



Conferenza Nazionale sulla Contrattazione

Linee Guida sulla concertazione locale e sulla contrattazione decentrata

Roma, 15 – 16 luglio 2010



CISL
La Cisl Unisce

Introduzione

La Crisi economica e le sue rilevanti conseguenze sociali soprattutto a carico dei giovani, di quanti perdono il lavoro, delle famiglie e degli anziani pongono la necessità di riprendere con maggiore vigore la discussione sullo sviluppo socio-economico, sulla crescita della produttività e sul recupero dei salari reali rispetto ai profitti.

Con le iniziative intraprese nei mesi scorsi la Cisl ha posto all'attenzione dei lavoratori, dei pensionati e dell'opinione pubblica la centralità del lavoro e della questione fiscale nella politica dei redditi e nello sviluppo del Paese.

Le riforme – auspiccate – del fisco “centrale” e delle politiche sociali (con l'introduzione dei livelli essenziali dei diritti sociali), non possono prescindere da un'efficace azione locale, che parta dal territorio e che si sviluppi tramite i processi di concertazione locale con le Regioni e i Comuni e i processi di contrattazione aziendale o territoriale, nell'ottica del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, trovando nel territorio le risposte più adeguate ai bisogni dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie in termini di sviluppo, di occupazione, di servizi, di controllo dei prezzi e delle tariffe e di una più equa distribuzione del carico fiscale complessivo.

E' proprio in questa prospettiva che la Cisl ha rilanciato la sua azione nella concertazione delle politiche di welfare, fiscali e tariffarie, i bilanci locali, della fiscalità, dei servizi e delle tariffe sociali (a partire anche dalla stessa riforma dei servizi pubblici locali), nella convinzione che sono proprio le soluzioni territoriali quelle più efficaci in termini di risultati. La sommatoria di accordi territoriali conclusi, infatti, produce un deciso miglioramento delle condizioni di vita delle persone, non realizzabile con un unico intervento di carattere nazionale.

In caso contrario, il rischio è che i benefici eventualmente generati da una possibile riforma a livello centrale, vengano negativamente compensati a livello periferico. E' quello, del resto, che è già accaduto in occasione degli interventi di riforma compiuti dai Governi precedenti.

In questo contesto le politiche contrattuali, sociali e fiscali diventano fattori rilevanti rispetto all'azione sindacale per migliorare le condizioni di vita e di lavoro.

Con la riforma degli assetti della contrattazione, le Parti sociali hanno aggiornato gli strumenti di tutela delle retribuzioni, prevedendo un nuovo indicatore previsionale triennale per l'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita, l'IPCA (Indice Previsionale Armonizzato Europeo) al netto dell'inflazione da energia importata, più realistico e migliorativo rispetto al vecchio tasso di inflazione programmato deciso unilateralmente dal Governo.

Un'intesa che, nella situazione economica particolarmente difficile del Paese, intende favorire lo sviluppo di relazioni sindacali basate su regole condivise sulla negoziazione e la partecipazione dei lavoratori agli obiettivi di miglioramento delle attività delle imprese, dei servizi, della pubblica amministrazione. Questo può essere realizzato anche attraverso il potenziamento della contrattazione di secondo livello, aziendale o territoriale, una maggiore armonizzazione con gli incrementi di qualità, redditività e produttività realizzati a livello aziendale e negli specifici contesti territoriali.

In questo quadro valutiamo positivamente la proroga per tutto il 2011 della defiscalizzazione e della decontribuzione del salario di 2° livello e le modifiche apportate alle precedenti normative in tema di limite di reddito (da 35.000 a 40.000 euro) per godere delle agevolazioni fiscali e la limitazione dei vantaggi fiscali e contributivi alle sole somme erogate in attuazione di quanto previsto da accordi o contratti collettivi territoriali o aziendali.

Per altro verso, emerge sempre più con evidenza l'esigenza di collegare la definizione delle modalità di esecuzione del rapporto di lavoro (orari di lavoro, flessibilità quantitative e qualitative, diritti sociali, gestione del tempo libero) alle politiche settoriali del contesto aziendale e locale, sulle quali incidono le politiche istituzionali, amministrative, economiche e sociali dei sistemi delle Autonomie regionali e locali, soprattutto a seguito delle modifiche degli assetti istituzionali determinate con la riforma del titolo V della Costituzione repubblicana.

La concertazione sociale sviluppata in questi anni, sia dalle strutture regionali che territoriali, trova così oggi, anche grazie al nuovo assetto contrattuale, una opportunità per svilupparsi attraverso un parallelo impegno delle strutture sindacali sia verticali che orizzontali che, pur mantenendo la specificità degli ambiti di azione, debbono porsi obiettivi condivisi e strumenti concordati per il benessere dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie nei luoghi di lavoro e nelle comunità sociali nelle quali vivono, favorendo lo sviluppo e la coesione sociale.

La stessa attuazione del federalismo fiscale determinerà un ruolo sempre maggiore del livello decentrato, con amministratori locali e organizzazioni sindacali che dovranno assumersi la responsabilità di adottare soluzioni capaci di portare a sintesi esigenze espresse da comunità sempre più diverse, nelle aspettative e nelle richieste. Sicuramente il decentramento e la maggiore autonomia tributaria locale esaltano il ruolo del sindacato territoriale che – contemporaneamente – è chiamato a svolgere un ruolo di primo piano a favore dell'intera comunità locale.

Sul piano dell'azione contrattuale, per rendere operativo il nuovo modello contrattuale, previsto dall'Accordo 22.1.09 e dagli accordi interconfederali, è necessario un ricorso esteso alla *contrattazione decentrata*. Ciò significa, con una visione rinnovata, far partire un progetto di lavoro, in grado di "riposizionare" l'organizzazione, estendere e legittimare la rappresentanza sindacale nelle aziende e nel territorio, attivare creatività, cultura, competenze, motivazioni, capacità negoziale, forti e credibili relazioni.

La contrattazione decentrata è, infatti, un *processo sociale*, guidato dagli attori delle relazioni industriali, e come tale va stimolato, dotato di contenuti forti e di strumenti operativi. Dobbiamo liberarla da schemi precostituiti ed ideologie, se vogliamo trasformarla in innovazione sociale ed economica. Un nuovo sistema contrattuale si potrà delineare solo in base agli esiti di questo processo.

Quello attuale, che parte dal 1993, ha ben funzionato in riferimento alle due grandi priorità di quella fase: il drastico contenimento dell'inflazione e l'ingresso del nostro paese in Europa; non ha dato, invece, gli esiti sperati per lo sviluppo, in quantità e qualità, della contrattazione di secondo livello.

Di qui la necessità di cogliere in pieno l'obiettivo principale dell'accordo sul nuovo modello contrattuale, utilizzando tutte le opportunità e gli strumenti offerti per la diffusione e la

qualificazione della contrattazione decentrata.

Negli ultimi anni si è, inoltre, consolidato un atteggiamento di difesa dell'esistente, senza significative innovazioni nel sistema di relazioni industriali. La Cisl, che ha avuto il merito storico di perseguire per prima la via della contrattazione di secondo livello, ha oggi di nuovo il compito di apripista per tutto il sindacalismo italiano.

Ribadiamo l'importanza della contrattazione decentrata anche nel pubblico impiego, pur confermando l'assunzione di responsabilità rispetto alla gravità della situazione economica.

Essa va comunque salvaguardata su efficienza, produttività, economie di gestione delle pubbliche amministrazioni, processi di mobilità del personale specie alla luce della forte riduzione prevista nell'occupazione del settore. Confermiamo quindi l'impegno a modificare in merito il decreto legge 78.

E' necessario superare una visione tradizionale della crescita esclusivamente quantitativa ed illimitata, a favore di una qualitativa e di condivisione dello sviluppo, di cui gli istituti di promozione e tutela sociale sono un cardine.

A livello territoriale si deve costruire un nuovo welfare locale, fattore essenziale di sviluppo per l'intero sistema sociale ed economico, con al centro le politiche per la famiglia, la strategia dell'integrazione socio sanitaria, le politiche del lavoro e del diritto allo studio. E' necessario un welfare partecipato in cui siano protagonisti i corpi intermedi della società civile e siano attivi i soggetti privati, compreso il complesso degli istituti sociali sostenuti dalla contrattazione e dalla bilateralità.

Il welfare in questo senso non deve rappresentare più un costo sociale, che può essere assunto soltanto laddove si è realizzata la crescita economica, ma un elemento dello sviluppo e quindi investimento produttivo, cui debbono partecipare in una corretta logica sussidiaria, tutti gli attori sociali ed economici del territorio.

Le determinanti di questo nuovo scenario sono molteplici:

- *i processi di globalizzazione ed il diverso modo di produrre che, accanto al lavoro qualificato della società dei servizi, dell'economia finanziaria e le connesse esigenze di flessibilizzazione del mercato del lavoro, fa permanere e per certi aspetti anzi amplia lo spettro di "lavoro povero";*
- *la crescita dell'occupazione femminile ed il mutamento dei profili familiari che incidono negativamente sulle disponibilità di cura intrafamiliare;*
- *il progressivo invecchiamento della popolazione e l'ampliamento delle persone con ridotta autonomia che, grazie anche ai progressi della scienza e della tecnologia medica, accrescono notevolmente le esigenze di assistenza; la presenza di nuovi soggetti -come le persone immigrate - da portare all'interno del perimetro della cittadinanza; l'incremento del tasso di disoccupazione giovanile.*

Questi fenomeni hanno prodotto domande sociali nuove che divengono frammentate, meno standardizzabili ed assumono sempre più connotati relazionali, richiedendo perciò interventi con più alti gradi di personalizzazione e caratteristiche pluridimensionali.

In questo quadro la famiglia, fondamentale soggetto su cui poggia e si sviluppa la nostra società, che ha svolto la funzione di ammortizzatore sociale, senza i necessari supporti, risulta oggi sovraccaricata di compiti. Per cui su di essa è necessario investire, sostenendone le naturali funzioni generative, educative, formative, di cura, attraverso una politica organica, di promozione e crescita che la ponga al centro delle politiche pubbliche.

Un processo riformatore del welfare quindi deve recuperare la centralità della persona e delle sue relazioni nella famiglia e nella comunità, il pieno esercizio dei diritti di libertà civile e politica, la valorizzazione del capitale sociale.

L'obiettivo in sostanza è quello dell'affermazione dell'eguaglianza, della dignità sociale, della comune partecipazione alle risorse.

Il sistema deve mantenere in capo alle istituzioni la responsabilità di garantire promozione e protezione sociale in base ad un sistema di diritti riconosciuti e di opportunità per i cittadini, cui corrispondono simmetrici doveri di solidarietà, ma deve allargare la governance agli altri attori sociali, valorizzandone le specifiche missioni, attraverso una concezione della sussidiarietà correttamente definita nell'art.118 della Carta Costituzionale.

Un welfare universale - seppure con elementi di selettività che ne garantiscano l'equità - solidale e sussidiario.

Il futuro che ci attende, proprio per la sua complessità, richiede una particolare attenzione da parte del sindacato. Attenzione al merito dei provvedimenti e dei suoi effetti rispetto ai criteri di riferimento dell'equità e della solidarietà che tradotti in pratica significano, sinteticamente, sviluppare e mettere in pratica le misure necessarie per promuovere il benessere e favorire l'autonomia, prevenendo ed alleviando le situazioni di vulnerabilità e di disagio.

in un'ottica di rafforzamento del federalismo fiscale significa non lasciare nessun territorio indietro e quindi rifiutare l'idea di un Paese a due o tre velocità; ma equità significa anche equità fiscale e quindi garantire un'equa distribuzione del carico tributario rispetto alla capacità contributiva dei cittadini.

Se questo è il compito di insieme, di cornice, che ci aspetta, siamo, quindi, chiamati ad un lavoro capillare sul territorio per rilanciare i processi di concertazione locale e di contrattazione aziendale e territoriale. E' a livello locale, infatti, che vengono individuate le soluzioni più appropriate per le aziende e per garantire il benessere dell'insieme dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie, rispetto alle specificità economiche, sociali, demografiche, e del lavoro.

Il minore trasferimento complessivo di risorse a Regioni, Comuni e Province nel prossimo biennio determinato dal decreto legge 78 non deve automaticamente mettere a rischio i servizi, né provocare aumenti di tariffe e partecipazione alla spesa per i cittadini, bensì sollecitare la responsabilizzazione di tutte le amministrazioni ed in particolare di quelle locali per reperire risorse che garantiscano i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale - premessa per l'attuazione del federalismo fiscale – attraverso:

- *rigore ed efficienza della spesa pubblica, delle pubbliche amministrazioni e delle utilities locali,*
- *tagli ai costi istituzionali e agli sprechi della politica, anche rendendo pubblici per la valutazione dei cittadini alcuni relativi indicatori di bilancio,*

- *compartecipazione alla lotta all'evasione con l'incasso di un terzo del ricavato.*

Le Cisl territoriali dovranno impegnarsi in questa direzione contrattando misura su misura con le amministrazioni locali. Nelle aree del mezzogiorno si dovrà, inoltre, prestare particolare attenzione alla applicazione delle norme contenute nel decreto legge 78 in merito alla fiscalità di vantaggio con la possibilità di ridurre/eliminare l'Irap a livello regionale per le nuove imprese.

LINEE GUIDA PER LA CONCERTAZIONE LOCALE

INTRODUZIONE METODOLOGICA

Obiettivo – Rendere capillare sul territorio l'azione sindacale di concertazione locale per le politiche fiscali e tariffarie, socio-familiari, per la casa e per il lavoro.

Perché – Sul territorio vengono assunte decisioni sensibili per lavoratori e pensionati, tra le altre in materia di sanità, servizi socio – assistenziali, fiscalità locale, prezzi, tariffe, politiche del lavoro e della formazione: il confronto in sede di formazione di bilancio preventivo è determinante per orientare le (scarse) risorse dei bilanci comunali e regionali verso obiettivi socialmente rilevanti. Il consolidamento della prassi e la continuità dell'azione sindacale territoriale, sono decisivi per il raggiungimento dei risultati.

Percorso per l'implementazione – E' necessario individuare un percorso suddiviso in tappe organiche e circolari che consentano di raggiungere gli obiettivi prefissati e monitorare costantemente i risultati.

1 **Analisi iniziale** - La ricostruzione della situazione iniziale è necessaria per quei territori che iniziano l'attività di concertazione o laddove questa sia stata svolta in modo frammentato sul territorio stesso. La conoscenza puntuale del territorio è il punto di partenza fondamentale per valutare le scelte contenute nel bilancio e per costruire una proposta.

2 **Referenti** – E' indispensabile assumersi compiti e responsabilità definiti tra i diversi attori del sindacato, per poter agire in maniera sinergica e convergere su obiettivi comuni verificabili. E' importante riconoscere chi sono nel territorio gli interlocutori istituzionali e gli altri attori sociali da coinvolgere nel processo.

3 **Identificazione aree critiche e definizione degli obiettivi** – Per capire dove focalizzare l'azione, dotandosi di indicatori.

4 **Definizione delle disponibilità finanziarie necessarie** – attraverso l'indagine delle risorse esistenti, dei canali di finanziamento accessibili e la valorizzazione delle risorse espresse dal territorio

5 **Progettazione delle azioni**

6 **Verifica e monitoraggio dei risultati**

7 **Informazione** – E' necessario che ci sia una "pubblicità" dei dati, degli strumenti, dei risultati disponibili in modo che diventino patrimonio comune dell'organizzazione.

8 **Banca dati degli Accordi** – La raccolta degli Accordi siglati e dei Tavoli di concertazione aperti a livello nazionale può consentire un'analisi più raffinata delle azioni in atto, diffondere buone pratiche, proporre esempi da riproporre in altri territori.

LE POLITICHE FISCALI E TARIFFARIE

E' sotto gli occhi di tutti che i bilanci comunali e regionali stanno implodendo: vivono una situazione di crisi strutturale, indipendentemente dalla capacità o incapacità di chi quel bilancio amministra. L'80% degli investimenti viene gestito a livello locale, ma contemporaneamente regioni e comuni non sono attrezzati per far fronte a queste spese: le regioni hanno un 60-70% del bilancio "immobilizzato" dalle spese per la sanità, e i comuni possono manovrare circa un 20% del loro bilancio perché il resto è costituito da spese fisse.

Con la Finanziaria 2007 è stata varata la riforma fiscale che ha modificato profondamente la struttura dell'imposta sui redditi e ha concesso una ulteriore autonomia di manovra a Comuni e Regioni in materia di fiscalità locale..

L'attuale struttura e composizione della spesa delle Regioni e dei Comuni e i numerosi vincoli di bilancio hanno finito per configurare la possibilità di manovra delle addizionali locali non come una opportunità di crescita dell'autonomia e dell'autodeterminazione locale ma come un ulteriore vincolo, un fardello che si aggiunge a quello nazionale, a carico dei contribuenti, senza visibili contropartite.

La Cisl manifestò tempestivamente i suoi rilievi critici alla riforma alla base delle simulazioni effettuate in base ai dati del Caaf sulle dichiarazioni dei redditi di lavoratori dipendenti e pensionati che evidenziavano come l'effetto dell'incremento delle addizionali regionali e locali avesse vanificato o quasi i benefici fiscali ottenuti a livello nazionale.

Con il DI 93/08 si è realizzato il blocco dell'aumento dei tributi locali fino all'approvazione del federalismo fiscale, e ed è stato completato il percorso di eliminazione dell'Ici sulla prima casa. E' invece confermato l'obbligo dell'aumento delle addizionali Irpef e Irap in caso di *sforamento* del deficit sanitario e, in base alla legge 133/08 della Tarsu.

Se il blocco evita un ulteriore aumento delle addizionali nel breve periodo, dall'altro evidenzia una dinamica che dovrà essere attentamente analizzata in sede di attuazione del federalismo fiscale.

1. LA CORNICE DI RIFERIMENTO E GLI ELEMENTI IN GIOCO

1.1. Contesto normativo (nazionale e locale): La legislazione fiscale è in rapida evoluzione e questo modifica sostanzialmente il merito delle proposte che possono essere avanzate. Se consideriamo solo gli ultimi tre anni, verificiamo che la legislazioni ha subito cambiamenti profondi che cambiano conseguentemente la

concertazione (*per le modifiche della legislazione vedi Materiale di approfondimento 1*).

1.1.1. Scenario economico Per ricostruire l'andamento del reddito dei lavoratori dipendenti e pensionati, delle imposte e delle addizionali, uno strumento è l'annuale Rapporto Caaf Cisi elaborato sulla banca dati delle dichiarazioni dei redditi.

1.1.2. Contesto sociale Per decidere quali siano le proposte fiscali più opportune (per la famiglia, per le persone anziane ecc), è strategico conoscere la composizione sociale del territorio (quanti uomini, donne, bambini, anziani; quanti coniugati o vedovi);

1.1.3. Piano di sviluppo comunale e regionale (è uno strumento di programmazione pluriennale dove vengono individuati gli obiettivi strategici del comune e della regione. La sua conoscenza integra e non sostituisce l'analisi del bilancio).

1.2. federalismo fiscale

Il futuro della concertazione dei bilanci locali è strettamente legato all'assetto che verrà stabilito nei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Il sindacato dovrà confrontarsi con un "menù" di scelte più ampio:

- ai Comuni è stata data la possibilità di istituire tasse di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, investimenti pluriennali in servizi sociali, mobilità urbana e flussi turistici;
- analoga facoltà è prevista per le Province che potranno stabilire "uno o più tributi propri" per particolari scopi istituzionali;
- Comuni e Province avranno la facoltà di "stabilirli ed applicarli" facendo supporre un'ampia libertà di manovra;
- la "manovrabilità" dell'addizionale comunale è stabilita tenendo conto della dimensione dei Comuni.

Infine, sulla base dell'insieme degli elementi considerati, si definiscono gli obiettivi.

2. CONTENUTI ("COSA" CONCERTARE SUL TERRITORIO)

2.1. Fiscalità locale e regionale:

L'analisi delle diverse imposte comunali e regionali è funzionale all'attività di concertazione (per una analisi dettagliata della fiscalità locale vedi Materiale di approfondimento 1).

2.2. Prezzi, tariffe, credito

L'obiettivo della salvaguardia dei redditi da lavoro dipendente e della tutela del potere d'acquisto delle pensioni rende necessario un governo efficace delle dinamiche dei prezzi e delle tariffe, al centro come nei territori ed un efficace monitoraggio del credito alle famiglie.

Sul piano dei prezzi è necessario non solo dotarsi di metodologie e strumenti efficaci di monitoraggio delle dinamiche a livello locale, ma anche definire con le Amministrazioni regionali e locali e con le parti economiche interessate meccanismi di governo e di controllo che rendano più trasparenti gli effetti dei processi di formazione dei prezzi, dalla produzione alla vendita al dettaglio

Sul piano delle tariffe locali va, anche a livello regionale e locale, concordata una politica tariffaria antinflazionistica, evitando, in particolare, che le difficoltà di bilancio degli enti locali si trasferiscano sul costo o sulla fornitura dei servizi pubblici essenziali. Va generalizzata l'adozione della tariffa sociale nei servizi di carattere economico, con il riconoscimento della condizione di disagio attraverso lo strumento dell'Isee (indicatore della situazione economica equivalente), di cui vanno opportunamente valutati gli effetti, anche alla luce di un aggiornamento dello strumento.

La CISL in merito al credito a imprese e famiglie ha sostenuto in modo deciso l'importanza della funzione di monitoraggio assegnata agli Osservatori del Credito presso le Prefetture per l'accesso al credito.

E' stato realizzato – in proposito – un osservatorio Cisl per verificare l'azione del credito a famiglie e a imprese, in base ai dati disaggregati per regioni in merito ai livelli e alle condizioni del credito, di variabili informative aggregate fornite dalle banche e dagli intermediari finanziari sul territorio, di informazioni provenienti dalle associazioni di categoria, nonché di altre informazioni che possono essere rilevate sul territorio.

Ora vanno attivati e vanno attentamente monitorati gli effetti del livello e del costo dell'accesso al credito dei lavoratori e dei pensionati, al fine di attivare tavoli di concertazione mirati con le Amministrazioni regionali e locali, finalizzati ad un'offerta di credito adeguata alle esigenze e alle caratteristiche sociali dei nuclei familiari, specie per quanto concerne i fenomeni del mutuo – casa, del credito al consumo e della cessione del quinto delle retribuzioni e delle pensioni, onde evitare un impatto negativo in termini di aumento e di eccessivo appesantimento della situazione debitoria delle famiglie.

3. PROPOSTA (SOSTENIBILITÀ ED EFFETTI)

3.1. Elaborazione della proposta sulla base della situazione

- No a richieste normativamente impossibili, fuori dal contesto, ma tarate sui bisogni del territorio);
- I margini di concertazione dipendono dal contesto normativo, perché è innanzitutto la legge a fissare l'ambito entro il quale possono essere formulate richieste; poi, la scelta viene fatta in base agli obiettivi. Punto di riferimento obbligato è il bilancio.
- Vanno valutati gli scostamenti rispetto al contesto economico generale, locale, sociale ecc.
- Vanno interpretati gli scostamenti (più spesa sociale? Più addizionali? Servizi.)
- Ogni variabile influenza altri elementi del contesto e il tutto produce un risultato finale (l'esempio è quello della riforma fiscale 2007: detrazioni e assegni davano un contenuto beneficio fiscale che venne "mangiato" dall'incremento delle imposte locali) ;
- è necessario individuare le variabili significative e selezionare non casualmente gli obiettivi;
- le imposte (addizionale comunale, Ici, Imposte di scopo) alimentano il bilancio e quelle risorse vengono impiegate in una serie di spese, tra le quali quelle sociali. Il bilancio, inoltre, è sottoposto al patto di stabilità le cui regole sono in continua evoluzione. In questo quadro si inserisce la concertazione sindacale, tenendo presente che ci sono una serie di elementi "esterni" alle imposte strettamente considerate ed al bilancio, che influenzano e determinano l'esito finale (contesto normativo, contesto sociale, scenario economico, il federalismo fiscale)

3.2. Valutazione del costo della proposta (sostenibilità, ovvero avere l'ordine di grandezza, per esempio, del costo della riduzione dell'aliquota dell'addizionale o dell'ampliamento della fascia esente)

3.3. Valutazione degli effetti su dipendenti e pensionati (modalità semplificate di calcolo, per esempio, per valutare gli effetti di: aumento/diminuzione aliquote addizionale; ampliamento fascia esente ecc.)

3.4. Valutazione del processo concertativo, monitoraggio e correzione tattica

3.5. Analisi dei risultati raggiunti

3.6. Valutazione dell'effettivo mantenimento degli impegni e della destinazione di spesa dell'Amministrazione comunale attraverso il monitoraggio delle relative voci di bilancio, a cadenza periodica prestabilita

3.7. preparazione della piattaforma per l'anno successivo

LE POLITICHE SOCIO-FAMILIARI

1. LA CORNICE DI RIFERIMENTO E GLI ELEMENTI IN GIOCO

Il processo di innovazione del welfare corre parallelo alla valorizzazione del ruolo svolto dalla famiglia ed alla centralità del sistema integrato dei servizi sociali. Nel nostro modello di welfare il settore socio-assistenziale e socio-sanitario, nonostante una evoluzione positiva dello scenario che ha investito soprattutto la dimensione territoriale a seguito dei processi di riforma avviati negli ultimi vent'anni, ha ancora carattere residuale e viene lasciato per lo più alle responsabilità di cura dei familiari ed a quote rilevanti di spesa privata.

L'onere che pesa sulle famiglie, compensato solo parzialmente dal tradizionale orientamento verso i trasferimenti monetari, si contrappone ad una richiesta crescente rivolta alla presenza ed alla qualità dei servizi, all'accesso unitario al sistema, alla presa in carico a garanzia della continuità assistenziale. Lo attesta, per un verso la quota ridotta di spesa per prestazioni di tipo socio-assistenziale sul complesso della spesa per il welfare (soltanto l'8,3% di quella complessiva peraltro ferma da anni al 2,21% del PIL) per l'altro la tipologia di interventi finanziati, che per ben il 76,2% è composta di prestazioni monetarie e solo per il 23,8% da servizi

Inoltre, confrontando la spesa sociale italiana con quella degli altri paesi UE, il nostro Paese appare caratterizzato da prestazioni sociali ancora troppo legate alla posizione lavorativa, da carenza di misure coerenti di contrasto alla povertà ed esclusione (in Italia il rischio di povertà diminuisce di soli 4 punti dopo i trasferimenti, mentre in Europa di 10), dal preponderante affidamento della cura alla rete intra-familiare e dall'assenza di investimenti e politiche mirate e di supporto alla natalità.

Il processo di riforma avviato con la Legge 328/2000 intendeva superare questi limiti, definendo un sistema nazionale di interventi e servizi sociali universalistico, da integrare con quello sanitario formativo e del lavoro e fortemente partecipato dai corpi intermedi.

Il Fondo Nazionale doveva rappresentare lo strumento intorno al quale costruire processi di programmazione, strutturazione amministrativa, innovazione degli interventi e

perequazione delle risorse.

Questi obiettivi sono stati raggiunti molto parzialmente, sia a causa delle modifiche costituzionali che hanno indebolito l'iniziativa politico amministrativa centrale e determinato difficili rapporti tra livelli istituzionali, sia per la ri-articolazione ed instabilità delle linee di finanziamento che non hanno determinato quello sviluppo armonico della *governance* del welfare socio sanitario tra Stato, Regioni e Comuni.

La spesa per servizi ed interventi sociali territoriali di pertinenza dei Comuni resta una quota minoritaria (secondo l'Istat ammontava nel 2006 a poco meno di 6 miliardi di euro) ed al suo interno fortemente sperequata tra nord e sud ma anche tra Comuni di grandi e piccole dimensioni, non si integra con le prestazioni nazionali, non sembra favorire processi di coordinamento tra questa e quella *out of pocket* delle famiglie.

Le diseguaglianze che ne derivano sono poi accentuate dalla diversa efficienza delle strutture istituzionali e dalla gestione del complesso delle politiche socio sanitarie effettuate dalle istituzioni regionali e locali.

In questo quadro diventa urgente e coerente con il processo di federalismo fiscale, rilanciare i principi ispiratori della Legge di riforma dei servizi sociali ed avviare con maggiore convinzione il percorso per una compiuta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, che non possono esaurirsi nel solo riconoscimento dei diritti sociali garantiti attualmente dal livello nazionale, e prevedere il loro adeguato finanziamento sulla base dei fabbisogni e dei costi standard.

Questo processo deve essere coordinato strettamente con quello relativo ai Lea sanitari, sia per riproporre la centralità della persona e dei suoi bisogni, la promozione dell'invecchiamento attivo e la considerazione dell'anziano come risorsa, ma anche per ridefinire un sistema meno frammentato dell'attuale tra i diversi attori che gestiscono quote di finanziamento in maniera spesso autoreferenziale e concentrare così la spesa su obiettivi condivisi, rendendola più efficiente ed efficace.

La concertazione locale è il livello di *governance* in cui il focus di azione può essere sulle politiche a favore della famiglia. E' il livello in cui la dimensione di appartenenza relazionale ad una comunità e trasversale ad un territorio forniscono la chiave di lettura sia per l'accoglimento dei bisogni espressi che per la costruzione collettiva di risposte.

L'impegno sinergico nella contrattazione aziendale e nella concertazione locale, a partire dall'analisi dei bisogni rilevati nei luoghi di lavoro e nei luoghi di costruzione della cittadinanza, può offrire in questa direzione spazi di intervento realmente nuovi all'azione sindacale.

Particolare rilevanza per le famiglie oggi rivestono i temi legati al contrasto alla povertà e alla creazione di politiche organiche a supporto di non autosufficienti e infanzia per consentire la costruzione di un equilibrio dei tempi di vita e di lavoro.

2. CONTENUTI (“COSA” CONCERTARE SUL TERRITORIO)

E' evidente che un ruolo centrale nei concreti processi di riforma avranno i livelli regionali, ai quali è demandato dal nuovo assetto costituzionale in via esclusiva un ruolo di programmazione e coordinamento delle politiche ed accompagnamento dei livelli locali, cui deve corrispondere da parte sindacale una analoga capacità di realizzazione di una “cabina di regia” promozionale anche delle politiche dei territori.

Le istituzioni locali dal canto loro hanno assunto un ruolo di programmazione (piani di zona e piani territoriali della salute), progettazione e gestione che risultano determinanti per la qualità dei servizi e degli interventi.

La concertazione sociale territoriale è strumento della *governance*, ovvero del raccordo tra attori istituzionali e sociali e della capacità di condividere obiettivi, definire accordi, cooperare per il loro raggiungimento. Si caratterizza per la pluralità di soggetti che entrano nel processo, è quindi indispensabile sviluppare azioni tese ad individuare i soggetti chiave nel cambiamento, a conoscerne gli obiettivi ed i vincoli, a promuovere le attività di dialogo che favoriscono la condivisione degli obiettivi, a realizzare iniziative di comunicazione /animazione del territorio e di raccolta/costruzione del consenso.

In particolare si segnalano come elementi rilevanti per la concertazione sociale territoriale i seguenti ambiti:

a. Livelli essenziali dei diritti sociali

Come previsto dal processo che condurrà verso un compiuto federalismo fiscale, dovranno essere ridefiniti i livelli essenziali dei diritti sociali, in connessione ad un sistema di finanziamento, fondato su costi standard, che dovrà colmare i divari territoriali e qualificare l'offerta. Fino al compimento di tale percorso, a livello regionale e territoriale è auspicabile l'intervento di *governance* volto ad implementare i livelli già previsti dalla legislazione nazionale, sia nella dimensione delle aree di bisogno, come degli interventi da garantire, che dei servizi da attivare, con particolare attenzione all'integrazione tra quelli sanitari e sociali in modo da assicurare adeguatezza e continuità nei percorsi assistenziali.

b. Criteri di accesso e compartecipazione per garantire l'equità

A livello territoriale è necessario che i criteri di accesso siano coerenti con i bisogni rilevati delle persone e delle famiglie e funzionali agli obiettivi del servizio, non dando eccessivo peso a quelli economici, laddove le prestazioni non hanno natura di trasferimenti per il contrasto alla povertà.

Sono inoltre da tenere presenti i seguenti elementi:

- La quota di compartecipazione non può essere determinata senza tenere conto delle seguenti variabili: le condizioni economiche delle famiglie destinatarie del servizio, il costo pieno di produzione dei servizi, la struttura e le dinamiche di mercato dei servizi di qualità sociale (ad esempio prezzi e modalità di offerta del medesimo servizio da parte di soggetti privati), gli obiettivi del servizio.
- Va prevista la definizione di un valore Isee minimo e massimo, cui risulterà correlata rispettivamente l'esenzione dal pagamento della tariffa o la corresponsione della tariffa massima (pari o inferiore al costo pieno del servizio).
- Vanno sollecitate le amministrazioni locali ad una attenta verifica della veridicità delle dichiarazioni reddituali e patrimoniali ai fine Isee anche sulla base del Casellario dell'assistenza e norme sulle prestazioni collegate al reddito istituito dal DI 78/10.
- Le soglie vanno definite non in astratto ma tenendo conto della condizione economica delle famiglie del territorio di riferimento e del servizio.

- Entro questo quadro, vanno individuati gli interventi da affrontare prioritariamente che riguardano le famiglie in condizioni di disagio economico, quelle con pesanti carichi di cura legati alla non autosufficienza, quelle infine con oneri di educazione e socializzazione di figli minori.

c. Rete dei servizi nel segno della qualità

Se la concertazione sociale ha come obiettivo quello di offrire risposte che accrescano la capacità di autonomia delle persone e delle famiglie nelle varie fasi della vita, anche per l'ambito della qualità del sistema dei servizi il baricentro deve essere collocato non soltanto sugli aspetti tariffari, ma sulla globale presa in carico della persona e della sua famiglia.

Contenuti di organizzazione e gestione che incidono sulla qualità e sono da considerare oggetto prioritario di concertazione sono:

- Definire il livello gestionale più adeguato per il singolo servizio, applicando quanto previsto dal DI 78/10 in merito alla obbligatorietà della gestione associata per i piccoli Comuni e promuovendo comunque forme di associazionismo funzionali all'efficienza ed efficacia degli interventi.
- Organizzare la rete dei servizi coerentemente con i bisogni della popolazione e l'operatività nella gestione a partire dagli standard di autorizzazione ed accreditamento, curando in particolar modo:
- gli strumenti di qualità (come la Carta dei servizi) che consentono un ruolo attivo del cittadino utente e della sua famiglia;
- la formazione del personale;
- la gestione degli spazi e la permeabilità con il territorio;
 - il controllo comparato dei fattori che definiscono i costi della prestazioni.

L'insieme degli strumenti di qualità, orientati alla garanzia del cittadino utente, debbono essere condivisi tra tutti gli attori nelle finalità e nelle modalità operative, pena la loro trasformazione in una congerie di procedure obbligatorie e di mero appesantimento burocratico, e non di qualificazione partecipata dei servizi.

Considerare gli strumenti di sostegno alla domanda (titoli per l'acquisto dei servizi, voucher, buoni) come un utile strumento a supporto delle scelte delle famiglie, se posti in un contesto di supporto alla capacità decisionale della famiglia e di un sistema di offerta diffuso e di qualità.

- o Valorizzare le reti informali, di auto-organizzazione, dell'associazionismo e del volontariato di lavoratori e pensionati come espressioni autonome della cittadinanza attiva, che integrano la rete dei servizi intercettando nuovi bisogni e sperimentando soluzioni innovative.

d. Contrasto alla povertà economica e per l'inclusione sociale

Il presupposto per una efficace politica a sostegno delle persone e delle famiglie ad alta vulnerabilità sociale è l'individuazione della platea di riferimento e del tipo di obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

Gli strumenti attivabili con la concertazione locale sono molteplici, e possono avere direzioni e forza di incidenza molto differenziati:

- o Trasferimenti economici, in termini strettamente monetari, in termini di titoli (buoni, voucher) per l'acquisto di servizi o di credito agevolato.
- o Coerenti sistemi di esenzione dal pagamento della compartecipazione e di agevolazioni fiscali e tariffarie.
- o Modifica dei criteri di selezione all'accesso dei servizi pubblici, aggiungendo all'Isee ulteriori elementi di tipo economico e non, purché non siano ridondanti, non

- rappresentino un onere burocratico eccessivo e siano facilmente verificabili.
- Modalità efficaci di controllo incrociato, sia formali che sostanziali, sui beneficiari.
 - Armonizzazione con le misure nazionali già in vigore (come la social card o l'insieme degli emolumenti relativi all'assistenza) ed integrazione delle politiche sociali, sanitarie e del lavoro territoriali rivolte ai componenti delle famiglie vulnerabili.
 - Servizi di supporto, modalità di accompagnamento e programmi concordati a supporto dell'inclusione sociale per il nucleo familiare, attraverso patti con i beneficiari che condizionino le agevolazioni ad impegni (frequenza scolastica dei minori, percorsi formativi per gli adulti, trattamenti terapeutici per affetti da dipendenze, ecc.).

Non va dimenticato che l'occupabilità delle persone, di cui si è già trattato in ottica di contrattazione aziendale, viene fortemente influenzata dalle competenze acquisite in modalità formali e informali nelle attività di vita quotidiana, dalla possibilità di accedere a strumenti e servizi legati alla mobilità o al supporto nella cura, dalla costruzione di una rete territoriale inclusiva che fornisca opportunità e crei un ambiente favorevole alla crescita. Per ogni persona, a partire da quelle con handicap e in stato di vulnerabilità.

e. Politica organica per la non autosufficienza

Particolare rilievo assume la questione della non autosufficienza. Vi è un groviglio di questioni che si concentrano in questa area di bisogno, che a livello nazionale richiamano l'urgenza di una specifica Legge e la necessaria stabilizzazione del Fondo nazionale. Molte sono le Regioni che hanno legiferato sulla materia, vincolando le risorse a questa specifica area di bisogno ed integrandole con altre linee di finanziamento.

L'obiettivo deve essere quello di realizzare un sistema organico di assistenza socio-sanitaria, che si sviluppi all'interno di un percorso di prevenzione, cura e riabilitazione che pone al centro la persona disabile e anziana non autosufficiente e la sua famiglia, mette in rete tutti gli interventi qualificando la spesa. Vanno rafforzati in particolare gli aspetti sociali dell'integrazione socio-sanitaria e la domiciliarità degli interventi (in particolare il Sad).

A livello regionale si stanno sviluppando anche misure di sostegno al *caregiver* sia esso un familiare o persona esterna alla famiglia. Si tratta di attività tanto determinanti per il benessere e l'autonomia della persona assistita, quanto ancora poco riconosciute nel loro valore.

Pertanto questi interventi debbono essere promossi dentro una strategia culturale e politica di valorizzazione del lavoro di cura nel suo complesso, non soltanto in termini economici, ma che favorisca la mediazione, integri misure di agevolazione alla emersione delle attività sommerse, sostenga le motivazioni e qualificazione dei contenuti professionali, di armonizzazione dell'assistenza di tipo intensivo ad alta specializzazione e di tipo estensivo dedicati alla cura continuativa. Questi interventi debbono agevolare l'emersione del lavoro di cura sommerso e l'armonizzazione dell'assistenza di tipo intensivo ad alta specializzazione e di tipo estensivo dedicati alla cura continuativa.

f. Servizi socio-educativi alla prima infanzia (0-3 anni)

L'attenzione posta negli ultimi anni a livello nazionale al tema dei servizi alla prima infanzia nell'ottica della Strategia Europea di Lisbona (che prevedeva il raggiungimento della copertura del 33% della domanda potenziale dei servizi) ed i canali di finanziamento nazionale differenziati che si continuano ad aprire, ha generato in molti territori l'esigenza di misurarsi con il tema.

Se è noto il rapporto diretto che esiste in Europa e nei nostri territori regionali tra i tassi di occupazione femminile e la presenza di questi servizi, non è possibile tralasciare nella concertazione il loro ruolo di luoghi volti alla triplice direzione della promozione del benessere e dello sviluppo dei bambini, della conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, e del sostegno al ruolo educativo dei genitori.

Nella concertazione locale sono da tenere in particolare considerazione:

- riconoscere il ruolo dei servizi per le famiglie vulnerabili dal punto di vista socio-economico, e inserire variabili ponderate nei criteri di accesso che preveda tale elemento;
- introdurre strumenti di flessibilità organizzativa che differenzino le tipologie e le caratteristiche dell'offerta (orari, periodi dell'anno o fasi di vita, libertà di ingresso e uscita nell'anno correlati all'età del bambino, offerta modulata e flessibile dei servizi di mensa-riposo-socialità, supporto educativo, integrazione con la rete familiare allargata), per venire incontro alle diverse domande delle famiglie;
- introdurre elementi di qualità, che rafforzino la fiducia delle famiglie e di conseguenza la domanda di servizi.

g. Equilibrio tra tempi di vita e di lavoro

La possibilità per ogni lavoratore di esprimere pienamente il proprio potenziale individuale e consentire così all'azienda di utilizzarlo come leva strategica per il raggiungimento degli obiettivi organizzativi, è strettamente legata con la creazione di un ambiente lavorativo inclusivo in cui le diversità siano valorizzate. In questo orizzonte, la definizione di sinergie tra la contrattazione aziendale e concertazione locale diviene necessaria per la creazione di una politica organica di gestione dei tempi della città, flessibilità orarie aziendali, innovazioni organizzative e sistema dei servizi che consenta ad ognuno di raggiungere un equilibrio tra tempi di vita e di lavoro.

Questo approccio "complesso" al tema consentirà la costruzione di risposte modulate al tema della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro delle persone che hanno carichi di cura familiari verso bambini o non autosufficienti, o esigenze particolari di vita legate al proprio stato di salute o handicap, o anche ad esigenze di studio ed attività di volontariato, di solidarietà o personali.

Le numerose esperienze degli ultimi anni, spesso supportati da linee di finanziamento nazionali o regionali o attivati grazie all'implementazione del filone culturale legato alla lotta alle discriminazioni e alla responsabilità sociale di impresa, hanno più volte rilevato come non sia efficace prevedere una risposta standard a questo tipo di domanda personale e familiare (come ad esempio la creazione di un asilo nido aziendale), ma sia necessario misurarsi con un'analisi più approfondita della domanda e con l'attivazione di un ventaglio diversificato e innovativo di strumenti.

3. STRUMENTI PER LA CONCERTAZIONE

In questa sede sarà rilevante fare menzione di una ristretta rosa di strumenti di contesto, che possono fornire elementi utili per l'implementazione di una concertazione territoriale per la famiglia, con la consapevolezza che è necessario selezionare gli aspetti maggiormente rilevanti ed i dati più significativi, senza quindi assumere architetture troppo onerose ed informazioni sovrabbondanti ma inutilizzabili:

1. L'Osservatorio sociale

L'Osservatorio è funzionale all'ampliamento della concertazione, dal solo costo/livello di copertura dei servizi alla complessità dei sistemi locali di welfare. L'analisi sistematica può prendere in considerazione: la struttura demografica e socio economica del territorio, la domanda espressa e quella potenziale, le caratteristiche delle organizzazioni che gestiscono gli interventi (pubbliche, non profit e profit), il sistema e la tipologia delle prestazioni, le modalità di regolazione dei rapporti con i gestori dei servizi, ecc. Le informazioni raccolte tramite l'utilizzo di strumenti di selezione delle famiglie possono rappresentare un campo di analisi relativo alla domanda sociale. I seguenti punti possono anche rappresentare funzioni dell'Osservatorio sociale

- Costituzione di una banca dati sugli utenti dei servizi socio-sanitari

Conoscere il profilo dell'utenza è la prima tappa per avviare una concertazione generale o settoriale in quanto offre elementi per individuare chi accede al servizio e quali sono le sue caratteristiche e quanti invece ne vengono esclusi. Rappresenta quindi un indicatore fondamentale per valutare sia il sistema di *selezione* della popolazione e quindi il grado di universalismo nell'equità adottato, ma anche identificare specifiche aree di popolazione per verificare la garanzia dei diritti attraverso i percorsi personali di inclusione/esclusione, adeguatezza/inadeguatezza, ecc.

- Sistema permanente di valutazione della spesa socio-sanitaria e dell'impatto delle politiche di welfare

La valutazione è una delle funzioni essenziali, in quanto permette di verificare l'effettivo andamento del ciclo di programmazione. La conoscenza della entità della spesa, delle sue fonti, della allocazione per aree di bisogno e per servizi, degli esiti riguardo la copertura della domanda potenziale, ecc. permettono trasparenza sulle determinanti delle dinamiche economiche e sull'efficienza/efficacia delle politiche. Rispetto a questa funzione non vi è spesso la collaborazione né del livello politico preoccupato dei rischi comparativi, né da quello tecnico dal quale viene letto come ulteriore onere.

2. Accordo quadro per l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro

L'Accordo Quadro è lo strumento che la legge 53/00 definisce e finanzia per la costruzione di un contesto comune che armonizzi i tempi delle città, fornisca un riferimento comune alle flessibilità ed alle innovazioni organizzative aziendali e crei servizi e strumenti di supporto per l'equilibrio tra tempi di vita e di lavoro. Attivare un tavolo di concertazione locale in questa direzione rappresenta oggi un luogo di coordinamento e di regia a cui la contrattazione aziendale può fare riferimento, nell'ottica comune di promozione di benessere e azione di sviluppo del territorio.

LE POLITICHE ABITATIVE

Scenario

La recente crisi economico-finanziaria ha inciso sul mercato dell'immobile del nostro paese, ma in modo minore rispetto agli altri paesi. Infatti, se inizialmente i prezzi delle case sono rimasti invariati, successivamente hanno subito una lieve flessione dell'ordine del 4-5% solo nell'ultimo anno. In conseguenza della crescita dei prezzi delle case in vendita, il mercato degli affitti privati è aumentato sensibilmente, tra il 1999-2007 +148%.

Questa crescita ha portato dei prezzi altissimi, non sostenibili dalla maggioranza degli inquilini, che incide pesantemente sul reddito delle persone. Inoltre ha determinato da una parte l'impennata di richieste di sfratto (+26,5% nel 2008 rispetto al 2007), dall'altra la crescita delle domande sia dell'assegnazione di un alloggio pubblico sia della richiesta di contributo di sostegno per il pagamento dell'affitto.

Disposizioni legislative (nazionali e locali)

Il Governo ha varato due provvedimenti che pur in maniera molto diversa si intrecciano sulla materia abitativa. Si tratta dei due piani casa. Il primo, in ordine cronologico è quello emanato nell'estate del 2008, all'interno della manovra estiva con l'obiettivo prevalente di aumentare l'offerta di alloggi in locazione ai soggetti del disagio abitativo: famiglie con redditi bassi, anziani, immigrati e studenti.

Il secondo Piano, legato all'obiettivo di rilancio del settore edilizio, parte da una intesa Governo Regioni in cui si stabilisce l'impegno delle regioni per legiferare dei provvedimenti tesi a semplificare le procedure per ampliamenti e ricostruzioni di immobili, attraverso delle agevolazioni negli oneri concessori.

Allo stato attuale, il governo ha provveduto a:

- All'edilizia residenziale pubblica -Comuni ed ex IACP- sono stati assegnati 200 milioni di euro per l'acquisto, affitto, recupero e nuova costruzione di unità immobiliari. Le regioni hanno già ottenuto il primo anticipo nel mese di dicembre, le successive erogazioni di fondi saranno assegnate tenendo conto dello stato di avanzamento dei lavori o alla conclusione dei contratti di acquisto e affitto.
- Ai fondi immobiliari nazionali saranno destinati circa 4 miliardi di euro divisi tra fondi nazionali e fondi locali. I primi 150 milioni di euro saranno assegnati al bando di gara per la selezione della società che si occuperà della gestione del fondo immobiliare.
- Agli accordi di programma con le Regioni finalizzati all'housing sociale saranno destinati 377,8 milioni di euro, a cui saranno aggiunti i fondi messi a disposizione dalle Regioni.
- Ai programmi per alloggi a canone sostenibile saranno assegnati 280 milioni di euro. Le procedure di selezione avviate dalle Regioni, con la collaborazione dei Provveditorati alle Opere Pubbliche, sono terminate. I fondi disponibili saranno materialmente trasferiti e i lavori potranno iniziare solo al completamento degli atti convenzionali.

Fisco e politiche sociali

Anche nel settore abitativo, analogamente a quello del lavoro, è presente un problema legato alla forte pressione fiscale per i proprietari/contribuenti che pagano le tasse. Infatti mettendo a confronto alcuni dati che emergono dalle dichiarazioni dei redditi, emerge che l'aliquota media della proprietà immobiliare è del 28%. Analisi effettuate da quotidiani economici segnalano oltre mezzo milione di contratti d'affitto in nero. Un insieme di dati per comprendere che la situazione italiana dell'affitto è particolarmente complicata dall'evasione e dalla elusione fiscale nel settore locativo. Non vi sono dubbi che sia presente una forte connessione tra le politiche abitative con quelle sociali (canoni di locazione adeguati al reddito), di welfare e quelle energetico/ambientali dell'ecoedilizia. Tant'è che una possibile sinergia di intervento rappresenta sicuramente la possibilità di incidere maggiormente nella riduzione del disagio. I temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale (PGT) nel futuro delle città devono rappresentare per tutta la

CISL la sfida su cui misurare lo strumento della contrattazione per la progettazione e la costruzione di comunità che non siano simboli della speculazione immobiliare ma sinonimi di vivibilità, qualità della vita, integrazione e coesione sociale e opportunità abitative per tutte le fasce della popolazione. Per cui a livello locale, sia regionale che degli enti locali, si dovrà operare comeUSR, UST e categorie direttamente interessate a partire dal SICET, dalla FILCA e dall'FNP in forma di coordinamento per fronteggiare le politiche abitative.

Per una analisi più dettagliata delle Politiche abitative vedi Materiale di approfondimento 2

LE POLITICHE PER IL LAVORO

1. LA CORNICE DI RIFERIMENTO E GLI ELEMENTI IN GIOCO

L'invarianza sostanziale del tasso di disoccupazione stimato a maggio dall'ISTAT (8,7%) e l'arretramento di quei pur timidi segnali di aumento dell'occupazione registrati invece nel mese precedente, confermano tutta l'instabilità che la crisi ha scaricato sulle dinamiche del mercato del lavoro nazionale, seppure in un quadro europeo che desta maggiori preoccupazioni, con un tasso medio di disoccupazione del 10,1%. La vera emergenza, però, è rappresentata dall'aggravarsi della disoccupazione giovanile (29,2%), e di quella femminile (10,1%), con una forte incidenza nella realtà del Sud.

In questo quadro, pertanto, occorre attuare rapidamente le misure e gli strumenti di politica attiva per la formazione ed il reimpiego individuati dall'Accordo sulla formazione dello scorso febbraio, attivando in tutte le regioni le sedi di concertazione tra istituzioni e parti sociali, per definire, nel quadro delle specificità locali, le priorità, le modalità di intervento, incluse le azioni di verifica e monitoraggio, nonché le necessarie risorse finanziarie e strumentali.

Un percorso concertativo che si rivelerà tanto più efficace quanto più solido e funzionale sarà il raccordo, strategico ed operativo, del livello nazionale con quello regionale e territoriale, che comunque rappresenta la sede decisiva per l'attivazione concreta, il monitoraggio e la valutazione delle politiche. Un ruolo esplicito, quello del territorio e, in esso, dei soggetti firmatari degli accordi sugli ammortizzatori sociali, che la Cisl ha fortemente rivendicato per rafforzare il valore complementare e integrato di queste iniziative rispetto a quelle derivanti dagli accordi tra Regioni e parti sociali attuativi dell'intesa nazionale del febbraio 2009.

La centratura territoriale, come sede di *governance* e ambito di attuazione, consentirà inoltre di attivare, con modalità realmente aderenti ai fabbisogni e alle potenzialità locali, le necessarie sinergie con la rete degli operatori, pubblici e privati accreditati, dei servizi per il lavoro e della formazione professionale, nonché delle strutture della bilateralità, cui concretamente potrà essere demandata l'attuazione degli interventi.

2. I CONTENUTI (COSA CONCERTARE NEL TERRITORIO)

• Attuazione Accordo Linee Guida Formazione 2010

Vanno assicurati, in particolare, un elevato livello di attenzione e una stringente iniziativa da parte delle strutture dell'organizzazione relativamente ai seguenti ambiti:

- ai fini della rilevazione dei fabbisogni, a livello regionale/provinciale, va avviata la sistematizzazione delle rilevazioni di fonte istituzionale e sindacale/categoriale, attivando uno specifico tavolo di coordinamento e monitoraggio politico che, in assenza di strutture istituzionali locali in grado di presidiare l'interessa del processo, potrebbe affidarne la gestione tecnico-operativa a soggetti attuatori "terzi" che presentino profili di competenza e garanzia gestionale certificabili. A questo fine, vanno impegnati prioritariamente gli organismi della bilateralità;
- la formazione nell'ambito dei percorsi di inserimento lavorativo, e nelle sue diverse modalità, deve essere inserita in un percorso personalizzato di *placement*, a cura del soggetto attuatore, che parta dal bilancio di competenze e termini con una valutazione/certificazione delle competenze. Anche nell'ambito delle esperienze regionali della "dote individuale", il soggetto attuatore è chiamato ad orientare il percorso del lavoratore, in collaborazione con le parti sociali. In ogni caso l'accordo sindacale va considerato sede privilegiata per fornire indicazioni sulle caratteristiche della formazione, in termini di durata, contenuti, esiti attesi, la cui qualità riteniamo possa essere garantita solo da risorse progettuali e organizzative competenti attraverso la rete degli enti di formazione accreditati;
- la possibilità, per le imprese che hanno in atto sospensioni dal lavoro, di utilizzare per il 2009 e 2010 i lavoratori in cig in progetti di riqualificazione, che possono anche includere attività produttiva (art.1, co.3 L102/09 e relativo DM attuativo del dicembre 2009), va affidata ad accordi sindacali per la individuazione condivisa dei contenuti, durata e modalità di svolgimento della formazione, valorizzando il ruolo progettuale ed operativo degli enti di formazione accreditati a livello regionale;
- la promozione di "*contratti di gestione*" garantiti dalla provincia/regione va accompagnata da un accordo sindacale, che consenta da parte di una rete di enti di formazione la fruizione degli ambienti produttivi inattivi (per sospensione) ai fini dell'avvio di programmi di formazione / manutenzione competenze / aggiornamento per i lavoratori;
- per l'attuazione e la gestione operativa sul territorio di tutti percorsi e degli strumenti finalizzati al reimpiego, un ruolo centrale dovrà essere assegnato ai centri per l'impiego e alle Agenzie del lavoro accreditate (destinatari di incentivi per il reimpiego dei lavoratori, ai sensi della finanziaria 2010), in un clima di positiva cooperazione tra pubblico e privato, superando la separatezza che ancora contraddistingue alcune situazioni regionali dove vige ancora, di fatto, un monopolio pubblico che, realisticamente, non è in grado di assicurare le funzioni richieste. Le Regioni a tal fine dovranno promuovere forme di coordinamento, di convenzionamento e di affidamento di progetti;
- per quanto riguarda i percorsi di istruzione e formazione tecnico superiore (IFTS), in considerazione della peculiarità di questa fase transitoria, data dalla coincidenza della gestione delle attività della programmazione 2007-2009 e l'entrata in vigore del nuovo modello ancorato alla costituzione degli ITS, occorre verificare, nell'ambito della programmazione 2007-2009 e in caso di bandi ancora in via di definizione, la possibilità di progettare interventi mirati per il target di lavoratori individuati dalle Linee Guida;
- al fine di cogliere tutte le opportunità derivanti dall'azione dei Fondi Interprofessionali, rimanendo necessario l'approfondimento delle condizioni per un loro maggiore radicamento nel territorio, occorre che le organizzazioni sindacali regionali e territoriali rafforzino la propria funzione di iniziativa e coordinamento, per migliorare e rendere sistematiche le sinergie con la formazione finanziata dalle risorse pubbliche, di competenza delle Regioni, anche sulla base delle "buone pratiche" finora realizzate in alcuni territori e per alcuni settori.

- **Contrasto al lavoro sommerso**

La strada per il contrasto al lavoro nero ed irregolare sta sempre più nel collegare le motivazioni sociali ed etiche con i motivi di opportunità economica legati al superamento della concorrenza sleale fra imprese e lavoratori, al *dumping* sociale e ai processi di emarginazione. In un quadro di progressivo, ma deciso rafforzamento delle azioni istituzionali ispettive e di controllo e delle forme contrattuali che si sono rivelate più adeguate a sostenere l'emersione, occorre portare a sistema e generalizzare alcuni strumenti offerti dalla legislazione ovvero generati da buone pratiche contrattuali settoriali, quali:

- l'effettiva operatività, a livello provinciale, dei "Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso" (CLES);
- l'estensione dei c.d. "contratti-gradino" o "di gradualità" attraverso i quali, con fasi di contrattazione prima di livello provinciale poi di livello aziendale, si intraprende un percorso di regolarizzazione salariale e previdenziale e di applicazione di tutti i diritti previsti dai contratti nazionali di lavoro;
- l'allungamento del termine di sei mesi di permanenza in condizione di regolarità per i lavoratori immigrati che abbiano perso il posto di lavoro.

- **Promozione dell'occupabilità giovanile**

Ferma restando l'esigenza di sbloccare, con l'Accordo tra Governo, Regioni e Parti sociali l'agibilità e l'efficacia di tipologia di apprendistato, a legislazione vigente è comunque possibile e necessario, a livello regionale, mantenere alta l'attenzione su altre misure e strumenti per l'occupabilità e l'occupazione giovanile, tra cui:

- l'alternanza scuola – lavoro, attualmente disciplinata dal d.lgs 77/05 e già oggetto di numerosi protocolli di intesa regionali tra Regioni, Uffici Scolastici Regionali e parti sociali, da valorizzare e promuovere al fine di agevolare l'accostamento dei ragazzi al mondo del lavoro, per trarre conoscenze e competenze utili all'orientamento professionale o ad una successiva scelta lavorativa;
- tirocini formativi e di orientamento: innanzitutto verificando, per quanto di competenza, l'effettività e la trasparenza delle convenzioni e dei piani formativi, e sostenendo, nel confronto con le controparti e con gli interlocutori istituzionali (incluse le Università), le condizioni per una effettiva estensione di tali opportunità;
- apprendistato di alta formazione: sollecitando la prosecuzione ovvero l'avvio di sperimentazioni regionali, sulla base di specifiche intese tra le parti e con il sistema accademico locale, per l'attivazione di percorsi di alta formazione in Apprendistato finalizzati al conseguimento di titoli di livello universitario, di Master di I e II livello e di Dottorati di Ricerca.

Per una analisi più dettagliata delle Politiche per il lavoro abitative vedi Materiale di approfondimento 3.