

Il ruolo delle relazioni industriali per la coesione sociale e lo sviluppo economico: uno studio su due realtà del Mezzogiorno

di Vincenzo Fortunato, Marcello Pedaci

1. Introduzione

A partire dall'inizio degli anni novanta la maggior parte dei Paesi europei è stata interessata da una serie di cambiamenti nei meccanismi regolativi di varie arene istituzionali, quali per esempio le politiche per lo sviluppo, le politiche per il lavoro, le misure di welfare, l'offerta di servizi legati ai diritti di cittadinanza. Tra i principali cambiamenti va menzionato il ridefinirsi dei rapporti centro-periferia, con il progressivo rafforzamento del ruolo e delle responsabilità degli attori locali/regionali. Tale tendenza, approfondita da studiosi di diverse discipline, è stata influenzata da molteplici fattori, tra i quali: la riorganizzazione reticolare e territorializzata delle imprese e la crescente importanza della dimensione relazionale dell'innovazione; i processi di integrazione politica europea e l'utilizzo di strumenti di *policy* che hanno promosso il ruolo degli attori locali; il decentramento amministrativo¹. Il livello territoriale è diventato dunque sempre più importante nella *governance* di vari fenomeni che hanno a che fare con il benessere degli individui.

Accanto a questo cambiamento, va poi considerato il riconfigurarsi della «catena» di produzione del welfare, con la partecipazione crescente di attori privati². Molti studi hanno evidenziato il ruolo sempre più im-

¹ Cfr. *Changing governance of local economies. Responses of European local production systems*, eds. C. Crouch, P. Le Galès, C. Trigilia and H. Voelzkow, Oxford U.P., Oxford 2004; *Rescaling social Policies: Towards Multilevel governance in Europe*, ed. Y. Kazepov, Ashgate, Farnham 2010; C. Trigilia, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari 2005; L. Burroni, F. Piselli, F. Ramella, *Governare città. Beni collettivi e politiche metropolitane*, Donzelli, Roma 2012; F. Ramella, *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna 2013; L. Burroni, *Competitive Regionalism and the Territorial Governance of Uncertainty*, in «Transfer European Review of Labour and Research», 20, 2014, pp. 83-97.

² Cfr. *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, eds. U. Ascoli and C. Ranci, Kluwer Academic, New York 2002; U. Ascoli, E. Pavolini, *The*

portante delle organizzazioni della società civile, che si mobilitano per produrre beni collettivi, come la promozione dell'occupazione, l'aumento della sicurezza, la riduzione delle differenti forme di disagio, vulnerabilità, esclusione sociale³. Tali soggetti agiscono come *civic entrepreneurs*⁴, spesso in modo pro-attivo e creativo. Tra queste organizzazioni vanno menzionate anche le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, che attraverso varie modalità (sia con azioni unilaterali che cooperative) realizzano/sperimentano iniziative finalizzate a integrare schemi, programmi e servizi forniti dallo Stato. Tale processo si è intensificato negli ultimi anni: da un lato, per le aumentate difficoltà dello Stato, ancor più dopo la crisi economica e le politiche di austerità, che, oltre a ridurre le risorse disponibili, in alcuni ambiti hanno contribuito a limare i poteri e i margini di azione degli attori locali; dall'altro lato, per la crescita e il diversificarsi dei bisogni della popolazione e l'acuirsi delle situazioni di vulnerabilità⁵.

Queste tendenze, strettamente intrecciate, costituiscono le coordinate all'interno delle quali si colloca lo studio e la riflessione che qui presentiamo, relativa al modo in cui gli attori delle relazioni industriali partecipano a livello locale al miglioramento della sicurezza economico-sociale, dell'inclusione, dell'accesso ai diritti di cittadinanza; relativa dunque alle strategie e azioni realizzate a tal fine. L'interrogativo appare ancora più interessante in un momento di difficoltà degli attori sociali, crescenti spinte alla disintermediazione degli interessi, marginalizzazione dei sindacati nei processi di *policy-making*, declino della loro *membership*⁶.

Si tratta di un tema di particolare interesse, ma ancora poco esplorato dagli studiosi, soprattutto nelle aree più svantaggiate del nostro Paese e in generale dei Paesi europei. Eppure diversi studi hanno evidenziato che i sindacati, e più in generale gli attori sociali, possono realizzare – a livello

Italian Welfare State in a European Perspective, Policy Press, Bristol 2015.

³ Si vedano: M. Ferrera, F. Maino, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino 2013; Id., *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino 2015; C. Ranci, E. Pavolini, *Long-term Policy Reforms in Europe*, Springer, New York 2012; *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, a cura di E. Pavolini, U. Ascoli e M.L. Mirabile, Il Mulino, Bologna 2013.

⁴ S. Goldsmith, *The Power of Social Innovation. How Civic Entrepreneurs Ignite Community Network for Good*, Jossey-Bass, San Francisco 2010.

⁵ Cfr. P. Emmenegger, S. Häusermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser, *Structural change and the politics of dualization*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», 2, 2013, pp. 201-26; D. Vaughan-Whitehead, *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing its Soul?*, Edward Elgar, Cheltenham 2015.

⁶ Cfr. C. Crouch, *Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo*, in «Stato e mercato», 94, 2012, pp. 55-75; R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman, *Trade Unions in Western Europe*. *Hard Times, Hard Choices*, Oxford U.P., Oxford 2013; G. Baglioni, *Un racconto del lavoro salariato*, Il Mulino, Bologna 2014; M. Carrieri, P. Feltrin, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Donzelli, Roma 2016.

territoriale – una varietà di azioni negli ambiti del welfare, dei servizi legati ai diritti di cittadinanza, oltre che della promozione della competitività e dello sviluppo dei sistemi produttivi. Tali azioni vengono realizzate non solo attraverso la partecipazione a patti territoriali tripartiti e iniziative di concertazione multi-laterale, ma anche attraverso la negoziazione di accordi collettivi di tipo territoriale, la negoziazione con istituzioni locali, la creazione, implementazione e gestione di enti bilaterali, la costituzione di uffici o sportelli specializzati e l'offerta di informazioni e assistenza, la costituzione di comitati, consulte, consigli⁷.

Su alcuni di questi tipi di iniziativa (e sui loro risultati) esistono già diversi contributi di ricerca; per esempio sugli esperimenti di accordi territoriali su questioni di welfare, occupazione, inclusione⁸. Di particolare interesse sono le indagini sulle negoziazioni tra sindacati e amministrazioni comunali su temi sociali. Si tratta di un tipo di iniziativa che nell'ultimo decennio ha conosciuto una progressiva diffusione⁹. Molta attenzione è stata data poi alla realizzazione di forme di welfare occupazionale; a volte con approcci enfatici, altre volte con approcci più critici, attenti anche ai limiti e ai potenziali problemi, per il funzionamento della protezione sociale nel suo complesso, di tali iniziative¹⁰. Le ricerche menzionate descrivono azioni solitamente efficaci, che hanno prodotto un miglioramento del benessere della popolazione, talvolta anche innovative, comunque fortemente influenzate, da un lato, dalle risorse, competenze e capacità

⁷ Cfr. I. Regalia, *L'azione del sindacato a livello locale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, 2008, pp. 123-54; Id., *L'azione del sindacato nel territorio*, in «Economia e società regionale», 32, 2014, pp. 38-49; A. Ciarini, *Sindacato (and) welfare*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 4, 2008, pp. 233-57; Carrieri, Feltrin, *Al bivio* cit.

⁸ Si vedano per esempio: F. Bertolotti, M. Giaccone, *Strategie d'inclusione: la regolazione del lavoro non standard nelle aree a industrializzazione diffusa*, in *Regolare le nuove forme d'impiego. Esperimenti locali di flexicurity in Europa*, a cura di I. Regalia, Franco Angeli, Milano 2009, pp. 166-201; L. Burrioni, F. Ramella, *Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 1, 2015, pp. 49-62; F. Alacevich, *Welfare territoriale nel distretto pratese: un gioco a somma positiva*, in «Giornale del diritto e delle relazioni industriali», 145, 2015, pp. 143-52; L. D'Arcangelo, *La contrattazione territoriale e la concertazione sociale in Campania. Primi risultati di un'indagine*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», 2, 2015, pp. 61-78.

⁹ Cfr. G. Ballarino, *Tra concertazione istituzionalizzata e sperimentazione: la regolazione locale concertata delle nuove forme d'impiego in Lombardia*, in *Regolare le nuove forme d'impiego* cit., pp. 133-63; S. Colombo, I. Regalia, *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Franco Angeli, Milano 2011.

¹⁰ Si vedano per esempio: A. Johnston, A. Kornelakis, C. Rodriguez d'Acri, *Swords of Justice in an Age of Retrenchment? The Role of Trade Unions in Welfare Provision*, in «Transfer: European Review of Labour and Research», 18, 2012, pp. 213-24; C. Trampusch, *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, in «Journal of Social Policy», 36, 2007, pp. 197-215; *Tempi moderni* cit.; C. Agostini, U. Ascoli, *Il welfare occupazionale: un'occasione per la ricalibratura del modello italiano?*, in «Politiche Sociali», 2, 2014, pp. 263-80.

strategiche degli attori delle relazioni industriali, dall'altro, dalle caratteristiche del contesto istituzionale, incluso il grado di supporto di istituzioni e politiche pubbliche.

L'articolo si propone di entrare nel merito di tale dibattito. L'obiettivo è quello di esplorare le strategie e azioni realizzate a livello locale dagli attori delle relazioni industriali al fine di migliorare il welfare e i servizi legati alla cittadinanza, ma anche lo sviluppo e le performance economiche del territorio. Nello specifico, ci si interroga sull'origine e lo sviluppo di tali iniziative, sui loro punti di forza e debolezza, sui fattori che le hanno favorite o viceversa ostacolate, sulle loro prospettive.

Si è deciso di focalizzare l'analisi sui territori dell'Italia meridionale; territori caratterizzati da «economie in affanno», da maggiori deficit di welfare state, minore efficienza delle politiche e dei servizi pubblici, maggiori situazioni di disagio e vulnerabilità sociale. Si sono prese in considerazione due province della regione Abruzzo, Pescara e Teramo, e due della regione Calabria, Catanzaro e Cosenza. L'analisi si concentra sugli anni successivi alla crisi economica. L'idea è quella di analizzare similarità e differenze al fine di comprendere se e quanto incidono, in termini di *outcome*, i contesti istituzionali (culture prevalenti, diffusione di capitale sociale, propensione alla cooperazione, qualità delle istituzioni locali, tipi di politiche pubbliche) e le caratteristiche e strategie degli attori delle relazioni industriali.

L'articolo si basa su alcuni risultati del recente progetto nazionale di ricerca, *Vecchi e nuovi modi di regolare il lavoro nelle piccole imprese in Italia e in Europa. Implicazioni per la competitività economica e la sostenibilità sociale*, finanziato dal ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca¹¹. La ricerca sulle iniziative degli attori delle relazioni industriali si è basata su studi di caso nelle diverse province, svolti attraverso: interviste a rappresentanti di sindacati, associazioni datoriali, enti bilaterali, enti pubblici, esperti; analisi di documenti ufficiali, comunicazioni; analisi di letteratura «grigia», stampa e statistiche di varie fonti¹². Nelle pagine successive, dopo aver illustrato brevemente alcuni elementi di contesto, alcune dinamiche, criticità e sfide che i territori considerati devono affrontare, esamineremo le iniziative realizzate dagli attori delle relazioni industriali; quindi, nell'ultima sezione, si proporranno delle osservazioni conclusive, in una prospettiva comparativa tra i diversi territori.

¹¹ Il progetto è stato coordinato dall'Università Statale di Milano; ad esso hanno partecipato altre tre unità locali: Università di Firenze, Università di Teramo e Università della Calabria.

¹² Gli studi sono stati realizzati tra febbraio e settembre 2015. Nelle province abruzzesi sono state effettuate nel complesso 23 interviste, in quelle calabresi 30.

2. I territori abruzzesi e calabresi nella crisi economica: alcune tendenze

La crisi finanziaria-economica esplosa nel 2008 ha avuto effetti intensi sull'economia dei territori abruzzesi, investendo con vigore tutti i settori produttivi. Le sue conseguenze sono ben visibili nella contrazione del prodotto interno lordo e del valore aggiunto, nel deteriorarsi degli indicatori del mercato del lavoro, nella perdita di potere d'acquisto delle famiglie e nella riduzione della loro spesa, nella flessione degli investimenti da parte delle imprese¹³. Trascorsi gli anni del «miracolo abruzzese»¹⁴, dell'impetuosa crescita economica, l'Abruzzo si definisce ora una regione «in transizione», con molti dei suoi sistemi produttivi che devono affrontare un problema di prospettiva, di tenuta a medio-lungo termine. A tal proposito va osservato che un certo indebolimento dell'economia delle province abruzzesi si era registrato già prima della crisi; vari studi avevano evidenziato segni di esaurimento dei percorsi di sviluppo a partire dalla fine degli anni novanta, in coincidenza con l'uscita dell'Abruzzo dalle aree Obiettivo 1 e con il rallentamento del trend delle esportazioni¹⁵.

Dopo il 2007 il prodotto interno lordo per abitante (così come quello totale) ha conosciuto un trend declinante, interrompendo una fase di continua crescita; a livello regionale, è sceso da circa 24.000 euro nel 2008 a poco più di 22.000, e solo a partire dal 2015 mostra un lieve incremento. La provincia di Teramo è quella che ha incontrato maggiori difficoltà e che registra il calo più significativo di produzione, valore aggiunto, ecc. Da anni si caratterizza per una «economia in affanno»¹⁶, soprattutto a causa dell'esaurirsi delle capacità competitive dell'area distrettuale Val Vibrata-Tordino-Vomano. Molte delle sue imprese, che operano come sub-fornitori e svolgono produzioni a basso contenuto tecnologico e di ricerca

¹³ Cr. Cresa, *Economia e società in Abruzzo. Rapporto 2014*, Cresa, L'Aquila 2015; Id., *Economia e società in Abruzzo. Rapporto 2015*, Cresa, L'Aquila 2016. Id., *Economia e società in Abruzzo. Rapporto 2016*, Cresa, L'Aquila 2017.

¹⁴ Cfr. C. Carboni, *L'Abruzzo: regione cerniera o modello di sviluppo per il Sud?*, in «Il Mulino», 2, 1998, pp. 46-52; *Il modello abruzzese. Un caso virtuoso di sviluppo regionale*, a cura di C. Felice, Meridiana, Corigliano Calabro, 2001; G. Viesti, *Abruzzo, Analisi dei sistemi produttivi territoriali*, Sviluppo Italia, Roma 2005; *Studi sull'economia abruzzese. Profili settoriali e percorsi di crescita*, a cura di G. Mauro, Franco Angeli, Milano 2006.

¹⁵ L. Iapadre, *Integrazione internazionale, sistema finanziario e sviluppo dell'economia abruzzese*, Il Mulino, Bologna 2009; G. Mauro, *La convergenza mancata. Mezzo secolo di economia dell'Abruzzo*, Textus Edizioni, L'Aquila 2011; N. Mattosio, *Scenari globalizzati e dinamiche dell'economia abruzzese*, in *Economia e società in Abruzzo. Rapporto 2012* cit., pp. 187-207; M. Mulino, *L'economia abruzzese nella crisi globale*, Il Mulino, Bologna 2014.

¹⁶ CCIAA Teramo, *Rapporto sull'economia teramana 2014*, Camera di Commercio, Teramo 2015.

e innovazione, appaiono spiazzate dai cambiamenti avvenuti nei mercati e nelle catene del valore e fortemente esposte alla concorrenza globale¹⁷. La provincia di Pescara, con una più spiccata vocazione terziaria, se da un lato evidenzia notevoli potenzialità per l'emergere di servizi *knowledge-intensive*, spesso molto innovativi, e per una buona dotazione di infrastrutture, dall'altro lato si caratterizza per un ampio segmento di imprese (soprattutto dei servizi alle persone), di piccole e piccolissime dimensioni, che operano soprattutto sui mercati locali, in grande difficoltà.

Come accennato, la crisi economica ha poi avuto ricadute importanti sul mercato del lavoro. Se il tasso di attività si è mantenuto abbastanza stabile (intorno al 63%), il tasso di occupazione ha subito un calo significativo, passando da circa il 59% nel 2008 al 54,5% nel 2015, riprendendo un trend positivo solo negli ultimi anni (55,7% nel 2016). Questa dinamica ha caratterizzato tutte le province, sia pure con alcune differenze. Nei territori considerati, il numero di occupati è sceso da circa 74.000 (per entrambe le province) nel 2008 a 67.000 nel teramano e 66.000 nel pescarese nel 2016. Nello stesso lasso di tempo il peso delle persone in cerca di occupazione è raddoppiato, sia in termini relativi che assoluti. A livello regionale, il tasso di disoccupazione è passato da appena il 6% a oltre il 12,1% nel 2016. Anche in tal caso le province mostrano tendenze piuttosto simili. Pescara e Teramo registrano i trend peggiori, con un aumento dei disoccupati (nella fascia 15-64 anni) del 6,9% e 5,7% rispetto al 2008. Come in altri territori italiani, i giovani risultano i più colpiti; il tasso di disoccupazione tra la popolazione compresa nella fascia di età 18-29 anni è salito da 15,3% al 28,2% (dal 15% al 33,4% in provincia di Pescara, dall'11,8% al 21,9% in provincia di Teramo).

In merito alla Calabria, essa presenta ancora oggi una serie di limiti che ne condizionano la crescita rispetto ad altre realtà del Paese. Tuttavia, tali difficoltà non sono connesse alla crisi recente, ma dipendono da fattori strutturali e culturali che, nel tempo, hanno portato alla sedimentazione delle attuali caratteristiche del tessuto produttivo e delle élite politiche ed economiche locali. È da diversi anni, infatti, che la Calabria risulta tra le regioni meno sviluppate in Italia e in Europa, nonostante gli ingenti flussi di spesa pubblica e i processi di modernizzazione sociale.

Nel 2016 il Pil per abitante calabrese era pari a 16.848 euro a prezzi costanti, a fronte dei 32.454 del Centronord. I dati Istat più recenti fotografano una realtà regionale frammentata, strutturalmente fragile nella sua articolazione interna. Nel complesso, la struttura produttiva regionale ri-

¹⁷ G. Mauro, *Tra globalizzazione e localismo. Alcune riflessioni sull'economia dell'Abruzzo*, Franco Angeli, Milano 2009; Id., *La convergenza mancata*. cit.

mane contraddistinta da un ruolo rilevante dei settori tradizionali a basso valore aggiunto. L'80% del valore complessivo è realizzato nel settore dei servizi, mentre il peso della manifattura è pari soltanto al 4%, a fronte di un'incidenza quattro volte maggiore nel Centronord e doppia nel Mezzogiorno. Sensibilmente più elevato risulta il contributo fornito dall'agricoltura, doppio rispetto alla media italiana e triplo nei confronti dell'insieme delle regioni centro-settentrionali. Se guardiamo poi ai principali indicatori relativi al mercato del lavoro è evidente il divario con le altre regioni italiane. Nel dettaglio, in Calabria lavorano soltanto 40 persone ogni 100, a fronte di 63 nel Centronord. Nel 2016 il tasso di disoccupazione in Calabria raggiunge il 20,8%, due punti percentuali in più del Mezzogiorno e circa il doppio rispetto al dato medio nazionale. Decisamente più alto è il tasso di disoccupazione giovanile, pari al 55,6% nel 2017, in calo rispetto al 2016, quando la percentuale raggiungeva il 58,7%.

La provincia di Cosenza, nonostante le potenzialità legate al settore dell'agri-industria e alle recenti iniziative imprenditoriali nel terziario innovativo, mostra ancora oggi un deficit di sviluppo e divari di tipo economico e sociale. L'intera ricchezza provinciale supera di poco gli 11 miliardi di euro, mentre nel 2016 il reddito pro capite di un cosentino era di 13.523 euro, inferiore alla media regionale pari a 15.730 euro. Otto euro su dieci sono «prodotti» dal settore terziario, soprattutto nelle attività pubbliche e in quelle di mercato più strettamente collegate alla pubblica amministrazione, e meno di due su dieci nelle attività industriali. Tramontata rapidamente l'illusione dell'industrializzazione «dall'alto» e sfumata progressivamente l'opportunità dell'industrializzazione dal «basso», dalla fine degli anni settanta l'economia cosentina, come quella calabrese e meridionale, si avvita nella spirale viziosa della dipendenza macro e microeconomica dalle risorse pubbliche, centrali e regionali. La dipendenza patologica dagli aiuti esterni ha implicato, e implica tuttora, una doppia penalizzazione per l'economia e la società locale: da un lato, una regolazione politica asfissiante delle relazioni economiche e sociali locali che, inevitabilmente, finisce per depotenziare scambi, orizzonti e relazioni di mercato; dall'altro, la «caccia» sistematica a incentivi e benefici pubblici da parte di imprenditori, organizzazioni, singoli cittadini.

La provincia di Catanzaro ha sviluppato, invece, una forte specializzazione nelle attività legate all'amministrazione pubblica ed alla sanità, rafforzando nel tempo i tratti di una «economia a regolazione pubblica»¹⁸. L'asse territoriale Lamezia-Catanzaro si presenta come l'area che mostra

¹⁸ D. Cersosimo, *Un'economia a regolazione pubblica*, in *Catanzaro. Storia, cultura, economia*, a cura di Aa.Vv., Rubbettino, Soveria Mannelli 1994, pp. 333-81.

l'assetto economico-produttivo più «forte» tra le aree calabresi. Tra le caratteristiche principali di tale «asse» si segnalano, in particolare, una elevata incidenza delle aziende agricole di maggiori dimensioni rispetto alla media regionale; una elevata incidenza degli addetti nella pubblica amministrazione (10% più alto rispetto alla media regionale legato alla presenza del capoluogo di regione); la presenza di numerose imprese industriali di piccole e medie dimensioni attive in diversi settori del manifatturiero, delle comunicazioni e dell'agri-industria.

Tabella 1. Alcuni indicatori macro-economici. Anno 2016 e variazioni 2016-2008 (valori assoluti e valori percentuali)

Indicatori	PE	TE	CZ	CS	Italia
Popolazione residente	321.309	309.859	362.343	711.739	60.589.445
Valore aggiunto per abitante	21.654	20.516	16.294	13.523	24.454
Tasso di attività (15-64 anni)	61,5	62,4	53,5	52,9	64,9
- Variazione % 2016-2008	-2,3	-1,8	-0,4	+1,7	+2,0
Tasso di occupazione (15-64 anni)	53,0	55,4	43,2	40,1	57,2
- Variazione % 2016-2008	-6,4	-5,3	-3,2	-5,4	-1,4
Tasso di disoccupazione (15-64 anni)	13,8	11,1	19,0	23,7	11,7
- Variazione % 2016-2008	+6,9	+5,7	+5,2	+12,7	+5,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

3. Le iniziative degli attori delle relazioni industriali per la coesione sociale e lo sviluppo economico

Dagli studi di caso emergono molteplici ed eterogenee iniziative degli attori delle relazioni industriali (a livello territoriale) che si propongono di promuovere la coesione sociale e lo sviluppo economico. La tabella 2 fornisce una mappa e uno schema interpretativo di tali iniziative. Facendo riferimento alla distinzione delle logiche di azione delle relazioni industriali, esse sono state disaggregate in base a due dimensioni: 1) il carattere unilaterale o cooperativo dell'azione, ossia la partecipazione soltanto di una o di entrambe le parti sociali; 2) il coinvolgimento di altri attori, non definibili come organizzazioni di rappresentanza degli interessi (di lavoratori o di datori di lavoro), quali istituzioni pubbliche e organizzazioni della società civile. Nell'analisi si è inoltre considerata l'origine, o potremmo dire la fonte, delle iniziative, al fine di

evidenziare se derivano da azioni intraprese altrove (per esempio da impianti normativi costruiti da accordi o legislazione a livello nazionale), che poi nei territori provinciali vengono implementate e/o gestite. Infine, basandosi sui materiali empirici disponibili, l'analisi propone anche una valutazione dell'innovazione e dell'efficacia delle iniziative; con quest'ultima si fa riferimento alla capacità di raggiungere i risultati voluti, sperati. Con innovazione si fa, invece, riferimento al grado in cui le iniziative delle parti sociali introducono nuove (per il contesto di riferimento) logiche di azione, modalità operative e pratiche o rinnovano quelle tradizionali, usuali e consolidate nel territorio¹⁹. Nelle pagine seguenti esamineremo in dettaglio varie iniziative, ma senza la pretesa di essere esaustivi e fornire un quadro completo.

Tabella 2. Le iniziative realizzate a livello territoriale dagli attori delle relazioni industriali

	Altri attori (non RI) coinvolti		
	Nessun altro	Istituzioni pubbliche	Altre organizzazioni e istituzioni pubb.
Azione unilaterale (una sola parte)	I Servizi di informazione, consulenza, assistenza, ecc. Uffici/sportelli per specifici gruppi di lavoratori (es. migranti) Supporto, sostegno ad altre associazioni, gruppi, ecc. Pressioni, proposte autonome, diffusione di messaggi, ecc.	II Negoziazione sociale	III Accordi, convenzioni con banche per l'accesso al credito delle imprese Progetti, iniziative speciali (PE)
Azione comune (entrambe le parti)	IV Enti bilaterali Accordi per detassazione e agevolazioni fiscali per misure incremento produttività Contrattazione integrativa Contrattazione inter-settoriale (es. su formazione) (CZ) Intese, protocolli, ecc. per la promozione dello sviluppo Servizi (TE)	V Negoziazione su tematiche del lavoro, sociali, ecc. entro quadri normativi prestabiliti (CS, CZ) Patti, piani e altre iniziative concertate (CS, CZ)	VI Patti, piani e altre iniziative concertate (CS) Progetti, iniziative speciali (PE)

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat. NB: tra parentesi le province in cui è stata osservata l'azione; se non specificato, l'azione è stata osservata in tutte le province esaminate.

¹⁹ I. Regalia, *Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Ediesse, Roma 2009.

3.1. *Le iniziative nelle province di Teramo e Pescara*

La ripresa economico-sociale del territorio è un tema centrale del dibattito tra (e all'interno di) associazioni datoriali e sindacati delle province abruzzesi. E tale argomento è stato oggetto di numerose iniziative di analisi e discussione (convegni, seminari) organizzate da entrambe le parti sociali. Questo impegno è sfociato innanzitutto in una molteplicità di azioni di pressione su governi e istituzioni pubbliche del territorio, non seguite però, almeno negli ultimi anni, da alcuna significativa esperienza di dialogo o negoziazione multilaterale.

Tra le iniziative unilaterali, oltre alle pressioni verso governi locali/regionali e ai tentativi di diffondere messaggi, idee, proposte, vanno menzionate quelle volte a offrire servizi a imprese, lavoratori o all'intera comunità. Le strutture territoriali dei sindacati offrono un'ampia gamma di servizi, soprattutto di informazione e assistenza in materia fiscale, pensionistica, di welfare; anche se non tutti quelli previsti dal sistema nazionale dei servizi delle rispettive confederazioni, per lo più per mancanza delle risorse necessarie. Allo stesso modo sono presenti sportelli/uffici per specifici gruppi di lavoratori (immigrati, donne). Di particolare rilevanza risulta l'Ufficio immigrati della Cgil Pescara, sicuramente il più strutturato della regione²⁰. Così come lo Sportello di orientamento al lavoro, sempre dello stesso sindacato. E molti altri servizi sono forniti da associazioni promosse dalle organizzazioni dei lavoratori (e ad esse affiliate); per esempio servizi a favore degli anziani o dei consumatori. Si tratta comunque di ambiti su cui tutti i sindacati locali stanno investendo molto e che gradualmente si vanno ampliando. Essi rivestono una grande rilevanza per il territorio e alcuni sono diventati un punto di riferimento importante per tutti i cittadini.

I servizi delle associazioni datoriali puntano soprattutto a migliorare la competitività economica del sistema produttivo. Si hanno innanzitutto servizi di adempimento (assistenza su questioni contabili, contributive, tributarie, finanziarie, ecc.), che per le strutture delle province abruzzesi costituiscono ancora la parte più consistente della loro attività. Alcune stanno però spostando risorse su servizi evoluti (per esempio di assistenza/supporto nello sviluppo del business, di accompagnamento sui mercati internazionali, di costruzione di reti di imprese, ecc.). Non senza difficoltà, dovute soprattutto alla mancanza di risorse finanziarie, organizzative, di competenze. Importanti risultano le iniziative per la costituzione di gruppi di acquisto per l'energia elettrica, che hanno otte-

²⁰ Tale Ufficio, aperto a tutte le persone italiane e straniere, iscritte e non al sindacato, offre molteplici servizi, soprattutto di informazione su percorsi formativi, occasioni di lavoro, diritti, tutele, ecc.

nuto un'elevata adesione. E molto apprezzate sono anche le iniziative di supporto per il passaggio generazionale²¹.

Tra le azioni unilaterali per la coesione sociale si possono inserire anche le pratiche e iniziative – molto eterogenee, talvolta episodiche, talaltra ricorrenti – finalizzate a fornire supporto (organizzativo, di competenze, finanziario) a interventi di altre organizzazioni della società civile (come per esempio il sostegno a campagne di associazioni per la difesa dell'ambiente e del territorio, il sostegno alla costituzione di spazi di aggregazione per migranti, ecc.).

Dallo studio sono emerse poi alcune esperienze di negoziazione dei sindacati con governi locali su temi sociali. Si tratta di azioni «autonome» sui cui le organizzazioni dei lavoratori stanno investendo molto e che hanno conosciuto uno sviluppo significativo negli ultimi anni. Cgil, Cisl e Uil delle due province, insieme alle (o meglio su iniziativa delle) loro strutture che tutelano i pensionati, Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil, hanno sottoscritto protocolli di intesa con vari Comuni del territorio teramano e pescarese²².

Tali intese introducono esenzioni o riduzioni di tasse locali in base alla situazione economica del nucleo familiare, più spesso a vantaggio delle famiglie numerose, di quelle in cui è presente un portatore di handicap, delle persone più anziane²³. Introducono, inoltre, agevolazioni sulla tassa sugli immobili²⁴. Molte intervengono poi sulle tariffe dei servizi a domanda individuale, differenziandole in base alla situazione economica del nucleo familiare e prevedendo esenzioni per i casi più problematici. In qualche intesa si sono regolamentate anche le tariffe della refezione scolastica; un tema non immediatamente collegabile al segmento più anziano della popolazione; e ciò conferma che le esperienze di negoziazione sociale, pur promosse dalle strutture sindacali che tutelano i pensionati, sono andate ben al di là della difesa/rappresentanza di questi ultimi²⁵. Infine, alcuni protocolli di intesa prevedono anche la costituzione di fondi di sostegno

²¹ Nella provincia di Teramo c'è stata anche un'iniziativa bilaterale per l'offerta di servizi, in particolare di servizi di informazione e assistenza per la creazione di imprese: il progetto *CreaImpresa*, promosso dalla Cna e a cui hanno aderito Cgil, Cisl e Uil. Il progetto ha però funzionato solo parzialmente: il coinvolgimento delle strutture sindacali è rimasto sempre piuttosto limitato.

²² Martinsicuro, Sant'Egidio alla Vibrata e Isola del Gran Sasso in provincia di Teramo; con Cepagatti, Montesilvano, Penne, Pescara e Popoli in provincia di Pescara.

²³ Per esempio, nei documenti siglati con i comuni teramani si prevede l'esenzione da Tari e Tasi se l'Isee è inferiore a 6.000 euro e la riduzione del 50% se è inferiore a 10.000 euro. Soglie simili sono fissate nei documenti con i Comuni pescaresi. Esenzioni o riduzioni sono previste anche per l'addizionale Irpef, sempre in base ai medesimi criteri.

²⁴ Molti stabiliscono l'assimilazione alla prima casa delle abitazioni di proprietà di anziani o disabili residenti in istituti di ricovero. Nel caso di Isola del Gran Sasso detto beneficio è concesso anche ad anziani e disabili domiciliati presso familiari. Mentre nel caso del Comune di Penne le agevolazioni sulle tasse locali sono estese alle giovani coppie.

²⁵ Colombo, Regalia, *Sindacato e welfare locale* cit.

per le famiglie in difficoltà nel pagamento di bollette e/o fondi di sostegno per inquilini con sfratto esecutivo.

Come si è detto, le esperienze di contrattazione sociale territoriale devono molto al pro-attivismo delle strutture dei pensionati dei sindacati locali²⁶. Queste hanno chiesto l'avvio di una contrattazione alla gran parte dei Comuni delle province²⁷. Ma solo in una minoranza dei casi c'è stata risposta. Infatti, diversamente da quanto accade in altre aree del Paese, nella provincia di Teramo e Pescara (e nella regione Abruzzo) tale tipo di iniziative sono ancora poco diffuse, per questo si possono considerare nuove e innovative. Si tratta, comunque, di iniziative che hanno funzionato, soprattutto per il fatto di aver introdotto modalità di *policy-making* basate sul confronto, attraverso le quali i sindacati hanno cercato di influenzare le scelte delle amministrazioni comunali. Una valutazione del loro impatto in termini di riduzione delle situazioni di disagio è ancora difficile, dato il breve lasso di tempo intercorso; tuttavia, le parti coinvolte attendono (e prospettano) risultati positivi. Secondo i sindacati, negli ultimi anni, con il deteriorarsi degli effetti della crisi economica e i maggiori tagli ai trasferimenti centro-periferia, si registra una – sia pur lieve – crescita della propensione dei governi locali a confrontarsi su temi di welfare. Tale negoziazione è percepita come un modo per avere legittimazione sulle proprie scelte, sulla selezione delle priorità, in un momento non solo di scarsità di risorse, ma anche di aumento delle situazioni di disagio economico-sociale.

Nella provincia di Teramo, oltre alle esperienze menzionate, i sindacati hanno cercato di sottoscrivere con le amministrazioni comunali (almeno) protocolli di relazioni sindacali. Come spiega un intervistato, ciò serve «per cominciare un percorso con le amministrazioni più reticenti [...] c'è, in altri termini, almeno l'impegno politico a dialogare con i sindacati su temi sociali» (rappresentante di un sindacato dei pensionati, Teramo). Accordi simili sono in discussione con diversi enti²⁸. In questi documenti le amministrazioni riconoscono le organizzazioni sindacali come interlocutori privilegiati sui temi del welfare locale e si impegnano a intrattenere con essi un confronto periodico.

Nell'ambito delle iniziative sul welfare locale si può inserire una proposta di Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil alla Asl Teramo per un confronto

²⁶ Va ricordato che tali strutture sindacali partecipano anche all'elaborazione dei piani sociali di zona e dei piani locali per la non autosufficienza; si tratta di una partecipazione richiesta dalla legislazione in materia.

²⁷ È interessante notare che molte volte il confronto con le amministrazioni comunali è stato preceduto da iniziative di discussione con la popolazione.

²⁸ Sono stati conclusi con i Comuni di Nereto e Montorio al Vomano. Sono in fase di discussione con i Comuni di Bellante, Castellalto, Giulianova, Teramo.

sul problema dei lunghi tempi di attesa per usufruire di alcune prestazioni sanitarie. La proposta segue un'approfondita analisi svolta dalle strutture sindacali non solo sul fenomeno, ma anche sui modelli di governo delle liste di attesa. E segue una serie di iniziative di informazione e discussione con la popolazione. Al momento però non è stato avviato alcun confronto.

Iniziative ritenute molto importanti per sostenere il sistema produttivo sono quelle, promosse dalle associazioni datoriali, relative all'accesso al credito. Molte organizzazioni di imprese hanno sottoscritto intese e/o convenzioni con banche locali per assicurare maggiori possibilità e migliori condizioni di finanziamento ai propri associati (per esempio con pacchetti finanziari specifici, con lo snellimento delle procedure). Tali accordi seguono esempi abbastanza diffusi in altri territori e spesso derivano da iniziative a livello nazionale. Secondo le valutazioni degli intervistati, hanno dato un contributo importante (anche se non sufficiente) nell'attenuare le difficoltà di accesso al credito delle imprese, in particolare delle più piccole.

Tra le azioni bilaterali, le più rilevanti appaiono quelle per l'implementazione e gestione congiunta di enti bilaterali, in particolare nel settore edile (Cassa edile) e in quello turismo, distribuzione e servizi (Ente bilaterale del terziario Ebt, nella provincia di Teramo, Ente bilaterale commercio-terziario Ebcm, nella provincia di Pescara). Le Casse edili²⁹ delle due province intervengono in molteplici ambiti, con vari tipi di prestazioni (si tratta di quelle solitamente previste dalla bilateralità del settore)³⁰. Tra le altre, forniscono prestazioni a carattere previdenziale, assistenziale e mutualistico per i lavoratori³¹: dal rimborso per visite mediche alle borse di studio per i figli. Innovative risultano quelle previste dalla Cassa edile della provincia di Pescara, comprendenti anche un contributo matrimoniale e premio per la prima occupazione. Negli ultimi anni le risorse di tali enti si sono ridotte per le difficoltà delle imprese e la contrazione dell'occupazione; così si sono dovute sospendere o diminuire alcune prestazioni. Ciò nonostante, detti interventi sono considerati di grande importanza per sostenere le condizioni economico-sociali dei lavoratori, integrando le prestazioni del welfare state.

Anche le strutture provinciali degli enti bilaterali del terziario³² svolgono

²⁹ Come in altre province, sono state costituite da Ance, Feneal-Uil, Filca-Cisl e Fillea-Cgil (1962) in base alle previsioni contenute nel Ccnl per i lavoratori dipendenti dalle imprese edili.

³⁰ Cfr. S. Leonardi, A. Ciarini, *Welfare occupazionale e bilateralismo. Strutture e diversità settoriale*, in *Tempi moderni* cit., pp. 51-81; Italia Lavoro, *Gli Enti Bilaterali in Italia. Rapporto nazionale 2014*, Roma 2014.

³¹ Per mancanza di risorse la Cassa edile della provincia teramana non offre però prestazioni assistenziali e mutualistiche a favore degli imprenditori, nonostante siano abbastanza richieste.

³² Sia Ebt che Ebcm sono stati costituiti nel 2000 in base a quanto stabilito dal Ccnl del Turismo, della Distribuzione e dei Servizi, sottoscritto da Confcommercio, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl e UilTucs-Uil.

molteplici attività, via via delegategli dalla contrattazione nazionale: dalle iniziative di formazione professionale alla previdenza complementare e assistenza sanitaria integrativa. Tra le prestazioni sociali di entrambe le strutture vi sono il contributo per l'iscrizione dei figli all'asilo nido, l'acquisto di libri scolastici, la mensa scolastica. L'ente teramano offre in aggiunta il sostegno alla natalità³³ e il contributo per spese sanitarie per figli disabili. Dallo studio emerge che tali enti riescono a soddisfare gran parte delle domande. Non offrono però il sostegno al reddito e il contributo alla maternità, non riuscendo così «a soddisfare una domanda che è per altro abbastanza elevata» (rappresentante di ente bilaterale, Teramo). La ragione è la mancanza delle risorse finanziarie, queste dovrebbero giungere da un ulteriore versamento da parte delle aziende; ma è una ipotesi per ora esclusa dagli attori sociali. Anche in tal caso valgono le osservazioni circa l'importanza di detta iniziativa per le condizioni economico-sociali dei lavoratori.

Dallo studio emergono anche azioni bilaterali tra parti sociali. Si tratta in prevalenza di iniziative trainate da interventi presi a un livello sovraordinato (nazionale). Marginali e per lo più poco efficaci risultano invece quelle autonome, sia bilaterali che trilaterali con istituzioni. Tra quelle derivanti da interventi esterni si possono inserire gli accordi per la detassazione della parte di retribuzione erogata ai dipendenti in applicazione di misure per l'incremento della produttività³⁴. Secondo gli intervistati, tali accordi sono abbastanza efficaci: «si registra sempre una grande richiesta e un grande utilizzo da parte delle imprese» (rappresentante di un'associazione datoriale, Teramo). Nello stesso ambito si può inserire il Contratto integrativo provinciale per gli addetti all'industria edilizia e affini, anch'esso considerato rilevante anche se non innovativo³⁵.

Da ultimo ci soffermiamo su iniziative – a volte unilaterali, altre volte bilaterali, ma comunque sempre in collaborazione con altri attori – per la realizzazione di progetti speciali su questioni (economico-sociali) rilevanti. Per esempio il progetto *Start HUB* (2015), sviluppato da Cna, Confesercenti e Cgil di Pescara con il Comune e altre associazioni, volto a supportare l'occupabilità dei giovani attraverso l'utilizzo del patrimonio pubblico e la

³³ Si tratta di un contributo *una tantum* (massimo 250 euro) per i lavoratori che hanno avuto o adottato un figlio negli ultimi 12 mesi.

³⁴ Tali accordi derivano dalla legislazione che ha introdotto le agevolazioni fiscali e dagli accordi quadro a livello nazionale intervenuti sulla materia. L'impianto normativo prescrive che la detassazione può avvenire soltanto in esecuzione di contratti collettivi di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale.

³⁵ L'accordo interviene sulle materie demandate dal Ccnl alla contrattazione di secondo livello (elemento variabile della retribuzione, indennità, contributo per la bilateralità, ripartizione dell'orario di lavoro, fissazione dei periodi per il godimento delle ferie, servizi di mensa, trasporto, ecc. attività del rappresentante territoriale dei lavoratori per la sicurezza).

promozione culturale e tecnologica. O ancora, sempre nello stesso territorio, il progetto *FILO* (2012), a cui hanno partecipato Cna, Cgil, Cisl e Uil, insieme a Caritas e Provincia di Pescara, volto a favorire l'inclusione delle donne migranti con prole attraverso iniziative formative. Lo studio enfatizza la dimensione innovativa di tali azioni cooperative, che affrontano problemi complessi e, sia pur con obiettivi specifici e programmi limitati, ottengono risultati rilevanti. Si veda la Tabella 3 a fine articolo.

3.2. *Le iniziative nelle province di Cosenza e Catanzaro*

Lo scenario all'interno del quale operano gli attori collettivi e i rappresentanti della politica e delle istituzioni locali si caratterizza per la natura debole dei legami tra gli attori e per il prevalere spesso della dimensione informale rispetto ad assetti più formalizzati e normati. La Calabria si caratterizza, infatti, per una forte compenetrazione tra la politica, le istituzioni e i vari settori dell'economia locale, nonché per il peso rilevante dell'economia informale e del sommerso che si traduce in un modello di regolazione sociale ed economica basato sul particolarismo e sulla manipolazione delle risorse³⁶ dagli esiti incerti. Al riguardo, se da una parte la presenza di reti di relazioni può costituire un importante elemento di coesione sociale, favorendo processi cooperativi e attivando più facilmente risorse come reciprocità e fiducia, dall'altra le reti possono essere manipolate, indebolendo la capacità di regolazione propria delle istituzioni politiche e del mercato.

La nostra analisi evidenzia innanzitutto la mancanza di una forte capacità regolativa da parte della Regione, da cui derivano conseguenze negative per tutto il territorio. Secondo Katzenstein³⁷, la presenza, in un determinato territorio, di istituzioni deboli dovrebbe favorire il protagonismo degli attori della società civile, ma soprattutto delle organizzazioni socio-economiche. Tuttavia, nel contesto calabrese questo modello «debole» di regolazione istituzionale non sembra produrre gli effetti desiderati, al contrario alimenta un circolo vizioso in cui risorse sempre più scarse sono allocate in modo inefficace, favorendo comportamenti adattivi da parte delle élite economiche locali. Alla debolezza delle istituzioni nella capacità di sostenere lo sviluppo e il mercato, di generare un sistema di relazioni efficaci tra i diversi soggetti, si abbina una sostanziale fragilità delle organizzazioni sociali ed economiche che risultano essere spesso au-

³⁶ A. Costabile, *Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Carocci, Roma 2009.

³⁷ P.J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Temple U.P., Philadelphia 1987.

toreferenziali, incapaci di creare sinergie, di promuovere dal basso forme di cooperazione veramente efficaci.

Sul fronte delle relazioni industriali, nei territori analizzati gli ostacoli riscontrati riguardano soprattutto la contrattazione tradizionale, sporadica e limitata a poche realtà di maggiori dimensioni e ai settori strategici del territorio (edilizia, agro-industria, terziario). Analizzando le azioni negoziate negli ultimi quattro anni tra parti sociali e tra queste ed enti locali emerge chiaramente che gran parte delle azioni si concentrano sui temi dell'organizzazione del lavoro, delle strategie competitive, ma soprattutto delle politiche del lavoro e sociali.

Sul piano della contrattazione è possibile riscontrare anche delle esperienze percepite, soprattutto dai leader sindacali, come innovative. È il caso, ad esempio, del settore dell'edilizia in cui si applica un contratto provinciale che specifica nel dettaglio i contenuti della contrattazione nazionale³⁸. Nel settore agroalimentare si registrano iniziative delle associazioni datoriali, insieme alla Regione, volte ad accrescere la competitività delle aziende, rafforzando la promozione e la visibilità delle produzioni dei territori sul mercato nazionale ed internazionale. Emerge, inoltre, una buona collaborazione tra sindacati e Confagricoltura sul tema della formazione dei dipendenti del settore. Altri interventi mirano a contrastare gli effetti dell'economia sommersa e informale, particolarmente radicata in agricoltura, unitamente a forme di contrattazione per tutelare i lavoratori agricoli per i danneggiamenti delle colture a causa di eventi naturali.

Nell'ambito delle politiche sociali negli ultimi anni si registrano alcune iniziative interessanti i cui esiti sembrano positivi. Il Protocollo di intesa siglato nella primavera del 2012 tra il Comune di Cosenza, le Segreterie territoriali di Cgil, Cisl e Uil e le loro rappresentanze dei pensionati, rappresenta un intervento originale su una vasta gamma di temi di welfare, di estrema rilevanza economica e sociale. Tra le altre cose, l'intesa ha riguardato l'introduzione di una soglia di esenzione dell'addizionale Irpef, fissata a 12.000 euro; il congelamento delle tariffe per i servizi scolastici e socio-assistenziali; l'applicazione della tariffa minima per l'Imu sull'abitazione principale. Altri punti nel protocollo riguardano le politiche abitative, i migranti, le politiche della salute, la sicurezza

³⁸ Dopo la firma del Contratto nazionale del giugno 2010, la firma nel febbraio 2012 del contratto per la provincia di Cosenza assume una rilevanza particolare poiché, come sottolineano i rappresentanti delle diverse Federazioni sindacali, non si era mai raggiunto un accordo per le regioni meridionali. Tra i punti salienti dell'accordo, che ha interessato circa 6.500 lavoratori edili, c'è un incremento del 6% della componente variabile della retribuzione, l'aumento delle indennità (mensa giornaliera, lavoro in galleria), interventi relativi a contrastare più efficacemente la diffusione del lavoro sommerso.

sociale e la lotta alla criminalità, il trasporto pubblico locale, gli appalti, il miglioramento della qualità dei servizi. A distanza di pochi anni dall'implementazione dell'iniziativa, ciò che emerge dalle valutazioni degli intervistati non sono tanto i risultati raggiunti, bensì il metodo concertativo ed il confronto tra i diversi attori.

Anche il *Piano di Azione e Coesione* rientra tra le iniziative che mettono in rete l'amministrazione comunale di Cosenza, le organizzazioni sindacali e le organizzazioni del terzo settore. Il Piano ha l'obiettivo di realizzare un sistema integrato ed efficiente di servizi per l'infanzia e per gli anziani non autosufficienti, dall'assistenza domiciliare integrata alle misure volte alla socializzazione. Tali esperienze negoziali, pur non essendo esplicitamente previste, tendono a riprodursi con frequenza assumendo nella logica dell'azione sindacale una crescente rilevanza ed una valenza positiva. Infatti, «da un lato si ampliano per il sindacato le possibilità di negoziare, dall'altro si aprono in questo modo delle finestre di possibile interazione per incominciare ad affrontare con più libertà tematiche nuove»³⁹.

Nonostante una crescente vivacità in ambiti differenti e più innovativi, è soprattutto sul piano delle politiche del lavoro che si concentra l'attenzione delle parti sociali, dato l'elevato numero dei lavoratori interessati e l'entità delle risorse economiche rese disponibili dalla Regione e dall'Ue. In particolare, la strategia di contrasto alla crisi attuata dalla Regione ha portato alla stipula di accordi inter-istituzionali e con le parti sociali e all'adozione di una serie di provvedimenti normativi specifici, con l'obiettivo di tutelare lavoratori e disoccupati. Tali accordi riguardano da una parte le procedure per la concessione e l'erogazione degli ammortizzatori in deroga, dall'altra le politiche attive.

Facendo seguito all'Accordo ministero-regione, nel 2010 è stato siglato il nuovo accordo con le parti sociali per la concessione degli ammortizzatori in deroga. Con tale accordo venivano estesi al 2010 i criteri e le modalità di utilizzo degli ammortizzatori in deroga del 2009 per una durata massima pari a 12 mesi. La gestione degli ammortizzatori sociali in deroga caratterizzerà anche gli anni successivi con la stipula di nuovi accordi istituzionali tra Regione, associazioni imprenditoriali, sindacati, enti bilaterali (Ebac). In particolare con l'intesa del 10 aprile 2013 la Regione e le parti sociali hanno stabilito di proseguire nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga, confermando anche per l'anno 2013 la strategia condotta per il contrasto alla crisi occupazionale, attraverso un sistema di tutele fornite dagli ammortizzatori sociali in deroga e l'attuazione di

³⁹ Colombo, Regalia, *Sindacato e welfare locale* cit.

interventi di politiche attive del lavoro. Nel documento, che proroga di fatto le misure di sostegno al reddito, gli esponenti del sindacato firmatari dell'accordo sottolineano anche l'impatto limitato delle politiche attive adottate rilevando che: «a causa del perdurare della crisi economica e della limitata presenza di imprese, in Calabria non è stato oggettivamente possibile per i lavoratori in mobilità trovare nuova occupazione ed essere reintegrati nel sistema produttivo»⁴⁰.

Tra gli accordi relativi alle politiche attive rientrano, invece, l'Atto regionale di indirizzo per le politiche attive e, soprattutto, i piani provinciali per l'individuazione e l'attuazione di politiche in favore dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga per il periodo 2009-10.

Più diffusa, invece, è l'attività di concertazione trilaterale tra parti sociali e istituzioni pubbliche, soprattutto sui grandi temi di competenza regionale (mercato del lavoro, sostegno all'occupazione, formazione professionale, sviluppo sociale) e sotto forma di patti e protocolli di intesa con la Regione. È il caso, ad esempio, del *Patto per la Calabria. Proposte e azioni per lo sviluppo ed il lavoro*, sottoscritto nel maggio 2015 dai segretari regionali di Cgil, Cisl e Uil e dal presidente di Unindustria Calabria. Gli obiettivi del Patto sono quelli di individuare azioni ed interventi da condividere ed implementare per favorire l'innalzamento della competitività del territorio regionale attraverso il sostegno ai processi innovativi, la ripresa occupazionale, la crescita della produttività, il contenimento delle disuguaglianze sociali ed economiche.

Tali esperienze concertative, non nuove nell'esperienza italiana, sono maturate già a partire dalla fine degli anni novanta, dapprima con i patti territoriali e successivamente con i progetti integrati territoriali. Nel contesto analizzato le precedenti esperienze di concertazione hanno favorito, anche attraverso la semplice sottoscrizione formale, processi di apprendimento che hanno facilitato l'individuazione delle ipotesi di sviluppo attraverso il confronto e la negoziazione, consolidando la concertazione come pratica. Tuttavia, soprattutto nella provincia di Cosenza, emergono alcune contraddizioni che sembrano confermare l'ambivalenza che caratterizza molti aspetti della vita in Calabria e, più in generale, nel Mezzogiorno. Il capitale cognitivo accumulato in termini di innovazioni socio-istituzionali è rimasto patrimonio dei singoli soggetti e si è disperso con il rinnovo delle cariche all'interno degli enti⁴¹. La partecipazione dei soggetti e l'attuazione della concertazione è spesso routinizzata, legata alla realizzazione

⁴⁰ Verbale di accordo istituzionale per l'erogazione della CIG e della mobilità in deroga, 10 aprile 2013.

⁴¹ M. Mirabelli, *La governance dell'emergenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

degli strumenti, si afferma come adeguamento a condizioni poste dall'esterno che non vengono rielaborate a livello locale, ma conserva una natura imitativa e strumentale. Gli attori della concertazione mostrano una disponibilità parziale ad orientare i propri interessi verso quelli collettivi e di sistema. I soggetti coinvolti hanno appreso e sperimentato un diverso sistema di relazioni, ma non sempre sono stati in grado di organizzare procedure e modalità di azione orientati ai nuovi valori e comportamenti virtuosi che il metodo concertativo avrebbe potuto indurre e, soprattutto non sono stati in grado di istituzionalizzarli. In alcuni casi il risultato, come sostiene Cersosimo⁴², è quello di coalizioni «banalmente inclusive», vale a dire molto ampie ed eterogenee al proprio interno, oppure di coalizioni «collusive» in cui si finge di stare insieme perché c'è l'attrazione delle risorse finanziarie da spartire.

I processi avviati, pur presentando debolezze e criticità, hanno comunque innescato meccanismi che potrebbero determinare, dal basso, un processo di legittimazione di enti e organizzazioni come soggetti protagonisti della *governance*. La presentazione nel 2015 del Patto per la Calabria potrebbe rappresentare quindi un'opportunità per ripartire, per ripensare lo sviluppo socio economico del territorio con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali. Per garantire la concreta attuazione di queste azioni e, soprattutto, per evitare gli errori del passato, è però necessario attivare una nuova «*governance* istituzionale» su scala regionale e nazionale nell'ambito della quale sia facilitato e reso efficace il processo di identificazione, valutazione della sostenibilità economico-finanziaria e selezione mirata dei progetti che sono alla base del programma di investimento per lo sviluppo e il lavoro. Come recita il Patto «non si tratta di “imbarcare” tutti indistintamente, ma solo quei soggetti che percepiscono il cambiamento come un'occasione per la trasformazione degli assetti sociali ed economici e per eliminare le rendite di posizione»⁴³. In altri termini, lo strumento si propone di introdurre innovazioni nei processi decisionali e nell'attuazione delle politiche superando i problemi tradizionali dell'autoreferenzialità e della gestione particolaristica delle risorse. In una regione tradizionalmente refrattaria al mutamento, per cambiare e innovare è necessario un adeguamento culturale e strutturale da parte dei soggetti collettivi (oltre che delle istituzioni) alle nuove esigenze ed ai bisogni del territorio. Si veda la Tabella 4 a fine articolo.

⁴² *Il partenariato socioeconomico nei Progetti Integrati Territoriali*, a cura di D. Cersosimo, Formez, Azioni di sistema per la P. A. n. 13, Roma 2003.

⁴³ *Un Patto per la Calabria. Proposte e azioni per lo sviluppo ed il lavoro*, Catanzaro, maggio 2015, p. 3.