, sovraffollamenti o situazioni di criticità dal punto di vista igienico-sanitario. La certificazione è necessaria per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno o il rilascio del nulla osta al ricongiungimento familiare per consentire l'ingresso in Italia dei propri congiunti e riportare ad integrità il nucleo familiare in particolare per mogli, figli e genitori. L'abitazione occupata deve rispondere a requisiti che variano dalla metratura complessiva ai vani disponibili e tale certificazione, sconosciuta agli italiani, deve essere prodotta tramite accertamento diretto di personale dell'ente locale o tramite studi professionali convenzionati con il Comune. Esistono diverse situazioni di abuso nelle pieghe del rilascio della idoneità alloggiativa: l'innalzamento sproporzionato e irregolare dei diritti di segreteria applicato da alcuni Comuni che tendono a disincentivare l'insediamento, la richiesta di documentazione di difficile reperibilità, le prestazioni dei professionisti, geometri e architetti convenzionati con i Comuni che applicano tariffe sregolate, l'adozione di criteri non chiari e a volte contrastanti sulla idoneità dei locali da parte di Asl e Comuni, fino alle pratiche di compravendita, diffuse in particolare nei grossi insediamenti abitativi, di residenze fittizie che non hanno rispondenza nella reale situazione abitativa del migrante. Quando non è esplicitamente applicata la volontà delle amministrazioni di limitare l'insediamento, la certificazione della idoneità alloggiativa diventa per i migranti l'ennesima occasione per sostenere costi considerevoli in un contesto di speculazione a favore di approfittatori che, facendo leva sulla necessità, ne traggono interesse economico.

Residenza e prestazioni assistenziali

Sia prestazioni come l'assegno sociale che la domanda di concessione della cittadinanza italiana prevedono tra i requisiti una continuità di dieci anni nella "presenza legale" o residenza dello straniero sul territorio italiano. In questi ultimi anni stiamo assistendo

ad un progressivo irrigidimento dell'Inps nell'accertamento del requisito di presenza legale decennale. Il Patronato Inca Cgil, in riferimento al riconoscimento dell'assegno sociale, ritiene che sia soddisfatta la condizione di "presenza legale" sul territorio italiano col mero possesso del titolo di soggiorno rilasciato dalle autorità in quanto il documento riassume le procedure a comprova della presenza regolare dello straniero in Italia. Questo criterio non viene però applicato dall'Istituto di previdenza che procede ad un accertamento dell'effettiva reale presenza continuativa in Italia desumendo dal passaporto degli interessati i periodi di assenza e negando la prestazione in presenza di assenze, anche brevi, spesso dovute a visite ai familiari nel paese di provenienza. Inca affronta queste casistiche in contenzioso contestando le reiezioni dell'Istituto.
La residenza anagrafica diventa spesso il criterio principale tramite il quale si comprova il diritto alla prestazione. Tuttavia ci si trova spesso in presenza di leggerezze da parte delle amministrazioni locali che non sempre pongono attenzione alle conseguenze delle cancellazioni anagrafiche soprattutto quando i lavoratori interessati non sono occupati in lavori stabili ma sono, come nel caso dei lavoratori nelle campagne agricole, chiamati a seguire le occasioni di lavoro in altri Comuni per periodi di tempo più o meno lunghi. La precarietà del mondo del lavoro e una conseguente necessità di mobilità sul territorio incide sull'attenzione che si dovrebbe avere in merito alla residenza anagrafica soprattutto quando da questa deriva l'accesso a prestazioni assistenziali o, come nel caso della cittadinanza italiana, l'interruzione o meno di processi importanti per l'integrazione degli stranieri e dei propri familiari. Il monitoraggio dei comportamenti delle amministrazioni e degli uffici di Stato civile diventa presidio per garantire sia l'accesso alle prestazioni assistenziali che per favorire i processi di integrazione sul territorio.

Certificazione di insussistenza patrimoniale
Osserviamo una crescita di provvedimenti delle amministrazioni locali e degli enti chiamati a gestire il patrimonio immobiliare pubblico tesi a richiedere ai destinatari di alloggi popolari o di prestazioni assistenziali locali e la produzione della documentazione di "insussistenza patrimoniale" riferita a redditi prodotti nel paese di origine.
Nelle modalità per la produzione della documentazione spesso si innestano meccanismi di esclusione destinati ai cittadini stranieri. La documentazione richiesta tende ad accertare che l'interessato non abbia immobili o redditi nel paese di provenienza che sarebbero di ostacolo alla concessione delle provvidenze in Italia. La documentazione deve essere prodotta nel paese di origine e seguire l'iter di traduzione e legalizzazione previsto per i documenti prodotti all'estero. L'individuazione dei corrispondenti enti esteri che siano in grado di esporre una certificazione congrua con quanto richiesto in Italia (equivalenti Uffici del catasto, Agenzia delle entrate) così come la quantificazione stessa del reddito secondo criteri coerenti con la nostra normativa non è semplice, soprattutto nei paesi in via di sviluppo o con pesanti situazioni di disarticolazione della macchina amministrativa. I tempi di produzione della documentazione rischiano di andare ben oltre i limiti di tempo posti dalle amministrazioni diventando questi pretesto per la messa a rischio o l'esclusione dalle prestazioni, sussidi o titolarità. È necessario vigilare affinché gli atti prodotti dalle amministrazioni tengano conto delle particolari procedure amministrative necessarie alla produzione di questa complessa documen-

tazione che richiede, inoltre, un onere economico non indifferente per i cittadini stranieri chiamati a produrla.

Prestazioni erogate da Inps tramite istanza ai Comuni

Prestazioni come l'assegno al nucleo familiare con più di tre figli o alcune prestazioni legate alla natalità sono corrisposte da Inps previo inoltro dell'istanza al Comune di residenza. Questo tipo di prestazioni sono soggette ad una ricorrente pratica di disconoscimento dei requisiti da parte di Inps in particolare nei confronti di titolari di permesso di soggiorno unico, vincolando gli accoglimenti ai titoli da lungo-soggiornante. Le Direttive europee, la copiosa giurisprudenza in merito prodotta anche grazie al nostro contributo in contenzioso confermano il diritto alla prestazione. Tuttavia l'Istituto percorre una linea di diniego delle prestazioni a chi non è titolare di permesso da lungo-soggiornante. Determinante qui, come in altre occasioni, avviare i necessari contenziosi per affermare un diritto anche per chi ha il titolo di soggiorno superiore o uguale ad un anno. Gli ostacoli che si frappongono sono di tipo procedurale. I Comuni che sono chiamati all'attività di recepimento delle istanze pongono in essere ostacoli alla presentazione della domanda senza i requisiti chiesti da Inps rendendo di fatto impossibile sostenerne un contenzioso in assenza di istanza e conseguente reiezione. Spesso questo "filtro", che impedisce l'impugnazione di un provvedimento e non consente di procedere al riconoscimento del diritto, è praticato dagli stessi Centri di assistenza fiscale (Caf) chiamati, tramite convenzione con i Comuni, ad istruire le istanze. Occorre vigilare affinché sia possibile esercitare il diritto a ricorrere avverso le prestazioni negate potendo inoltrare istanze anche in difetto dei requisiti richiesti dagli enti.

Copertura sanitaria per studenti e anziani ultrasessantacinquenni

Dal novembre 2008 i genitori ultrasessantacinquenni dei richiedenti il ricongiungimento familiare non sono coperti dal Ssn. Un decreto applicativo del ministero della Sanità che avrebbe dovuto fissare la quota per l'iscrizione al Ssn non è ancora stato pubblicato. Gli stranieri ultrasessantacinquenni sono pertanto chiamati a dotarsi di un'assicurazione sanitaria privata o, soltanto in alcune regioni, in prevalenza nel Nord Italia, possono versare un contributo volontario per l'iscrizione al Ssn. In questi casi l'importo, di poco meno di 400 euro annue, è fissato direttamente dalle Regioni interessate. L'assenza di provvedimenti del ministero della Sanità e scelte di gran parte delle Regioni mettono a rischio le prestazioni sanitarie proprio per quella fascia di persone che maggiormente necessitano di assistenza e cura. L'intervento in Cst nei confronti delle Regioni per colmare l'assenza di normativa garantirebbe una copertura necessaria a tutelare questa fascia di popolazione evitandole il ricorso a costosi piani assicurativi privati.

Per una corretta integrazione

L'esperienza maturata durante la conduzione del progetto europeo *Forma@* (www.progettoforma.eu) per i ricongiungimenti familiari ha suggerito ulteriori modelli di inclusione e integrazione basati sull'apprendimento della lingua e dei contenuti civico culturali che rappresentano il nostro vivere.
La formazione eseguita dai nostri uffici all'estero per i familiari dei richiedenti il ricongiungimento familiare evidenzia la necessità di proseguire anche in Italia il processo formativo per apprendere la lingua italiana. L'interesse suscitato dai partecipanti prima della partenza rischia di non trovare corrispondente sponda nei servizi formativi messi in campo sul territorio di destinazione. È

fondamentale riconoscere nell'apprendimento della lingua italiana il fattore determinante per una integrazione basata sul dialogo e il confronto tra il contesto che accoglie e le persone inserite. Dall'attività all'estero emerge la necessità di una formazione che contempli anche gli elementi della realtà civico culturale alla quale gli stranieri saranno chiamati a confrontarsi con particolare attenzione alle vulnerabilità, donne e bambini in particolar modo. Una formazione ai diritti, ai valori fondamentali della nostra società che contempli i temi della sanità, della scuola e affronti, in un'ottica di mediazione culturale, anche i temi dei rapporti familiari e della coppia. Un processo questo che avrebbe bisogno, per essere completo ed esaustivo, della partecipazione attiva delle comunità locali, di un coinvolgimento dei cittadini italiani contando sul bisogno di un'azione bilaterale nel processo di integrazione. ◆

◆ IL RUOLO DEI COMUNI NELL'ACCOGLIENZA E INTEGRAZIONE DEI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

LUCA PACINI
Area Welfare e Immigrazione Anci

I Comuni hanno un ruolo centrale nella gestione delle politiche per i migranti, soprattutto se si vuole passare da una gestione emergenziale a una maggiormente strutturata, lungimirante ed efficace del fenomeno. Ce lo dicono i fatti e le buone esperienze che si moltiplicano sui territori da sedici anni a questa parte.
La centralità degli enti locali, così come delineata a partire dal Testo unico sull'immigrazione, trova infatti riscontro nella storia dell'accoglienza, dalla nascita del Programma nazionale asilo (Pna) poi istituzionalizzato nel Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), che ha messo insieme pubblico e privato affidando ai Comuni la regia – e la responsabilità politica – di interventi integrati a favore di una categoria che presenta diversi profili di vulnerabilità.
La nascita del Sistema di accoglienza dei Comuni ha segnato un momento epocale nella storia dell'asilo in Italia. Per la prima volta si è iniziato a pensare e a programmare in termini di "sistema", concretizzando un'assunzione di responsabilità da parte degli enti locali e dello Stato. L'accoglienza è uscita dalla dimensione privata per entrare in quella pubblica e alle realtà del terzo settore, protagoniste assolute dell'accoglienza fino al 2001, si sono affiancati, in una logica di governance multilivello, il ministero dell'Interno e i Comuni, consolidando un sistema di accoglienza a regia pubblica, ma in un rapporto di partenariato privilegiato con gli enti di terzo settore finalmente affrancati da quel ruolo di supplenza forzata causata da un pluriennale vuoto normativo e di programmazione.
Questa progressiva strutturazione e stabilizzazione del sistema di accoglienza dei Comuni attraverso lo Sprar si è accompagnata a un parallelo processo di stabilizzazione delle fonti di finanziamento pubbliche. Infatti, il finanziamento straordinario, inizialmente previsto per il funzionamento del Pna, è stato sostituito dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito per legge e messo a bando dal ministero dell'Interno, prima annualmente e gradualmente in maniera pluriennale.
Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) – coordinato dal Servizio Centrale affidato dal ministero dell'Interno all'Anci – è oggi una rete strutturata di enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per

realizzare progetti di accoglienza integrata destinati a richiedenti protezione internazionale, rifugiati, titolari di protezione sussidiaria e umanitaria, in partenariato con le realtà del terzo settore.
Oltre alla formalizzazione di un dovere di accoglienza delle istituzioni pubbliche, la nascita dello Sprar ha comportato, per i Comuni aderenti alla rete, una valorizzazione e una crescita del welfare locale. I progetti di accoglienza e gli operatori locali dell'accoglienza che operano al loro interno, sotto la regia dell'ente locale e con il contributo degli enti di tutela, sono infatti diventati un punto di riferimento forte sui territori per tutte le azioni in favore di richiedenti asilo e rifugiati.
Si tratta di progetti di accoglienza integrata che riescono a mettere insieme standard qualitativi e orientamenti nazionali comuni (linee guida e gli standard dello Sprar) con le caratteristiche e le peculiarità del territorio, realizzando al tempo stesso un'accoglienza declinata territorialmente ma con delle garanzie nazionali, finalizzata all'autonomia e all'inserimento sociale dei beneficiari.
Questo ultimo aspetto segna una profonda differenza con il sistema di accoglienza "emergenziale" realizzato attraverso i Centri di accoglienza straordinaria (Cas) che sono dotati di servizi minimi, legati essenzialmente al vitto e alloggio, sono quasi sempre di dimensioni molto grandi per numero di persone accolte e non prevedono quasi mai un raccordo con il territorio, con il rischio da un lato di generare dispersione tra le persone accolte in uscita dai progetti di prima accoglienza e di vanificare quindi gli obiettivi di una reale protezione e, dall'altro, di non ottimizzare l'utilizzo di risorse, non solo finanziarie, disponibili per l'accoglienza e le politiche di welfare in generale.
Nello Sprar, al contrario, i progetti, realizzati in partenariato pubblico privato, prevedono, oltre all'accoglienza materiale, anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e di inserimento socio-economico, che si inseriscono in un più generale sistema locale di welfare. Perché nessun sistema di accoglienza potrà mai essere da solo sufficiente alla riuscita dei percorsi di inclusione sociale dei propri beneficiari che necessitano di avere radici territoriali per sortire risultati efficaci e reali. Spesso, infatti, i progetti e le attività programmate a livello nazionale rimangono esperienze non sostenibili, nel momento in cui manchi una loro declinazione locale, in grado di adattare misure, strategie e pratiche di intervento alle peculiarità del contesto dei singoli territori.
La spinta locale dell'inclusione sociale è ulteriormente rafforzata dalle competenze e dalle responsabilità che sono riconosciute in capo ai Comuni nelle politiche e nei servizi di welfare. Il successo dei percorsi di inclusione di richiedenti asilo e rifugiati dipende molto dalle scelte operate dai Comuni, in termini di programmazione, strategie, risorse; dipende dall'abilità (e dalla lungimiranza) dei Comuni la possibilità di includere una politica di accoglienza all'interno dello stesso welfare locale, accrescendo le proprie capacità di dare risposte riguardanti l'intera comunità cittadina, migrante e autoctona, pur rispondendo alle esigenze specifiche di singoli gruppi o individui.
Nel sistema di accoglienza dei Comuni si pratica un'"accoglienza emancipante" finalizzata alla (ri)conquista dell'autonomia individuale dei beneficiari. Precedendo di diversi anni l'approccio non assistenzialista e olistico previsto nel Rei – Reddito di inclusione –, prima misura nazionale di contrasto alla povertà, il sistema di accoglienza dei Comuni mette da sempre al centro le persone accolte, le

quali non devono essere beneficiari passivi degli interventi predisposti in loro favore, ma protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza e d'inclusione sociale.
Un percorso che tiene appunto conto di diversi livelli (sociale, abitativo e lavorativo) e vuole dare alle persone accolte gli strumenti, in primis conoscitivi, che permettano loro di interagire con il territorio in modo dialettico, per trovare risposte a esigenze e bisogni personali, attraverso la fruizione dei servizi/diritti offerti sul territorio, nonché attraverso l'attivazione di reti sociali interpersonali o strutture sociali più ampie.
Per la realizzazione e la riuscita di questi obiettivi è indispensabile, accanto alle attività più propriamente indirizzate al beneficiario, un'attività di lettura del territorio con l'obiettivo di cogliere quale sia il suo "patrimonio" e realizzare una rete che metta insieme l'istituzione, gli attori sociali (organizzazioni sindacali e imprenditoriali, associazioni di volontariato, centri sportivi, banche del tempo ecc.) e la comunità tutta.
La conoscenza del territorio infatti facilita l'interazione del progetto con il contesto e permette azioni mirate per il coinvolgimento, diretto o indiretto, degli attori sociali attivi, consentendo così di implementare la rete dei servizi con una più ampia rete sociale di supporto.
In questo quadro l'integrazione è dunque da intendersi come un percorso verso l'autonomia, che comprende interventi essenziali come l'accesso ai servizi di base (istruzione, salute, trasporti ecc.), la partecipazione sociale (relazione attiva con il territorio di residenza, gestione del tempo libero, relazioni con reti o comunità di riferimento, vita associativa ecc.) e quindi l'accesso al mercato del lavoro e alla casa.
Questi percorsi di integrazione rappresentano il centro e il motore dello Sprar che ha prodotto e continua a produrre, in questi suoi primi sedici anni di vita, un impatto misurabile in rapporto alle differenti dimensioni coinvolte: beneficiari, amministrazioni locali, territorio e comunità cittadine, sistema asilo nazionale.
Una presa in carico dei beneficiari, secondo gli obiettivi e le modalità dell'accoglienza integrata, consente di facilitare i percorsi di autonomia dei singoli (e dei nuclei familiari), permettendo loro di passare da meri assistiti a protagonisti del progetto di accoglienza e, soprattutto, del proprio percorso di inserimento socio-economico. Il livello di integrazione dei rifugiati non viene misurato solo sulla conquista di casa e lavoro, quanto sulle possibilità/opportunità che ha la persona di reagire e interagire con il territorio, sia in condizioni di vita consuetudinaria che in situazioni di difficoltà, come nel caso del verificarsi di una malattia, di uno sfratto o di un licenziamento.
In questi termini l'impatto sulle amministrazioni locali si traduce in:

- prevenzione dei fenomeni di emarginazione sociale, con il consequenziale risparmio sulle spese per i servizi di welfare;
- ottimizzazione delle risorse nella possibilità di intervenire con politiche, strategie e azioni su "scala sociale", prevedendo gli interventi in favore dei rifugiati in un contesto più generale di welfare;
- rafforzamento delle competenze dei servizi territoriali, e loro diversificazione, a beneficio di tutta la popolazione locale, nativa o migrante;
- arricchimento, anche culturale, dei territori con l'ingresso di nuove competenze e capacità;
- rivitalizzazione dei territori, prevalentemente a vocazione agricola o artigianale, spopolati a seguito dei processi di urbanizzazione degli abitanti;
- tenuta dei servizi educativi e scolastici altrimenti a rischio di chiusura;

◆ controllo del territorio e prevenzione del rischio di devianza.
Sulle comunità cittadine può tradursi invece in una "apertura al mondo" da intendersi nelle sue innumerevoli sfaccettature: dalla capacità di entrare in dialogo e confronto con altre culture alla disponibilità di mettersi in gioco per ricercare le somiglianze, e su queste puntare a discapito delle diversità separanti; dalla conoscenza di contesti e storie differenti di Paesi lontani alla capacità di raccontare e spiegare la propria storia; fino all'inevitabile progresso culturale, sulla scia di quanto accade in Italia da secoli con una cultura nazionale, espressione del meticciato delle tante civiltà che si sono succedute e incontrate nel corso della storia.
È quindi dalla dimensione locale che si può partire per definire un percorso di integrazione coerente con le esigenze del beneficiario e con quelle della comunità tutta. ◆

◆ MIGRAZIONI E DIRITTO ALLA TUTELA DELLA SALUTE E ALLE CURE

SALVATORE GERACI
Area sanitaria Caritas Roma, Società italiana di medicina delle migrazioni

Di fronte a una migrazione in Italia ormai strutturata ma assai diversificata, con percorsi di accoglienza e inserimento a volte complessi e non sempre includenti, con aspetti che assumono, almeno quantitativamente, dimensioni "acute" inaspettate, i percorsi di tutela sanitaria hanno mostrato di reggere al fenomeno e di sapersi adeguare, più o meno prontamente, alle varie situazioni emergenti. Nonostante ciò, come diremo alla fine di questo capitolo, persistono criticità e nel contempo ampi margini di miglioramento.

La tutela della salute
In Italia il diritto alla tutela delle persone non appartenenti all'Unione europea, anche se non in regola con le norme per l'ingresso e il soggiorno, è garantito dal decreto legislativo 286 del luglio 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). I princìpi e le disposizioni contenute in questo decreto hanno trovato poi maggiore concretezza applicativa con l'emanazione del Regolamento di attuazione previsto dallo stesso Testo unico (decreto presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999) e dalla Circolare n. 5 del ministero della Sanità del marzo 2000. Obiettivo dichiarato di questa impostazione politico-normativa è quello di includere a pieno titolo gli immigrati in condizione di regolarità giuridica e prevalentemente presenti con permessi di media e lunga durata (lavoro, famiglia, protezione), nel sistema di diritti e doveri per quanto attiene all'assistenza sanitaria a parità di condizioni e di opportunità con il cittadino italiano: sono stati così rimossi dei requisiti che nel passato erano ostativi (la residenza, il limite temporale, le aliquote diversificate per l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale - Ssn) e introdotti princìpi di equità (obbligatorietà estesa all'iscrizione al di là del perfezionamento formale delle pratiche, esenzione per situazioni di maggior disagio, come i richiedenti asilo, i detenuti). Il diritto all'assistenza è stato esteso anche a coloro presenti in Italia in condizione di irregolarità giuridica (Stranieri temporaneamente presenti - Stp) garantendo loro, oltre alle cure urgenti, anche quelle essenziali, continuative e i programmi di medicina preventiva. È stata così realizzata una strategia di inclusione, che pone l'Italia all'avanguardia tra i paesi di immigrazione.
Per i cittadini comunitari la tutela sanitaria

è garantita nei soggiorni brevi attraverso la Tessera europea di assicurazione malattia (Team) rilasciata dal paese di provenienza, e per i soggiorni più lunghi attraverso l'iscrizione al Ssn (obbligatoria o volontaria) o con assicurazioni private. Tuttavia esistono condizioni di marginalità (lunghi soggiorni senza un lavoro regolare, mancanza della Team, assenza di residenza) che espongono cittadini europei a una inadeguata copertura sanitaria nel nostro paese (di fatto solo con la possibilità di accedere al pronto soccorso). Quasi tutte le Regioni hanno normato l'accessibilità ai servizi sanitari, analogamente agli Stp, attraverso un codice (Europeo non iscritto - Eni) dando una copertura universalistica coerente con il mandato costituzionale.

L'impostazione inclusiva data dal legislatore deve però necessariamente accompagnarsi con una disponibilità da parte delle amministrazioni locali, che nel tempo sono divenute le reali protagoniste delle politiche sociali e sanitarie per gli stranieri, nell'implementarle e renderle operative; ma è proprio in questo ambito che si evidenzia una preoccupante discontinuità e discrezionalità applicativa in base agli umori politici nazionali e locali.

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) per effetto dell'art. 117, ha dato alle Regioni e alle Province autonome (Pa) il potere di definire delle norme sul tema della salute di tutti i residenti e quindi anche degli immigrati, mentre l'immigrazione è tra le materie in cui lo Stato mantiene la piena potestà legislativa. La tematica "salute e immigrazione" appare ambiguamente sospesa tra la legislazione "esclusiva" (quella dello Stato) e la legislazione "concorrente" (quella delle Regioni e Pa) in ciò che abbiamo definito "pendolo delle competenze e delle responsabilità". Lo Stato in materia di sanità assume il ruolo di garante dell'equità ma, nella pratica, le numerose indicazioni normative sull'assistenza sanitaria agli immigrati da parte di vari ministeri a cui si aggiungono indicazioni regionali hanno ingenerato confusione e difficoltà interpretative a livello dei settori amministrativi delle Regioni e delle Aziende sanitarie.

Gli stessi Sistemi sanitari regionali (Ssr) operano in modo molto difforme configurando una progressiva divaricazione dei 21 sistemi sanitari che spesso derogano, specie per i gruppi più vulnerabili quali gli immigrati, dai Livelli essenziali di assistenza (Lea) e dal principio di equità, ispiratore del Ssn. Per evitare questo rischio il 20 dicembre 2012 è stato sancito un accordo in seno di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome che, pur non essendo una nuova legge, è cogente sul piano interpretativo delle norme esistenti e ha introdotto importanti novità come la possibilità di iscrizione al Ssn di minori figli di immigrati non in regola con il soggiorno (n. 255/Crs, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* S.O. n. 32 del 7 febbraio 2013). A distanza di alcuni anni dalla sua approvazione, l'accordo ancora deve essere diffusamente e omogeneamente applicato.

Criticità

Possiamo riassumere le criticità principali in due importanti capitoli generali: una incoerenza istituzionale e una discrezionalità locale. A ciò si aggiunge la difficoltà ad avere una reale governance nazionale e territoriale, frutto anche di assenza di una visione condivisa sul fenomeno, che rende complesso garantire un reale accesso alle cure in modo equo e omogeneo su tutto il territorio italiano.

Incoerenza istituzionale: è la definizione di norme che spesso rendono inattuabili percorsi e tutele perché incomplete o contraddittorie. Un esempio, ma purtroppo potrebbero esserne descritti diversi[1], può essere quello riferito ai minori stranieri che, anche ai sensi dell'accordo citato precedentemente, non devono essere discriminati nell'accesso alla tutela sanitaria rispetto all'intera popolazione minorile garantendo l'iscrizione al Ssn e il pediatra di libera scelta. Recentemente tale impostazione è stata recepita nei Lea, ma ancora oggi manca un intervento ministeriale, più volte annunciato e mai pubblicato, che dia indicazioni sulla cogenza di una tale impostazione, sulla inclusione di tutti i minori, compresi i figli di cittadini europei in condizione di fragilità sociale, e su un possibile percorso amministrativo. Lo stesso ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la presidenza del Consiglio, dipartimento per le Politiche della famiglia, auspicano tale soluzione già nel IV "Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva"[2] e ciò è stato anche ribadito in un recente documento del Comitato nazionale di bioetica[3]. E ancora una criticità irrisolta è la problematica dei ticket sia per i minori figli di Stp iscritti con età superiore ai sei anni, sia per i minori non accompagnati e, a seguito del dlgs n. 142/15, sia per i richiedenti protezione internazionale a causa di interpretazioni che riducono la possibilità di esenzione dal ticket solo nei primi due mesi di titolarità del permesso di soggiorno; dopo tale periodo il beneficiario è equiparato all'inoccupato con la richiesta del pagamento del ticket in contraddizione con il dlgs n. 150/15[4].
Non aver previsto l'esenzione dal ticket per queste tipologie di minori fa sì che spesso si preferisca la permanenza nell'irregolarità sanitaria e l'accesso al pronto soccorso al posto di percorsi sanitari appropriati. Anche in questo caso registriamo documenti che auspicano la soluzione di queste incongruenze[5] in una sorta di schizofrenia istituzionale: l'istituzione dice a se stessa di applicare delle norme che l'istituzione ha emanato ma che essa stessa ignora e non applica.

Discrezionalità locale: è l'effetto di una "autonomia regionale" mal gestita e, per rimanere nell'esempio precedentemente citato (iscrizione e tutela dei minori stranieri in condizione di irregolarità giuridica dei genitori), possiamo evidenziare come ogni Regione abbia un approccio assolutamente "originale": dall'ultimo monitoraggio della Società italiana di medicina delle migrazioni (Simm)[6]

[1] Criticità persistono circa i percorsi assistenziali dei richiedenti protezione internazionale, sui minori stranieri non accompagnati, sul tema della residenza e sulle politiche di esenzione dal ticket…
[2] Decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 2016. IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva – 2016-2017". *GU* Serie generale n. 267 del 15-11-2016 - Suppl. ordinario n. 50.
[3] Comitato nazionale per la bioetica, *Immigrazione e salute*, 23 giugno 2017.
[4] Vedi articolo 19 commi 1 e 7 in cui "sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano… la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa"; e l'art. 34 in cui si è espressamente abrogato l'art. 1, co. 2, del dlgs n. 181/2000 che aveva introdotto la distinzione tra disoccupati e inoccupati.
[5] Ministero dell'Interno - dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione: "Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale" ai sensi del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 (presentato il 26 settembre 2017). Camera dei deputati. Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema d'accoglienza, di identificazione e d'espulsione… "Relazione sulla tutela della salute dei migranti e della popolazione residente", 8 novembre 2017.
[6] https://www.simmweb.it/archivio-sito/index.php?id=397

risulta che solo sette Regioni hanno prodotto atti formali di allineamento all'accordo (nuovi o aggiornamento atti precedenti), tre Regioni hanno richiesto indicazioni procedurali nazionali, quattro Regioni e una Pa fanno riferimento ad atti e procedure precedentemente in essere. In particolare Lombardia, Sicilia e Piemonte non differenziano Stp ed Eni, ma le prime due garantiscono l'assistenza attraverso il Servizio sanitario regionale solo fino a 14 anni, la Lombardia prevede il pediatra a richiesta, ma assicura una completa esenzione dal ticket. Esenzione presente anche in Sicilia che non è prevista in Piemonte per i bambini sopra i 6 anni. Emilia Romagna, Abruzzo e Toscana prevedono tutela solo per i figli degli Stp fino a 14 anni; nelle prime due Regioni c'è possibilità del pediatra ma senza iscrizione al Ssr, mentre in Toscana c'è l'iscrizione attraverso codice fiscale direttamente richiesto dall'Azienda sanitaria agli uffici preposti. Lazio, Liguria e Campania aspettano indicazioni ministeriali sui codici da attribuire per la definizione amministrativa del percorso assistenziale e attualmente assicurano l'iscrizione solo ai minori già in possesso di codice fiscale ma senza esenzione sopra i 6 anni.

Conclusioni

Buone politiche producono buona salute e le norme devono supportare e promuovere processi di tutela sanitaria e di garanzia di accesso e di fruibilità delle cure. Lo scenario costituzionale (articolo 32) e sprazzi di buone politiche hanno disegnato norme inclusive e tutelanti che però, come abbiamo visto, faticano a implementarsi e ad essere applicate in modo uniforme in tutta Italia.

Oltre che interventi puntuali per correggere distorsioni interpretative e resistenze attuative, riteniamo che la sfida maggiore per la sanità pubblica sia quella di un'adeguata governance del sistema sia a livello nazionale che locale. A tale proposito auspichiamo un ruolo attivo del ministero della Salute in ambito interistituzionale e l'attivazione di un reale coordinamento tra le Regioni e Pa sull'esempio del Tavolo interregionale "Immigrati e servizi sanitari", che tra il 2008 e il 2014 ha prodotto percorsi efficaci e importanti strumenti di tutela[7].

Riteniamo anche indispensabile la valorizzazione delle competenze e del ruolo della società civile, dell'associazionismo e del mondo scientifico nel monitorare il fenomeno, nell'evidenziare le criticità e proporre soluzioni e/o percorsi innovativi di inclusione e di tutela sanitaria. In questo senso segnaliamo l'attività e i documenti della Società italiana di medicina delle migrazioni[8] che, anche grazie a un capillare lavoro di rete sui territori, ha una capacità di lettura e di proposizione puntuale, concreta e lungimirante in un'ottica di salute globale, equa e transculturale.

Infine la caratteristica variegata dell'immigrazione in Italia deve costringere i sistemi

[7] Carletti P., Geraci S., "Una rete istituzionale nella rete per la salute degli immigrati", in *Migrazioni, salute e crisi. Coesione sociale, partecipazione e reti per una salute senza esclusioni*, Atti del XII Congresso nazionale Simm, Pendragon, Bologna, 2012, pp. 142-146.

Geraci S., "La dimensione regionale: prossimità o discriminazioni?", in Atti del XIII Congresso nazionale Simm: *Migrazioni, salute e crisi. Responsabilità ed equità per la salute dei migranti: un impegno da condividere*, Agrigento, 14-17 maggio 2014, Pendragon, Bologna, 2014, pp. 95-109.

Geraci S., "Diritto compiuto o occasione mancata? *Advocacy* per forza!", in Atti del XIV Congresso nazionale Simm, *Persone e popoli in movimento. Promuovere dignità, diritti e salute*, Torino, 11-14 maggio 2016, Pendragon, Bologna, 2016, pp. 51-59.

[8] https://www.simmweb.it/consensu-e-congressi-simm.

sanitari regionali e locali a ripensare il modo di approcciare questa popolazione con "interventi di prossimità" che abbiano come riferimento l'aumento della competenza culturale dei propri operatori e dei servizi, il lavoro di rete, la sussidiarietà con diverse organizzazioni, la valorizzazione delle comunità degli immigrati stessi in un processo virtuoso che potrà essere occasione per modificare in meglio, per la popolazione italiana e straniera, l'intero sistema dei servizi. ◆

◆ LEGGE 199/2016: UN PRESIDIO NORMATIVO PER SCONFIGGERE LO SFRUTTAMENTO DEL LAVORO IN AGRICOLTURA

JEAN RENÉ BILONGO
Area immigrazione Flai Cgil nazionale

"Anche sorgenti e pozzi
si esauriscono quando si attinge
troppo e troppo spesso da loro"
Demostene

Il lavoro in agricoltura si contraddistingue spesso per condizioni di lavoro indecorose e avvilenti. Qui imperano sfruttamento, sotto-salario, caporalato, vessazioni, violenza. Un quadro deleterio, lesivo della libertà e della dignità nel quale si trovano imbrigliate decine di migliaia di lavoratrici e lavoratori, specie donne e migranti. Secondo le stime dell'Osservatorio "Placido Rizzotto" Flai Cgil, gli "invisibili" nelle nostre campagne si quantificherebbero in circa 430 mila di cui ben 100 mila esposti al grave sfruttamento e vulnerabilità alloggiativa. Da Nord a Sud, al Centro come sulle Isole, dalla cronaca echeggiano quotidianamente notizie raccapriccianti su lavoratori costretti a orari di lavoro particolarmente lunghi in cambio di retribuzioni da fame, in una cornice di abusi e violenze di ogni genere, compresa la violenza sessuale. Lo spaccato della situazione è dipinto dal Rapporto 2017 dell'Ispettorato nazionale del lavoro: su un campione di 7.265 aziende agricole controllate, i lavoratori irregolari individuati sono stati 5.222 di cui 3.459 in nero. Una situazione di vero e proprio allarme sociale che ha innescato una straordinaria capacità vertenziale e di mobilitazione della Flai, nell'imperativo di porre un argine allo sfruttamento e il caporalato in agricoltura. Una lunga battaglia culminata con il varo della legge 199/2016: un impianto normativo particolarmente incisivo per contrastare, punire e perseguire la piaga dello sfruttamento che insudicia intere filiere agricole. Il merito della legge 199 è di essersi posta a presidio del lavoro in agricoltura, per la dignità e i diritti alle persone, ristabilendo il principio della legalità. Tuttavia, l'azione repressiva contemplata dalla norma si pone in simmetria con un'azione propositiva da articolare su tutto il territorio, con il coinvolgimento delle istituzioni per far sventolare il vessillo della legalità nei campi. Con questo dispositivo normativo si è finalmente giunti a una legge organica contro lo sfruttamento e non solo contro il caporalato. La riscrittura degli indici di sfruttamento, dell'articolo 603-bis, agevola la sua applicazione. La norma è stata doppiamente articolata: consta di una parte deputata alla repressione e una seconda parte da qualificare in funzione di prevenzione. Poiché interviene sulle norme penali, la sua applicazione è da reputare estensibile a tutti i comparti produttivi – e non solo quello agricolo – a tutela dei lavoratori. La 199/2016 annovera inoltre la possibilità di controllo giudiziario dell'impresa e un'adeguata tutela dei lavoratori che sporgono denuncia.

Un dispositivo di contrasto efficace allo sfruttamento

Occorre sottolineare che la norma precipua contro il caporalato resta la riscrittura, avvenuta nel 2011, dell'articolo 603-bis del codice penale. In realtà, la legge 199 del 29 ottobre 2016 (entrata in vigore il 4-11-2016) recante Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo si qualifica come la prima norma effettivamente finalizzata alla repressione dello sfruttamento lavorativo, in quanto il nuovo reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale modificato dalla 199 punisce sia il reclutamento per conto altrui di lavoratori, sia l'utilizzo, l'assunzione o l'impiego di manodopera "anche" mediante l'attività di intermediazione illecita, ossia l'interposizione del caporale.

La legge 199 è stata ampliata per estendere all'imprenditore ovvero al datore di lavoro la responsabilità in solido dello sfruttamento. Il caporale in quanto tale è da reputare anello dello sfruttamento: l'articolo 1 punisce, con l'arresto, chi viola gli indici di sfruttamento e approfitta, anche senza l'ausilio del caporale, dello stato di bisogno del lavoratore, inteso come situazione di disagio economico tale da compromettere la possibilità di soddisfacimento di necessità basilari e primarie di vita dell'interessato/a e finanche dei propri familiari.

Tra le novità dirompenti contenute nella 199/2016 rispetto al 603-bis codice penale vi è il fatto che non è più richiesto che l'attività d'intermediazione illecita di manodopera sia svolta necessariamente in forma "organizzata" in quanto la condotta del caporale assume ora rilevanza penale già al momento del reclutamento, a prescindere dall'effettiva conclusione dell'attività d'intermediazione con il datore di lavoro in quanto basti la destinazione dei lavoratori e lo sfruttamento del loro stato di bisogno.

Le condizioni e indici sintomatici di sfruttamento

La legge 199 annovera quali indici di sfruttamento i seguenti:

- la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti di riferimento;
- la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
- la sussistenza di violenza delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro […] o a situazioni alloggiative degradanti.

L'istantanea che scatta quotidianamente la Flai, attraverso la pratica del sindacato di strada, fotografa condizioni di lavoro e di vita in cui le violazioni di cui sopra sono la norma al punto da diventare routine.

Alcuni "nodi sociali" che alimentano il potere dei caporali richiedono risposte urgenti per sterilizzare gli interstizi di agibilità in cui essi agiscono e restituire alle lavoratrici e ai lavoratori la libertà e la dignità calpestate. Da questa prospettiva la legge 199 offre alla Flai e alla Cgil una straordinaria opportunità nel momento in cui se ne declina l'attuazione, partendo dal ruolo attribuito alla Rete del lavoro agricolo di qualità (istituita dal decreto legge 91 del 24-6-2014, convertito con la legge 116 dell'11-8-2014) di cui è in fase di sperimentazione il decentramento territoriale, partendo dalla provincia di Foggia. Le Sezioni territoriali della Rete sono chiamate a svolgere un ruolo di promozione attiva di servizi a favore dei lavoratori e delle imprese, alternativi a quelli erogati dai caporali e riportando alla legalità l'incontro

tra domanda e offerta di lavoro e il trasporto dei lavoratori ai/dai campi. Tuttavia la colonna portante dell'assetto rimane uno: l'applicazione dei contratti collettivi ai lavoratori. Il dialogo funzionale con la Cabina di regia nazionale della Rete mira a consentire l'interconnessione di alcune banche dati (Inps, Ispettorato del lavoro) per cercare di indirizzare meglio la fenomenologia e, al contempo, mettere in atto gli strumenti di contrasto e di prevenzione.
Ulteriore tema e terreno di sfida è quello dell'accoglienza dignitosa delle lavoratrici e dei lavoratori agricoli, siano essi autoctoni o migranti. Per i migranti, nello specifico, qualificare l'accoglienza deve mirare a raggiungere il traguardo dell'integrazione sul territorio. Da questa prospettiva la legge 199 apre ulteriori spazi: una parte del dispositivo prevede infatti l'attuazione di un piano straordinario per l'accoglienza dei lavoratori. Per non farli ammucchiare in quegli indegni accampamenti di fortuna noti come "ghetti" in cui si agglutinano migliaia di persone, nel degrado più assoluto. Una previsione rimasta finora lettera morta. ◆

◆ UN PROGETTO EUROPEO E SINDACALE SU LAVORATRICI E LAVORATORI DEI SERVIZI PUBBLICI E MIGRANTI

CONCETTA BASILE
Segretaria nazionale Fp Cgil

Il progetto sul lavoro nei servizi per i migranti tra la Fp Cgil, Fsc Ccoo ed Epsu è il risultato di anni di sollecitazioni politiche e sindacali del Gruppo mediterraneo dei sindacati dei servizi pubblici europei. Un primo progetto ("I servizi pubblici incontrano i migranti") fu organizzato nel 2010 con Epsu, Psi e i sindacati di Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo; un secondo progetto europeo ("Informazione e formazione per i rappresentanti dei lavoratori pubblici sull'accoglienza del pubblico migrante") è stato organizzato nel 2012 con Epsu e i sindacati di Francia, Spagna e Portogallo. Nel 2017 Epsu e i sindacati spagnoli di Fsc Ccoo e della Fp Cgil hanno deciso di finanziare un progetto dedicato a dare voce alle lavoratrici e ai lavoratori che lavorano nei servizi pubblici (in un rapporto di lavoro pubblico o privato) per e con i migranti.
Si è deciso di partire da Italia e Spagna con un progetto finanziato dai soli sindacati europei, per poi allargarsi, in un prossimo futuro, a Francia e Grecia. Il progetto ha uno scopo politico ben definito: incontrare chi lavora in questi servizi per immaginare di dare loro voce, sia in una prospettiva nazionale ma anche nel dialogo sociale europeo.
Lo scopo del progetto, realizzato appunto insieme al sindacato spagnolo dei servizi alla cittadinanza di Comisiones Obreras (Fsc Ccoo) e al sindacato europeo dei servizi pubblici (Epsu), vuole approfondire il ruolo fondamentale di chi lavora nei servizi pubblici (intesi come pubblici e privati) nell'accoglienza, nella cura e nella integrazione dei migranti. Le lavoratrici e i lavoratori (pubblici e privati) agiscono fattivamente, per e con i migranti, nel lungo viaggio che vede protagonisti questi ultimi in innumerevoli situazioni, spesso al limite della legalità, proprio per il contesto nel quale si muovono.
Era nostro obiettivo evidenziare come tutti i nostri settori sindacali di riferimento della categoria vengano investiti di un ruolo importante nelle tappe che i migranti percorrono: dal soccorso alla prima collocazione nei centri di accoglienza, e giù fino all'integrazione, passando quindi attraverso tutta la filiera lavorativa, dalla cura della salute alla certificazione amministrativa, fino alla gestione dei centri stessi. I servizi (pubblici e

privati) sono decisivi per passare dallo stato di migrante a quello di cittadino, nazionale ed europeo.
In questa prima fase il lavoro del progetto si è svolto a livello nazionale. La parte spagnola si è concentrata maggiormente sul tema dell'accoglienza dei minori non accompagnati, fenomeno che assume una fortissima rilevanza, soprattutto nella frontiera marocchina della Spagna, nelle città autonome di Ceuta e Melilla, dove sono state costruite le due barriere di separazione di 8 km a Ceuta e di 12 km a Melilla. Sarà proprio Melilla ad ospitare il primo evento europeo di confronto del progetto, nel prossimo mese di giugno.
A livello italiano, il progetto ha utilizzato principalmente lo strumento del *focus group*, coinvolgendo gli operatori territoriali e lavorando assieme alle nostre strutture regionali. Gli incontri che si sono tenuti nel Lazio, in Sicilia, in Lombardia e in Emilia Romagna hanno mostrato come l'interazione tra tutti coloro che operavano nei servizi ai migranti diventa un nuovo valore in sé, anche di conoscenza reciproca.
In attesa di un'analisi scientifica – la quale sarà prodotta dalla Fondazione Di Vittorio che segue per noi la ricerca e lo svolgimento del progetto – si possono trarre alcune prime valutazioni, riflessioni e indicazioni di futuro lavoro. Tali valutazioni non sono in nessun modo una presentazione di risultati, neanche interlocutori, ma una problematizzazione alla luce delle ipotesi iniziali, degli obiettivi sindacali e del percorso avviato.
◆ Anzitutto, i servizi pubblici rivolti ai migranti operano in maniera eccessivamente separata, scarsamente integrata, anche nella interpretazione legislativa e amministrativa. I servizi non si parlano (anche all'interno della stessa amministrazione, ad esempio servizi comunali dell'anagrafe con i servizi sociali), le lavoratrici e i lavoratori non si parlano, si vivono a volte l'un l'altro come concorrenti, se non in conflitto. Al massimo come committenti gli uni degli altri. Da parte di chi lavora nelle cooperative il giudizio più comune è "sono disincantato, se vado in questura, in prefettura, alla Asl o in Comune, non mi aspetto niente da nessuno". Si forma perciò una sorta di "conflitto" tra il migrante (e chi lo rappresenta, il mediatore, il cooperante) e una parte del servizio pubblico. È pur vero che il cooperante o il mediatore è la linea di collegamento tra i vari servizi che si occupano del migrante. Sono loro, ad esempio, a farsi carico di una tutela dei loro diritti verso le istituzioni pubbliche, a partire dai rapporti con la Polizia, la scuola o l'ospedale per casi vulnerabili. Esperienze come le Case della salute in Emilia Romagna mostrano che una fornitura integrata di servizi, ad esempio socio-sanitari, permette di utilizzare al meglio le capacità sia delle cooperative che dei mediatori culturali.
◆ In chi lavora nei servizi ai migranti prevalgono due tipologie di approccio: una che affronta il tema con impegno e volontà, molte volte come conseguenza di una propria scelta, quasi di vita (presente in chi lavora nelle cooperative, in alcuni servizi sanitari, in alcuni servizi sociali comunali); l'altra che vive il lavorare nei servizi ai migranti come una imposizione a cui sfuggirebbero volentieri (soprattutto nelle prefetture e nelle questure) e in casi estremi fino a tenere nascosto l'oggetto del proprio lavoro (stigma sociale dell'immigrazione). In alcuni casi sono destinati agli uffici immigrazione gli ex interinali. In generale chi lavora nei servizi per l'immigrazione vi rimane a lungo senza possibilità di rotazione o di altre esperienze. In generale si nota una dicotomia tra la rete informale su cui opera la cooperazione e la struttura formale e gerarchica della pubblica amministrazione, non solo legata al ministero degli Interni, ma anche ai servizi locali e sanitari.

◆ *Formazione:* altissima la richiesta di formazione, da quella linguistica (oltretutto resa più necessaria e pressante dalla mancanza di un numero adeguato di mediatori culturali) a quella giuridico-amministrativa, tecnico-normativa o relazionale, comunicativa. Comunque c'è assenza di una formazione specifica per chi opera in questo settore (la normale formazione è giudicata inutilmente troppo generica), mentre invece si avrebbe bisogno di un continuo aggiornamento, di una formazione continua su una materia in continuo divenire. Chi lavora nelle cooperative sembra avere accesso ad una formazione continua, per quanto non sempre necessariamente specifica; è tuttavia proprio nel lavoro pubblico in senso stretto ad essere evidente questa carenza (ad esempio differenze di formazione tra personale civile della questura e personale di polizia).

◆ *Salute e sicurezza sul lavoro:* il tema è importante. Tutte le figure segnalano rischi di burn-out, superlavoro a causa dei tagli di personale, violenza subita da terzi, ma anche timori per aspetti connessi alla legalità e alla corruzione (nelle procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno o altre pratiche legate alla residenza e al ricongiungimento familiare). Andrebbero promosse esperienze tipo "Prendersi cura di chi cura", un progetto europeo centrato sulla salute degli operatori di cura. Il tema salute e sicurezza per gli operatori che operano nei servizi pubblici per i migranti potrebbe risultare infatti una questione di rilevanza europea, essendo la Salute e Sicurezza materia di competenza comunitaria (ruolo che competerà proprio al sindacato europeo, Epsu in particolare).

◆ *Legalità:* tema molto rilevante soprattutto per chi lavora in prefettura e questura. A un primo confronto con gli operatori si segnalano l'assenza di standard nazionali, procedure che devono essere forzate per portare a un risultato positivo; tutto questo apre spazi drammatici alla corruzione e all'arbitrio e ai timori dell'operatore che in questa indeterminatezza, nel migliore dei casi, fa il meno possibile per non rischiare ("la prima risposta è sempre no"). In pratica, anziché farsi carico della persona ci si fa carico della pratica amministrativa e della sua conclusione formale, non del risultato (es. ricongiungimento familiare, procedimento di diniego ecc.).

◆ *Carenza di personale:* si rileva un forte sotto-dimensionamento del personale addetto ai servizi ai migranti. Si pensi alle carenze nel settore delle emergenze. Inoltre, in particolare, sono carenti i mediatori culturali, di cui in ogni settore si rileva invece la necessità. Comunque in generale i servizi sul territorio sembrano non essere in grado di fare una programmazione, una pianificazione, una gestione di quello che è il sistema dell'accoglienza. Ma non meno grave sembra la carenza del personale tra i lavoratori delle prefetture, delle commissioni territoriali per il diritto d'asilo e delle questure. In questi ambiti poi si colloca un rapporto, non ben definito, con il personale europeo Easo, che dovrebbe aiutare nel campo delle richieste di asilo e della protezione internazionale, ma che si giustappone al personale pubblico anche nell'attività corrente.

Questo progetto è importante per noi anche dal punto di vista contrattuale. Quanto emerge dalla ricerca ha forti rilievi che si legano, su più versanti, alla contrattazione nazionale, integrativa e anche alla contrattazione sociale, così come al dialogo sociale europeo, settoriale ed intersettoriale. ◆

La contrattazione sociale 2017
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 (595/89,5%)	**1.1.** Valutazioni di premessa (487/73,2%) **1.2.** Composizione tavoli di confronto (336 / 50,5%) **1.3.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (128/19,2%)

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 (284/42,7%)	**2.1.** Bilanci sulla qualità sociale (9/1,4%)	**2.1.1.** Bilancio sociale (5/0,8%) **2.1.2.**Bilancio di genere (3/0,5%) **2.1.3.** Bilancio ambientale (1/0,2%)
	2.2. Bilancio partecipato, partecipativo (13/2%) **2.3.** Percorsi di informazione, consultazione, coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini (165/24,8%) **2.4.** Promozione del terzo settore e della partecipazione sociale (177/26,6%) **2.5.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0%)	

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

Area primo livello	Area secondo livello
3. Pubblica amministrazione (466/65,6%)	**3.1.** Politiche del personale e formazione (37/5,6%) **3.2.** Esternalizzazioni e internalizzazioni (65/9,8%) **3.3.** Regolazione appalti e subappalti (221/33,2%) **3.4.** Accreditamento (7/1,1%) **3.5.** Organizzazione e razionalizzazione (34/5,1%) **3.6.** Aziende pubbliche e partecipate (103/15,5%) **3.7.** Relazioni tra amministrazioni e gestioni associate (268/40,3%) **3.8.** Uso del patrimonio pubblico (35/5,3%) **3.9.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (11/1,7%)

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

Area primo livello	Area secondo livello
4. Politiche di bilancio (384/57,7%)	**4.1.** Confronto sugli accordi di mandato (8/1,2%) **4.2.** Confronto sui bilanci di previsione (367/55,2%) **4.3.** Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio (107/16,1%) **4.4.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (34/5,1%)

AREA 5 ◆ POLITICHE SOCIO-SANITARIE ED ASSISTENZIALI (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E%)		
Area primo livello	**Area secondo livello**	**Area terzo livello**
5. Politiche socio-sanitarie ed assistenziali (578/86,9%)	**5.1.** Programmazione servizi e prestazioni (215/32,3%)	**5.1.1.** Piani e programmazione sociale (7/1,1%) **5.1.2.** Piani e programmazione sanitaria (84/12,6%) **5.1.3.** Piani e programmazione integrata (45/6,8%) **5.1.4.** Piani di zona e/o distrettuali (122/18,3%)
	5.2. Modelli organizzativi e dell'offerta (267/40,2%)	**5.2.1.** Aziende speciali e società partecipate (137/20,6%) **5.2.2.** Modalità di affidamento delle prestazioni (73/11%) **5.2.3.** Semplificazione percorsi di accesso (60/9%) **5.2.4.** Modalità di presa in carico (18/2,7%) **5.2.5.** Carta dei servizi/Diritti degli utenti (70/10,5%)
	5.3. Prestazioni e servizi (495/74,4%)	**5.3.1.** Residenziali (292/43,9%) **5.3.2.** Semiresidenziali (133/20%) **5.3.3.** Domiciliari (356/53,5%) **5.3.4.** Territoriali (335/50,4%) **5.3.5.** Accoglienza ed emergenza (107/16,1%) **5.3.6.** Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute e del benessere (113/17,0%)
	5.4. Interventi di contrasto alla povertà (278/41,8%)	**5.4.1.** Minimo vitale/Reddito minimo (29/4,4%) **5.4.2.** Contributi economici una tantum (146/22%) **5.4.3.** Contributi in servizi/beni di prima necessità (93/14%) **5.4.4.** Interventi promozionali per l'inclusione sociale (29/4,4%)
	5.5. Non autosufficienza (98/14,7%)	**5.5.1.** Contributi economici (50/7,5%) **5.5.2.** Servizi di sostegno alla non-autosufficienza (43/6,5%) **5.5.3.** Regolarizzazione, formazione e accreditamento lavoro di cura (17/2,6%)
	5.6. Welfare integrativo/ mutualità territoriale (85/12,8%) **5.7.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori 37/5,6%)	

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 (346/52%)	**6.1.** Accordi di area e pianificazione interventi (29/4,4%)	
	6.2. Sviluppo dell'economia sociale e solidale (10/1,5%)	
	6.3. Sostegno ad aziende e creazione di impresa (19/2,9%)	
	6.4. Azioni per l'inserimento lavorativo (240/ 36,1%)	**6.4.1.** Sportello lavoro/servizi per l'impiego (53/8%)
		6.4.2. Formazione continua/professionale (28/4,2%)
		6.4.3. Progetti speciali di inserimento socio-lavorativo (200/30,1%)
	6.5. Tutela del lavoro (113/17%)	**6.5.1.** Contrasto ed emersione del lavoro nero e irregolare (69/10,4%)
		6.5.2. Contrasto della precarietà e stabilizzazione del lavoro (20/3%)
		6.5.3. Salute e sicurezza (52/7,8%)
	6.6. Protezione sociale e del reddito (77/11,6%)	**6.6.1.** Ammortizzatori sociali (4/0,6%)
		6.6.2. Sostegno al reddito dei soggetti interessati da crisi aziendali od occupazionali (61/9,2%)
		6.6.3. Sostegno all'autoimpiego e microimpresa (11/1,7%)
	6.7. Azioni per la conciliazione (18/2,7%)	
	6.8. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (11/1,7%)	

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 (576/86,6%)	**7.1.** Isee (442/66,5%) **7.2.** Compartecipazione costi welfare (300/45,1%)	**7.2.1.** Rette servizi pubblici (227/34,1%) **7.2.2.** Ticket sanitari (78/11,7%)
	7.3. Tariffe servizi pubblici (467/70,2%)	**7.3.1.** Rifiuti (390/58,6%) **7.3.2.** Utenze domestiche (223/33,5%) **7.3.3.** Trasporti pubblici (73/11%)
	7.4. Imposte e tasse locali (479/72%)	**7.4.1.** Contrasto all'evasione fiscale e tributaria (322/48,4%) **7.4.2.** Addizionali Irpef (390/58,6%) **7.4.3.** Imu (288/43,3%) **7.4.4.** Tasse di scopo (0/0%) **7.4.5.** Tasi (237/35,6%)
	7.5. Altre imposte tariffe e tasse locali (7/1,1%) **7.6.** Calmieramento prezzi (8/1,2%) **7.7.** Baratto amministrativo (23/3,5%) **7.8.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (13/2%)	

AREA 8 ◆ AZIONI DI CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI E PARI OPPORTUNITÀ (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)	
Area primo livello	**Area secondo livello**
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (193/29%)	**8.1.** Pari opportunità e integrazione (151/22,7%) **8.2.** Azioni contro le discriminazioni per età (4/0,6%) **8.3.** Azioni contro razzismo e xenofobia (4/0,6%) **8.4.** Azioni contro le discriminazioni di genere e scelta sessuale (14/2,1%) **8.5.** Azioni contro le discriminazioni ai disabili (5/0,8%) **8.6.** Azioni di contrasto della violenza su donne e minori (56/8,4%) **8.7.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (5/0,8%)

AREA 9 ◆ POLITICHE ABITATIVE E DEL TERRITORIO (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)		
Area primo livello	**Area secondo livello**	**Area terzo livello**
9. Politiche abitative e del territorio (417/62,7%)	**9.1.** Pianificazione e gestione del territorio (236/32,5%)	**9.1.1.** Definizione, attuazione e varianti dei piani regolatori (7/1,1%) **9.1.2.** Programmazione, recupero urbano e cura del territorio (216/32,5%) **9.1.3.** Programmi di infrastrutturazione del territorio (57/8,6%) **9.1.4.** Adeguamento tempi e orari della città (11/1,7%)
	9.2. Politiche ambientali (182/27,4%)	**9.2.1.** Organizzazione servizi igiene urbana, raccolta differenziata e verde pubblico (65/9,8%) **9.2.2.** Mobilità urbana ed extraurbana (54/8,1%) **9.2.3.** Efficienza e risparmio energetico ed idrico (50/7,5%)
	9.3. Politiche per la casa e condizione abitativa (285/42,9%)	**9.3.1.** Programmazione edilizia sociale (127/19,1%) **9.3.2.** Risanamento alloggi (46/6,9%) **9.3.3.** Graduazione sfratti emergenza abitativa e morosità (71/10,7%) **9.3.4.** Interventi sugli affitti (186/28%) **9.3.5.** Agevolazioni acquisto prima casa (2/0,3%)
	9.4. Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (6/0,9%)	

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**
10. Politiche dell'infanzia, per i giovani, educative e dell'istruzione (331/49,8%)	**10.1.** Asili nido (152/22,9%) **10.2.** Scuole d'infanzia (114/17,1%) **10.3.** Scuola primaria e medie inferiori (101/15,2%) **10.4.** Università, scuole superiori, Centri di Formazione Professionale (18/2,7%) **10.5.** Diritto allo studio 265/39,8%)	**10.5.1.** Pre e post-scuola (97/14,6%) **10.5.2.** Mense e trasporti (191/28,7%) **10.5.3.** Integrazione (104/15,6%) **10.5.4.** Convenzioni e agevolazioni per gli studenti (32/4,8%) **10.5.5.** Contrasto della dispersione scolastica (16/2,4%)
	10.6. Apprendimento permanente e università popolari (5/0,8%) **10.7.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (8/1,2%)	

AREA 11 ◆ POLITICHE CULTURALI, DI SOCIALIZZAZIONE E SICUREZZA (ACCORDI, VAL. ASSOLUTI E %)		
Area primo livello	**Area secondo livello**	**Area terzo livello**
11. Politiche culturali, di socializzazione e sicurezza (286/43%)	**11.1.** Promozione dell'offerta e delle attività culturali (88/13,2%)	**11.1.1.** Biblioteche e servizi informativi (22/3,3%) **11.1.2.** Promozione delle attività culturali e interculturali (71/10,7%)
	11.2. Iniziative di socializzazione (229/34,4%)	**11.2.1.** Promozione centri di aggregazione (178/ 26,8%) **11.2.2.** Promozione del turismo sociale (86/12,9%) **11.2.3.** Promozione dello sport di base (61/9,2%)
	11.3. Piani per la sicurezza urbana, la vigilanza e i soccorsi (74/11,1%) **11.4.** Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori (0/0,0%)	

Supplemento al n. 5-2018 di *Materiali di Rassegna Sindacale*
Direttore responsabile Guido Iocca
Chiuso in tipografia l'8 giugno 2018 • Stampa Spadamedia, Roma

Edit Coop, società cooperativa di giornalisti