

La contrattazione sociale territoriale per la non-autosufficienza tra path dependency ed emergenza sanitaria: due esperienze regionali a confronto

Rosangela Lodigiani ed Egidio Riva*

Il testo è la sintesi dell'articolo pubblicato nella sezione Attualità del n. 2 2021 di Rps e scaricabile dagli abbonati nella versione integrale al link:

https://www.futura-editrice.it/wp-content/uploads/2021/12/RPS-2021-2_web-ATTUALITA_Rosangela-Lodigiani-ed-Egidio-Riva.pdf

La contrattazione sociale territoriale ha il suo specifico nella negoziazione bilaterale tra i sindacati e le amministrazioni comunali, laddove agisce primariamente sui relativi bilanci e la spesa sociale, ma si sviluppa, altresì, mediante diverse forme di dialogo allargate ad altri attori del territorio, come avviene nella programmazione dei piani di zona. Si tratta di un'azione volontaria, grazie alla quale i sindacati contribuiscono allo sviluppo del welfare locale, intervenendo sulle politiche e i servizi sociali (Regalia, 2008; Colombo e Regalia, 2011; Gazier e Bruggeman, 2017; Lodigiani e Riva, 2019a), e alla produzione di beni collettivi (Burrioni e Ramella, 2015). In questa cornice, l'articolo esamina i contenuti, le logiche e i processi della contrattazione sociale territoriale in tema di non-autosufficienza (Ltc) in Lombardia ed Emilia-Romagna. Si tratta di due contesti di interesse perché, da un lato, in essi le dinamiche di contrattazione sociale territoriale sono piuttosto intense e diffuse; dall'altro lato, i rispettivi modelli di assistenza sociale e socio-sanitaria mostrano elementi di specificità (Longo e al., 2015), anche quanto a modalità e strategie di risposta all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (Arlotti e Ranci, 2020a). Più in particolare, affiancando l'analisi del materiale raccolto mediante interviste qualitative a testimoni privilegiati e protagonisti sindacali della contrattazione sociale

* Rosangela Lodigiani è professoressa associata in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.

Egidio Riva è professore associato in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

territoriale all'esame dei dati contenuti nell'archivio dell'Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale di Cisl e Federazione nazionale pensionati Cisl (Fnp-Cisl), l'articolo si interroga, anzitutto, sul nesso tra la contrattazione sociale territoriale per la Ltc e il modello assistenziale regionale, con l'intento di arrivare a comprendere se gli interventi promossi tramite questa modalità negoziale intervengano per ricalibrare il sistema delle risposte di welfare per la non autosufficienza, per favorire una sua espansione, o per la conservazione degli assetti già consolidati. Ipotizzando che l'emergenza socioeconomica e sanitaria da Covid-19 abbia influenzato tanto la contrattazione sociale quanto le politiche per la non autosufficienza, l'articolo si propone altresì di investigare se e come i contenuti, le logiche e i processi della contrattazione sociale territoriale in materia di Ltc siano stati influenzati dall'impatto della pandemia. L'interrogativo è di particolare rilievo considerato che l'emergenza sanitaria ha portato drammaticamente alla ribalta le criticità di questo ambito di *policy*, nel cui quadro la contrattazione sociale si inserisce con la sua azione.

Alla base dello studio vi è l'ipotesi che, per quanto influenzata dal contesto in cui la contrattazione sociale è radicata (*embedded*), come vuole la letteratura neo-istituzionalista, l'*agency* delle parti sociali, in specie del sindacato, conta ed è anzi in grado di aprire spazi di cambiamento (Burroni e Scalise, 2017). Di qui, seppure sia lecito attendersi che la contrattazione sociale in tema di Ltc abbia risentito e risenta nella sua configurazione delle «eredità storiche» che contribuiscono a plasmare, in una prospettiva di *path-dependency*, le sue forme e contenuti, è comunque ipotizzabile che le modalità e le scelte attraverso cui i sindacati esprimono la propria *agency* e sviluppano la propria azione aprano loro spazi di protagonismo e innovazione. È grazie a questa dialettica che può emergere il contributo della rappresentanza sociale alla trasformazione degli assetti locali del welfare, nello specifico dei modelli assistenziali. In proposito, l'articolo mostra che la contrattazione sociale nei due territori analizzati tende a operare con diverse finalità. Da un lato, essa opera, soprattutto a livello municipale, per il mantenimento del modello assistenziale regionale e il consolidamento dei suoi elementi caratterizzanti: residenzialità in Lombardia e domiciliarità in Emilia-Romagna. Dall'altro lato essa interviene, specie a livello regionale, a ricalibrare tale modello e sviluppare le parti del sistema di offerta che paiono relativamente più deboli: in termini speculari, la domiciliarità in Lombardia e la residenzialità in Emilia-Romagna. Ciò, considerato come in entrambi i contesti sia acquisito che la Ltc richieda uno spettro articolato e integrato di prestazioni e servizi per rispondere ai bisogni di sostegno del reddito, residenzialità e domiciliarità.

Distinguendo analiticamente i livelli negoziali, l'articolo mostra, inoltre, che il sindacato si impegna nella contrattazione sociale secondo una duplice logica di azione: a livello regionale tende a insistere su obiettivi di lungo periodo, in favore di una ricalibratura del sistema delle risposte; a livello locale tende ad agire più sul breve periodo, sul bisogno attuale, sulla necessità di colmare le lacune e sul consolidamento del sistema nei suoi elementi portanti. Cosicché se a livello regionale il sindacato insiste sulla definizione di linee-guida e priorità strategiche, nonché sulla regolazione/legittimazione dei processi negoziali, a livello comunale e intercomunale la focalizzazione è sullo sviluppo dei servizi. È a questo livello locale che la contrattazione sociale in senso proprio si sviluppa.

L'articolo evidenzia infine come lo scoppio della pandemia abbia teso a rafforzare, in una prospettiva di *path dependency*, gli aspetti caratterizzanti la contrattazione sociale nei due contesti regionali. Un effetto simile si è registrato a livello locale, laddove le specificità dei modelli di contrattazione sono apparsi rimarcati. In altre parole, il modello di governo regionale/locale di partecipazione e dialogo sociale sedimentato negli anni, ovvero la postura delle istituzioni nei confronti della contrattazione sociale, ha influito sulla sua legittimazione nella fase di emergenza. D'altro canto, la pandemia ha anche aperto la strada ad alcune novità: in Lombardia ampliando gli spazi di negoziazione su altri tavoli, per esempio legati al lavoro e allo sviluppo locale; in Emilia-Romagna favorendo l'apprendimento dal basso, dai territori, e la messa in comune di esperienze esemplari. Se l'emergenza ha inizialmente frenato la conclusione e la firma di accordi, essa non ha tuttavia arrestato il dialogo sociale; semmai essa ha posto in risalto la vicinanza del sindacato alle persone e alle situazioni di fragilità nei territori.