

## *Introduzione*

# **Contrattare la cittadinanza sociale in ambito territoriale**

*Cesare Minghini*

I saggi e gli interventi che seguono affrontano il tema delle trasformazioni delle politiche pubbliche e dei sistemi di welfare avvenute nel corso degli ultimi anni nel nostro paese mettendo a fuoco, nello specifico, le relazioni che intercorrono tra l'attore pubblico e il sindacato a livello locale, riprendendo e approfondendo gli argomenti trattati nel n. 1/2006 dei *Quaderni di Rassegna Sindacale – Lavori* «Concertare le riforme».

Ci occuperemo quindi di *territorializzazione delle politiche pubbliche e del welfare*, dal momento che i processi che sottostanno alla costruzione delle decisioni di competenza della sfera pubblica, cui anche il sindacato partecipa, tendono a privilegiare sempre più, oltre ai livelli europei e nazionali, quello sub-nazionale e locale.

I processi di territorializzazione e di *contrattualizzazione* delle politiche, che si stanno affermando a livello locale, coinvolgono oltre al sindacato una pluralità di attori (sociali, privati, non profit); appaiono assai contraddittori (nei percorsi, negli esiti ecc.); presentano, ad esempio, potenzialità e, al contempo, problemi e rischi, come l'introduzione di dispositivi partecipativi finalizzati a incentivare una maggiore partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni istituzionali, così come amplificano i pericoli di crescente *frammentazione della cittadinanza* in un paese come l'Italia in cui l'esigibilità e la tutela dei diritti sono incerte e non garantite in modo omogeneo a livello nazionale. Inoltre, sono processi che vanno a incidere sui modelli di regolazione sociale, *stimolando* gli attori a ridefinire gli schemi fin qui praticati di concertazione e negoziazione. Si tratta di tematiche già affrontate anche da questa rivista a partire dal Duemila; in particolare nel n. 3/2000 «Concertazione territoriale» e nello specifico nel saggio di Francesco Piu, all'epoca vice segretario generale dello Spi Cgil nazionale.

\* Cesare Minghini è presidente dell'Ires Emilia Romagna.

Il primo saggio – dal titolo *Contrattare la cittadinanza sociale. Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica* – di Cesare Minghini e Florinda Rinaldini dell'Ires Emilia Romagna, si occupa delle esperienze di contrattazione territoriale confederale avvenute in quella regione tra le amministrazioni comunali e il sindacato in merito alla definizione delle politiche di bilancio, nel periodo 2002-2005<sup>1</sup>. Ne analizza le caratteristiche e, in modo particolare, si sofferma sugli aspetti problematici e su alcuni quesiti che questa attività negoziale pone: il tema del mandato (chi rappresenta chi?), la difficile definizione da adottare (è contrattazione, concertazione, negoziazione?), il futuro di questa azione sindacale e altre questioni.

Si tratta indubbiamente di *un'attività negoziale sempre più praticata* a livello locale dal sindacato confederale e dei pensionati anche se *territorialmente limitata*, in particolare alle regioni del Nord (assai radicata e consolidata in Emilia Romagna), che si realizza da oltre un decennio in assenza, spesso, di un sistema formale di regole comuni cui fare riferimento, producendo di conseguenza differenti modalità di confronto ed esito tra i due attori della contrattazione.

Seguono due interventi, rispettivamente di Vando Borghi dell'Università di Bologna (*La cittadinanza sociale, tra territorializzazione e contrattualizzazione*) e di Cesare Melloni, segretario generale della Camera del lavoro metropolitana di Bologna (*Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*), tenuti al seminario «Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche», organizzato dall'Ires regionale nel novembre 2006. Entrambi gli autori hanno partecipato alla giornata seminariale e si sono confrontati su questi temi prendendo spunto dallo studio realizzato dall'Istituto di ricerca della Cgil Emilia Romagna.

Il primo articolo, in estrema sintesi, aiuta a riflettere sulle *tendenze di fondo e sulle tensioni* che i processi di contrattualizzazione e territorializzazione del welfare chiamano in causa. A partire dai diversi significati che possono assumere i termini «centralizzazione» e «localizzazione», vengono prese in esame le tensioni esistenti tra decentralizzazione e sussidiarietà; territorializzazione e frammentazione della cittadinanza; inclusività e qualità della partecipazione, fino ad arrivare alla necessità per il sindacato, di

<sup>1</sup> Vedi Minghini C., Rinaldini F., Poggiali F. (2006), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia Romagna 2002-2005. Primo rapporto Ires Emilia Romagna*, Bologna, Materiali Ires Emilia Romagna, in [www.ireser.it](http://www.ireser.it).

fronte alle profonde trasformazioni delle politiche pubbliche, di riflettere su se stesso e sul proprio ruolo.

Nel secondo contributo si dà conto delle esperienze di contrattazione territoriale/sociale realizzate dalla Cgil di Bologna con gli enti locali, ponendo l'attenzione sulle criticità emerse (la fragilità di queste azioni sperimentali, le ambiguità di cui il termine si è caricato nel dibattito politico sindacale ecc.) e sulle modalità di ricostruzione di un potere contrattuale del sindacato a livello territoriale.

Vi è, poi, il saggio di Matteo Villa dell'Università di Brescia – *Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del welfare locale* – che, a partire dai risultati di una ricerca promossa dal sindacato pensionati di Brescia, torna ad affrontare il tema sollevato inizialmente dell'universalità ed esigibilità dei diritti (sottoposti a una crescente proceduralizzazione e interpretazione soggettiva e localizzata), indagando le particolari *intersezioni* che si stabiliscono tra le esperienze di contrattazione del sindacato con gli enti locali, le forme di tutela e assistenza finalizzata a difendere il potere d'acquisto delle pensioni e l'avvio del processo di applicazione della legge quadro di riforma dell'assistenza (legge 328 del 2000).

Infine, il contributo di Giovanna Spolti dell'Ires Lucia Morosini – *Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi degli accordi territoriali in Piemonte* – sposta l'attenzione sulle pratiche di negoziazione territoriale che avvengono in un'altra regione del Nord del paese. Anche in Piemonte, infatti, così come in Lombardia e in Emilia Romagna, si è assistito, nel corso degli ultimi dieci anni, a un'intensa attività di confronto tra il sindacato e gli enti locali, che ha dato esiti spesso formalizzati (firma di accordi, protocolli, intese ecc.). A fronte dell'aumento significativo di accordi sottoscritti, l'Ires Piemonte ha costituito un Osservatorio permanente sulla contrattazione territoriale e in questa sede analizza il grado di copertura di questa attività negoziale nel territorio regionale, quali sono i soggetti che ne beneficiano e quali gli argomenti trattati.