

# Contrattare la cittadinanza sociale.

## Nodi critici e questioni aperte a partire da una ricerca empirica

Cesare Minghini, Florinda Rinaldini

### 1. Il tema al centro della ricerca: un'introduzione

L'articolo si propone di offrire un contributo alla riflessione su un tema divenuto nel corso degli ultimi anni oggetto di grande interesse, spesso al centro del dibattito politico e culturale, che ruota attorno all'azione locale degli attori sociali – in questa sede ci interessa soffermarci principalmente sul ruolo svolto dal sindacato – e, più in generale, riguarda il fenomeno della territorializzazione delle politiche pubbliche e del welfare (Bifulco, 2005; Donolo, 2006; Mirabile, 2005).

A fronte di tematiche alquanto attuali, occorre ribadire che la dimensione territoriale dell'azione sindacale – ovvero la partecipazione da parte del sindacato alla costruzione delle decisioni di competenza della sfera istituzionale in ambito locale – risulta ancora un aspetto poco esplorato e indagato, anche per il rilievo assegnato in precedenza alle macropolitiche e al ruolo della concertazione nazionale (Carrieri, 2004).

La nostra attenzione si soffermerà, in gran parte, sulle principali caratteristiche e sugli aspetti problematici emersi dall'analisi delle *esperienze di contrattazione territoriale confederale avvenute in Emilia Romagna tra il sindacato – spesso in modo unitario – e le amministrazioni comunali*, in merito alla definizione delle politiche dei bilanci preventivi, nel periodo 2002-2005, in un campione significativo di comuni<sup>1</sup>. L'arco di tempo preso in

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

\*\* Florinda Rinaldini è ricercatrice dell'Ires Emilia Romagna.

<sup>1</sup> Sono stati selezionati 32 comuni, con una popolazione pari al 50 per cento circa del totale regionale. Il campione comprendeva: tutti i comuni capoluogo (con popolazione residente superiore ai 100.000 abitanti); i comuni con popolazione compresa tra 15.000 e 100.000 unità; i comuni con popolazione inferiore ai 15.000 residenti. Vedi, per gli approfondimenti relativi alla metodologia utilizzata, il rapporto di ricerca disponibile in [www.i-reser.it](http://www.i-reser.it).

esame ha visto gli enti locali opporsi con forza a un governo di centrodestra che ha imposto, nelle leggi finanziarie approvate, la drastica riduzione dei trasferimenti erariali statali, pesanti vincoli e tetti di spesa, il blocco delle assunzioni ecc.

Nel contesto italiano, la presenza sindacale è divenuta indubbiamente negli ultimi decenni «più intensa e pervasiva, estendendosi oltre l'ambito nazionale e ramificandosi intorno a materie settoriali e a esperienze locali» (Carrieri, 2004, p. 143).

In questa direzione ha sicuramente giocato un ruolo importante il crescente rilievo assunto, in tema di politiche di welfare, dai vari livelli locali che si vanno sempre più ad affiancare a quello europeo e nazionale. *La dimensione locale si configura*, dunque, molto più che in passato, *come una dimensione strategica dello sviluppo*, capace di contribuire alla promozione della cittadinanza basata sui diritti sociali che, storicamente, sono connessi allo sviluppo del welfare state (Regalia, 2003). Stiamo pertanto assistendo, a livello sub-nazionale e locale, all'apertura degli spazi decisionali, da parte dei decisori pubblici, a una pluralità di attori (sociali, privati, non profit ecc.), che spesso si sostanzia in *una proliferazione di «accordi, patti, intese»* tra le istituzioni e questi soggetti, sempre più considerati come interlocutori privilegiati delle amministrazioni locali e, apparentemente, protagonisti dello sviluppo sociale ed economico legato al territorio. Di fatto, l'elaborazione delle politiche e dei programmi, soprattutto a livello locale, «tende a dare uno spazio crescente a questi strumenti contrattuali» (gli accordi, i protocolli, le intese) che «ridisegnano il profilo e i contenuti delle relazioni fra le stesse amministrazioni pubbliche che a vario titolo sono competenti o interessate» (Bifulco, Vitale, 2005, p. 81). Questo consente di comprendere meglio come nel corso degli ultimi anni si stiano sempre più diffondendo *pratiche di innovazione istituzionale* ispirate all'introduzione di dispositivi volti potenzialmente a promuovere la partecipazione dei cittadini nei processi e nei meccanismi decisionali delle istituzioni locali (Borghini, 2006), come dimostra, ad esempio, l'adozione dello strumento del *bilancio partecipativo* da parte di molti comuni dell'Emilia Romagna.

Prima di inquadrare in modo più adeguato il tema al centro del nostro intervento, è però necessario, in via preliminare, soffermarsi su alcuni aspetti che possono aiutarci a considerare l'argomento «welfare locale» rifuggendo da facili esaltazioni e con tutto il portato di «dilemmaticità e

problematicità» (Ranci, 2006, p. 127-128)<sup>2</sup> che alla definizione si accompagna. A ben vedere, attorno al tema del welfare locale sono in gioco questioni che non necessariamente vanno nella direzione di un'espansione e di un miglioramento del sistema di welfare, ma che pongono come problematico già il mantenimento dell'assetto attuale. In questa prospettiva, il welfare locale può essere concepito non solo e non più come elemento estremamente positivo, «sostanzialmente addizionale e complementare» dello stato sociale nazionale, ma diventa un «*possibile terreno di conflitti*, un campo intorno a cui si va rinegoziando e ridefinendo l'intera architettura del sistema di welfare nazionale [...] e assume rilevanza all'interno di un processo di ridefinizione della geografia della regolazione pubblica» (Ranci, 2005). Stiamo parlando dunque di tutto ciò che attiene, in qualche modo, il «negoziare i diritti di cittadinanza» (Regalia, 2003)<sup>3</sup> e, in particolare, i «diritti sociali – una conquista del Novecento – sempre meno garantiti pubblicamente» (Casaccia, 2006, p. 251). Di fatto, anche in una regione «ricca» come l'Emilia Romagna si registra un aumento della *vulnerabilità sociale*, del disagio socio-economico, relazionale e dell'insicurezza sociale (AA.VV., 2005).

In questo quadro, *il sindacato si sta attrezzando* al fine di promuovere politiche di inclusione sociale e tutela dei diritti, per divenire, sempre più, «soggetto attivo nella contrattazione di quote di salario sociale e nella contrattazione dell'allocazione delle risorse pubbliche, dei programmi territoriali e degli investimenti per lo sviluppo e la crescita; anche attraverso un sistema di tutele e promozioni locali in grado di *alimentare una democrazia e una partecipazione sostanziale alla vita delle comunità*»<sup>4</sup>.

Le esperienze di contrattazione oggetto di questo saggio chiamano in causa *due attori* – il sindacato e le istituzioni di governo locale – in un confronto quindi di tipo bilaterale; si svolgono sugli indirizzi e le linee di bilancio degli enti locali (in questo caso i comuni); ruotano attorno ad alcuni grandi as-

<sup>2</sup> L'espressione è stata utilizzata da Costanzo Ranci nel corso dell'intervento da lui tenuto al primo Forum della Rivista delle Politiche Sociali *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, tenutosi a Roma il 7-8 novembre 2005.

<sup>3</sup> Parafasando il titolo di uno studio – importante – che si è cimentato sul tema della contrattazione tra enti locali e sindacato (nello specifico si tratta del sindacato dei pensionati) in tema di bilanci comunali in Lombardia.

<sup>4</sup> Come recita il Documento politico conclusivo del XV Congresso nazionale della Cgil, tenutosi a Rimini il 1-4 marzo 2006.

si che possiamo sinteticamente così definire: la difesa del potere d'acquisto di salari e pensioni; il contenimento e la riduzione di prezzi e tariffe; le politiche socio-sanitarie e assistenziali, volte a garantire la qualità dei servizi collettivi e a domanda individuale; i temi dell'equità e progressività delle imposte comunali.

Vi è stata tensione continua, durante tutto il percorso di ricerca, al fine di intrecciare l'analisi di tipo qualitativo – volta a ricostruire il processo negoziale che avviene tra i due attori della contrattazione (sindacato e amministrazione municipale), tramite interviste in profondità e *focus group* – con l'analisi di tipo quantitativo (lo studio degli esiti formali della contrattazione denominati accordi, ma anche protocolli, verbali, intese, sottoscritti tra le organizzazioni sindacali e gli enti locali del campione).

Sono stati realizzati *focus group* in tutti gli undici territori (le Camere del lavoro territoriali) con gli attori sindacali: la confederazione, il sindacato dei pensionati, la categoria del pubblico impiego, mentre interviste semi-strutturate sono state rivolte agli attori istituzionali (sindaci, vicesindaci, assessori al Bilancio e alle Politiche sociali).

A partire dalle modalità con cui il sindacato predispone la propria «piattaforma rivendicativa», si è centrata l'attenzione sulla *ricostruzione del percorso negoziale in tutte le sue varie fasi*, prendendo in esame le caratteristiche delle relazioni tra le parti, il processo di negoziazione e la sua formalizzazione, i momenti successivi alla sottoscrizione o meno di un accordo (l'istituzionalizzazione della negoziazione, la comunicazione dei risultati ecc.), i nodi critici e i temi irrisolti (il mandato sindacale a trattare con l'ente locale, la validazione della piattaforma e dell'accordo, la difficoltà nel definire questo tipo di esperienza ecc.). Inoltre, è stata costruita una classificazione dei temi presenti nella contrattazione territoriale confederale, i «contenuti» cioè degli accordi sottoscritti<sup>5</sup>. Gli argomenti negoziati spaziano, ad esempio, dall'area definita *premesse politiche, relazioni sindacali, modalità procedurali*, relativa ai rapporti che formalizzano un sistema di relazioni tra gli attori, all'area delle *politiche socio-assistenziali*, passando per quella relativa a *tasse, tariffe, tributi* (argomenti tra i più diffusi). Sono presenti, anche se in misura minore, i temi che riguardano le *politiche abitative, l'infanzia e l'adolescenza, l'immigrazione*, fino ad arrivare a materie co-

<sup>5</sup> Si sono individuate 12 aree tematiche e 81 voci (i contenuti elementari in cui sono articolate le aree tematiche).

me l'*ambiente* o le *politiche di sviluppo e per il lavoro* che ritroviamo nelle intese in forma marginale (soprattutto queste ultime due aree)<sup>6</sup>.

Occorre però segnalare come finora, su questi temi, siamo ancora in presenza di limitati contributi teorici e anche di ricerche empiriche. Fanno eccezione alcuni meritori studi promossi dal sindacato e realizzati dagli istituti di ricerca a esso collegati (Regalia, 2003; Spolti, 2005), anche se con un approccio quasi esclusivamente di tipo quantitativo (studi di caso, analisi degli accordi siglati tra enti locali e organizzazioni sindacali ecc.). Si sconta, dunque, ancora una «grave carenza e inaffidabilità dei dati e delle informazioni disponibili» (Ranci, 2004, p. 7) che non ha consentito di pervenire al dibattito più generale, che riguarda le politiche sociali nel loro complesso e, quindi, non solo lo specifico aspetto di cui ci si occupa qui, a un confronto serrato a partire da risultanze evidenti e affidabili.

## 2. Varietà ed eterogeneità delle esperienze negoziali

Un primo elemento di riflessione che ci consegna la ricerca attiene al fatto che siamo in presenza di un'attività negoziale indubbiamente più «recente» della già affermata – e alquanto analizzata dagli studiosi delle relazioni industriali – contrattazione articolata aziendale, *ma sempre più praticata a livello locale*, nel corso degli ultimi anni, dai sindacati confederale e dei pensionati.

In effetti, il confronto che avviene in Emilia Romagna tra organizzazioni sindacali confederali, sindacato dei pensionati e, a volte, sindacato del pubblico impiego da una parte, e amministrazioni locali dall'altra, è risultato essere, in un numero significativo di comuni analizzati, una *modalità di relazione* ormai «radicata e consolidata», conseguentemente al fatto che, in molti comuni di questa regione, si è sviluppata una vera e propria «tra-

<sup>6</sup> Come ha sostenuto Mimmo Carrieri al seminario promosso dall'Ires Emilia Romagna *Contrattare la cittadinanza sociale. Attori, dilemmi e strategie nella territorializzazione delle politiche*, svoltosi a Bologna il 24 novembre 2006, riguardo a queste esperienze negoziali, «l'anello debole è che manca il lavoro [...] non c'è dentro questo tipo di vertenze, azioni, concertazioni», mentre a livello locale si potrebbe puntare anche a sostenere le tematiche del lavoro e dello sviluppo (vedi *Diario di Bordo*, newsletter dell'Ires Emilia Romagna, n. 2, dicembre 2006, per un breve resoconto del seminario in oggetto – [www.ireser.it](http://www.ireser.it) e, in questo stesso volume, l'intervento di Cesare Melloni *Esperienze di contrattazione territoriale a Bologna*).

dizione e consuetudine» al confronto con le istituzioni sul tema della finanza locale. È emersa, effettivamente, una propensione negoziale che potremmo definire come una vera e propria *cultura* del confronto, una *storia* di relazioni, indipendentemente dal raggiungimento di un accordo formale sottoscritto, che affonda le radici – senza voler andare troppo indietro nel tempo – nella metà circa degli anni novanta. Si tratta, però, è bene esserne consapevoli, di esperienze di certo importanti ma territorialmente «limitate» ad alcune regioni del nord Italia e non molto praticate e diffuse nel resto del paese.

Il panorama che emerge dall'analisi è assai variegato. In primo luogo, rispetto alle modalità del confronto che caratterizzano l'intero processo negoziale. Si è riscontrata una significativa differenziazione territoriale per quanto concerne la *rilevanza* attribuita a questo tipo di contrattazione, il grado di formalizzazione del percorso, i suoi esiti. Sono cioè esperienze di contrattazione territoriale, a livello confederale, che avvengono in molti territori da circa un decennio, in assenza spesso di un sistema formale di regole comuni cui fare riferimento; da qui le innumerevoli differenti modalità di confronto emerse nel corso dell'analisi. In realtà, l'approccio contrattuale cui ci riferiamo è indubbiamente una forma negoziale ancora poco strutturata che non trae origine da precise fonti normative o contrattuali di livello superiore, come invece accade per la contrattazione di secondo livello che si svolge tra impresa e sindacato.

*Nella quasi totalità dei territori esaminati si sono registrati, però, a partire dai primi anni del Duemila, significativi tentativi e sforzi al fine di pervenire a una maggiore definizione di un sistema di regole da applicare a questa forma di contrattazione che si pratica a livello locale.*

Anche se rappresentano una quota minoritaria del totale del campione in oggetto, vi sono comunque territori in cui queste esperienze appaiono più recenti e informali. In questi casi limitati, il confronto con l'amministrazione comunale è stato spesso episodico e improntato, in gran parte, ad affrontare singoli temi come quelli legati ai bisogni della popolazione anziana oppure situazioni emergenziali contingenti (il tema della casa, quello dell'immigrazione ecc.) senza che si generasse un processo negoziale più organico. Ciononostante anche qui, come confermato dagli attori istituzionali intervistati, la partecipazione dei vari «portatori di interessi» (*stakeholders*) all'elaborazione comune dei Piani di zona, previsti dalla legge 328/2000, adottati a livello distrettuale come strumenti di programmazione territoriale

delle risorse socio-sanitarie e realizzati, in forma sperimentale, per il biennio 2002-2003, estesi anche all'anno 2004 e poi realizzati per il triennio 2005-2007, ha contribuito notevolmente sia alla definizione di un luogo privilegiato di confronto con il sindacato sia alla costruzione di modalità di relazioni più intense.

È apparso importante ricostruire le modalità attraverso le quali il sindacato effettua l'analisi dei bisogni, trasforma questi ultimi in istanze negoziabili e seleziona i temi da inserire nella *piattaforma rivendicativa sindacale*<sup>7</sup>. Riteniamo infatti che questa sia una fase estremamente delicata e importante per l'organizzazione sindacale in quanto *qualifica la propria autonoma capacità di osservazione*, consentendole di sviluppare una propria competenza di interpretazione e progettazione della realtà sociale. Soltanto in questo modo, infatti, il sindacato accede alla possibilità di incidere anche sulle premesse, sull'impostazione dei problemi e delle questioni che deve affrontare, evitando quindi di agire solo «a valle», entro un ambito di scelte e di discussione già fortemente delimitato. A questo proposito, si è constatato come il percorso che porta all'elaborazione della piattaforma e che sfocia, molto spesso, in un documento sindacale a carattere unitario, avvenga in gran parte in modo *diretto*, tramite un monitoraggio quotidiano. Sia contraddistinto da forti elementi di informalità; valorizzi il radicamento sociale del sindacato, grazie alle sue strutture presenti capillarmente sul territorio e l'esperienza maturata *sul campo*, nell'ascolto e nell'osservazione delle problematiche e dei bisogni di coloro che al sindacato stesso si rivolgono. In alcune Camere del lavoro territoriali vi sono poi strutture specifiche – uffici studio – dedicate all'analisi dei bilanci degli enti locali.

Come già sottolineato, questo tipo di azione negoziale non è un'attività recente. Negli anni novanta, soprattutto in Italia, ma non solo, si è fatto largo ricorso a vari tipi di patti sociali, in un contesto europeo in cui le priorità dei governi diventavano sempre più la riforma del mercato del lavoro e del welfare. Due temi che entrano prepotentemente nell'agenda della concertazione, sostituendo gradualmente quello delle politiche dei redditi che aveva caratterizzato lo scambio politico e la concertazione negli anni settanta. In tal senso, *il caso italiano viene spesso definito emblematico* (Regini, 2006); agli ac-

<sup>7</sup> Definiamo piattaforma il «documento» sindacale utilizzato per il confronto e la trattazione territoriale con gli enti locali, nonostante si siano registrate differenze tra i vari territori anche nella scelta della denominazione da attribuire a questo «documento».

cordi sulla politica dei redditi del luglio 1992 e 1993, subentrano il negoziato sulle pensioni del 1995, il patto per il lavoro del 1996-97, il patto per lo sviluppo del Natale 1998 e, infine, il patto per l'Italia del 2002.

Non vi è dubbio, però, che a partire dai primi anni del Duemila il confronto con gli enti locali assume sempre più rilevanza e le modalità proprie di questo tipo di contrattazione da *informali, poco strutturate, spontanee*, vengono maggiormente definite, precisate e regolate. In Emilia Romagna, tra l'altro, varie Camere del lavoro hanno costituito gruppi di lavoro o dipartimenti territoriali specifici con l'obiettivo di seguire il processo negoziale fin dalla fase che prevede l'elaborazione della prima bozza del documento sindacale. Si è registrata, a tale proposito, la presenza costante della confederazione e dello Spi; una partecipazione abbastanza frequente almeno in questa fase, anche se un po' altalenante della Funzione pubblica; una presenza – spesso più evocata che effettiva – delle altre categorie che rappresentano il mondo del lavoro.

*I tentativi effettuati da parte della Cgil e dello Spi di «allargare» la partecipazione alle categorie degli attivi, di coinvolgerle maggiormente nel percorso di costruzione della piattaforma da sottoporre all'ente locale non hanno dato risultati molto positivi.* Giunti a questo punto del percorso, l'obiettivo dichiarato del sindacato è quello di presentarsi alle amministrazioni, per essere maggiormente rappresentativi e pesare di più nel corso delle trattative, con un documento sindacale a carattere unitario.

### ***2.1 Dalla presentazione del bilancio alla contrattazione più o meno permanente***

Per quanto concerne il processo negoziale, nella gran parte dei comuni del campione, le organizzazioni sindacali chiedono all'amministrazione di essere ricevuti per avviare un confronto sugli indirizzi e sulle linee del bilancio comunale preventivo. D'altra parte, la convocazione formale da parte dell'ente locale al sindacato è risultata essere anche il frutto di una serie di sollecitazioni e pressioni, in tale direzione, provenienti dalle stesse organizzazioni sindacali.

In estrema sintesi, si va da situazioni in cui il confronto con gli enti locali si risolve, quasi esclusivamente, in una *convocazione* da parte dell'amministrazione, in cui viene illustrato e presentato alla controparte il bilancio preventivo già definito, senza possibilità quindi per il sindacato di incidere sulla definizione delle scelte e delle priorità dell'ente locale in tema di bilancio

– un modello di relazioni riscontrato in un numero limitato di casi – a situazioni in cui l'attore sindacale riesce a effettuare confronti con le amministrazioni prima, e non a «ridosso», della presentazione del bilancio da parte della giunta in Consiglio comunale. Questa seconda opzione – largamente maggioritaria – si è registrata sia nei comuni di grande dimensione, dove è emersa la tendenza a formalizzare maggiormente il percorso negoziale (prevedendo, ad esempio, la costituzione di tavoli ad hoc finalizzati al raggiungimento di un'intesa), sia in quelli medi e piccoli, nei quali il confronto con l'ente locale appare spesso più informale, anche se «consolidato», e tende a risolversi in un numero assai limitato di incontri con il sindaco o l'assessore al Bilancio.

Anche se la maggior parte dei comuni in Emilia Romagna è amministrata dal centrosinistra, nel campione selezionato erano presenti tre comuni a guida centrodestra<sup>8</sup>, mentre in altri enti locali si è assistito nel corso del triennio in esame al cambio di colore della giunta (come nel caso di Bologna, passata da una maggioranza di centrodestra a una di centrosinistra). Da segnalare come *il «colore» politico sembra incidere sia sulle modalità delle relazioni che si instaurano tra gli attori sia sui risultati del processo*; in genere con enti locali di centrodestra o non si perviene a un accordo tra le due parti o, in caso positivo, nell'accordo non viene inserita la cosiddetta premessa politica che contiene valutazioni in merito anche alla legge finanziaria del governo. Inoltre, nei comuni di centrodestra è emersa maggiormente la volontà delle amministrazioni di dare «pari dignità» a tutte le organizzazioni del territorio (sindacato, mondo imprenditoriale, terzo settore ecc.), senza privilegiare il rapporto con una organizzazione in particolare, anche se il sindacato dei pensionati – ma non la confederazione – appare anche in questi casi come uno degli interlocutori più significativi in quanto considerato tra i maggiori rappresentanti dei bisogni della popolazione anziana (come nel caso di Parma, dove la giunta di centro destra ha sottoscritto intese solo con i sindacati dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil).

Ciononostante, la ricostruzione delle caratteristiche delle relazioni tra le parti ha messo in evidenza come *il sindacato faccia fatica* – nell'instaurare un processo negoziale, nel far rispettare la tempistica necessaria per un vero confronto ecc. – *anche quando si trova di fronte a giunte amministrare dal centrosinistra* come emerso, ad esempio, nel territorio reggiano, dove un testi-

<sup>8</sup> Parma, Borgonovo (in provincia di Piacenza) e Bondeno (in provincia di Ferrara).

mone privilegiato in sede di *focus group* afferma che «dobbiamo ancora oggi strappare continuamente il tavolo, pur avendo formalizzato che a giugno, a settembre e a novembre si discute, che non ci si incontra cinque giorni prima del Consiglio comunale che approva il bilancio».

## 2.2 *L'esito della contrattazione e i contenuti degli accordi*

Alla fine del confronto negoziale, più o meno formalizzato, tra l'attore istituzionale e sindacale, il processo tende a concludersi con la *sottoscrizione di un atto formale* denominato in modi differenti: intesa, protocollo, accordo, verbale di intesa o di incontro. Vi sono territori, ad esempio, che preferiscono definire l'esito della contrattazione con il termine protocollo o verbale, mentre il termine 'accordo' viene utilizzato per designare un'intesa tra l'attore sindacale e quello istituzionale su singoli temi specifici (anziani, infanzia, politiche abitative ecc.). In altri casi, *l'uso del termine accordo indica una coincidenza piena* raggiunta tra l'amministrazione locale e le organizzazioni sindacali sulle linee di bilancio, mentre 'verbale di incontro' sancisce il raggiungimento di un'intesa con la presenza però di temi sui quali i due attori hanno espresso posizioni differenti. Di fatto, il non raggiungere un accordo formalizzato sembra essere, per le organizzazioni sindacali, una *scelta obbligata*, quindi un esito più o meno subito, nel caso in cui il bilancio comunale, anche dopo un processo negoziale, più o meno formalizzato, non risulti in parte, o del tutto, condivisibile per l'attore sindacale.

Non sono mancate poi differenze, riguardo il tipo di esito raggiunto, anche in comuni che rientrano nell'ambito di una stessa provincia. Se, ad esempio, nel comune di Bologna si è giunti a un accordo separato nel 2004, nel resto della provincia e, in particolare, negli altri tre comuni in esame (Casalecchio, Budrio e Crevalcore), si sono siglati accordi unitari in tutti gli anni considerati.

Ma quali *temi* sono trattati negli accordi siglati?<sup>9</sup> Prima di entrare nel merito dei contenuti presenti, diciamo subito che si sono considerate esclusiva-

<sup>9</sup> Gli accordi sottoscritti nei comuni del campione relativi ai confronti sui bilanci di previsione 2003-04-05 sono stati in totale 70; in 28 comuni – sui 32 in esame – si è siglato almeno un accordo nel periodo considerato. Sono state individuate 81 voci (i contenuti degli accordi, tra loro mutuamente esclusivi, non ascrivibili cioè contemporaneamente a più di un'area), aggregate in 12 aree tematiche (premessa politica, relazioni sindacali, modalità procedurali; politiche socio-sanitarie – livello macro; politiche socio-assistenziali; esclusione, povertà, vulnerabilità; immigrazione; infanzia e adolescenza; tasse,

mente le intese formalizzate, sono pertanto state escluse dall'analisi le piattaforme sindacali, le delibere comunali, così come gli accordi di gestione su specifiche materie. Inoltre, va segnalato come in alcuni comuni si sia svolto un confronto tra l'amministrazione e il sindacato (confederale e/o dei pensionati), senza che gli attori siano però pervenuti, per vari motivi, alla sottoscrizione di un testo.

Quasi il 70 per cento degli accordi è stato siglato dalla confederazione congiuntamente alla rappresentanza dei pensionati; il 13 per cento è stato sottoscritto dall'amministrazione comunale soltanto con il sindacato pensionati; il resto solo dalle confederazioni. L'analisi dei testi conferma che quando vi è complessità della delegazione sindacale trattante (confederazione, sindacato pensionati, categoria del pubblico impiego) siamo in presenza di accordi che prevedono la più vasta gamma di voci e argomenti trattati e non a intese che riguardano, ad esempio, solamente una particolare e specifica fascia di popolazione (come nel caso di intese siglate dal sindacato pensionati che riguardano in larga parte i bisogni degli anziani).

Per quando concerne la distribuzione temporale degli accordi sottoscritti, si riscontra un buon equilibrio della numerosità delle intese per anno. Prevale, in leggera misura, la presenza di accordi stipulati nei centri di dimensione intermedia, cioè nella fascia tra 15.000 e 100.000 abitanti (40 per cento), seguita da quelli siglati nei comuni capoluogo (32,9) e nei piccoli centri (27,1).

Analizzando la contrattazione nei comuni che hanno sottoscritto intese in tutti gli anni del periodo considerato, si riscontra come vi siano *quattro aree tematiche*, presenti in oltre i due terzi dei comuni, sulle quali si raggiunge una intesa ogni anno e per le quali verosimilmente si può stabilire un *asse negoziale*<sup>10</sup>.

Si tratta di quattro tematiche centrali per la contrattazione territoriale che possiamo considerare come il «nucleo originale» con cui si è sviluppata la matrice degli accordi del 2003: *relazioni sindacali e premessa politica* (si connota come vera e propria 'prima parte del contratto', ovvero assume la caratteristica di un consolidato protocollo di relazioni sindacali); *politiche socio-*

*tariffe, tributi; politiche abitative; sicurezza urbana; sviluppo ambientale; politiche di sviluppo e per il lavoro; politiche del personale).*

<sup>10</sup> La presenza, cioè, trasversale nella contrattazione di combinazioni tra le varie aree e voci al fine di stabilire l'esistenza di significative articolazioni tra i contenuti in un quadro di legami complessi.

*assistenziali* (comprende interventi di sostegno economico, promozione della residenzialità, domiciliarità ecc.); *politiche socio-sanitarie* (prevede un rimando ad altri tavoli contrattuali e/o concertativi e ad altri attori negoziali come il distretto, l'Asl e altri); *tasse, tariffe, tributi* (riguarda, tra l'altro, riduzioni o esenzioni per quanto riguarda il pagamento di tributi locali, le tariffe dei servizi sociali come l'Ici, l'addizionale comunale Irpef, la tassa-tariffa rifiuti ecc.).

L'individuazione dell'asse basato su quattro materie non esaurisce la ricchezza dei contenuti delle intese, le quali si avvalgono dell'implementazione di temi ulteriori rispetto a quelli già indicati. Infatti, in una fascia di diffusione mediana troviamo le aree che riguardano *esclusione, povertà, vulnerabilità; infanzia e adolescenza; politiche abitative e politiche del personale*, mentre le tematiche meno trattate – ma pur sempre presenti come anticipato nell'introduzione – risultano essere quelle relative a *immigrazione* (che però è in crescita nel periodo considerato); *ambiente; politiche di sviluppo e per il lavoro; sicurezza urbana* (area, quest'ultima, non a caso contrattata soprattutto nei comuni di grande dimensione dove maggiormente si assiste alla crescita di insicurezza sociale, solitudine, isolamento e all'indebolimento delle reti sociali, in particolare quelle parentali e di vicinato).

### 3. Nodi critici e questioni aperte

Uno degli aspetti problematici che la ricerca ha sollevato riguarda il tema della *difficile istituzionalizzazione di queste esperienze negoziali*; ovvero come può avvenire il riconoscimento formale dell'azione del sindacato, inteso come attore che ha contribuito alla formazione delle politiche pubbliche dell'ente locale, e quale garanzie vi sono di implementazione degli accordi stessi. Una possibile risposta, anche se di certo non l'unica, è che siano dati *visibilità* al processo negoziale e al testo sottoscritto tramite l'attività di recepimento di questi accordi nelle delibere dell'amministrazione comunale. In realtà non sempre ciò accade anche se, nel campione in analisi, in un numero significativo di casi, il documento siglato tende a essere recepito nelle delibere oppure nei regolamenti della giunta o diventa un allegato al bilancio stesso. Il recepimento amministrativo avviene, tradizionalmente, alla fine di un percorso che interessa non solo i comuni di grande dimensione che, come abbiamo visto, sono contraddistinti spesso da relazioni più formalizzate, ma anche

nei centri piccoli e medi, così come riguarda amministrazioni comunali di diverso colore politico. Questo potrebbe far pensare che l'istituzionalizzazione della negoziazione, in qualche modo, prescinda dalla dimensione dell'ente locale e riguardi maggiormente il grado di sensibilità delle giunte che governano i comuni in oggetto nei confronti delle tematiche poste da una organizzazione di rappresentanza quale è il sindacato.

Ma anche in un processo negoziale contraddistinto da un elevato grado di istituzionalizzazione è pur tuttavia sempre in agguato *l'eventualità che il testo siglato possa rimanere inapplicato*, mancando – evidentemente – vincoli e sanzioni per le parti che non rispettano gli accordi sottoscritti. Ci troviamo di fronte, dunque, al secondo grande nodo critico che caratterizza queste esperienze di contrattazione territoriale. Potrebbe infatti accadere che, se non ci si dota degli strumenti necessari finalizzati all'*attuazione* e alla *verifica* di quanto stipulato, i cittadini titolari dell'esito della contrattazione solo sulla carta usufruirebbero dei benefici previsti nell'intesa firmata dal sindacato con le amministrazioni locali. In effetti, affinché un accordo siglato sia esigibile, appaiono necessari alcuni passaggi più o meno formalizzati di *verifica* di quanto concordato nel testo.

Ancora. Deve essere appropriatamente *comunicato* ciò che prevede l'intesa siglata. È anche questo un tema ancora aperto, da non sottovalutare, che concerne la capacità da parte di entrambi gli attori in campo di attivare i canali adeguati per informare i propri iscritti – questo vale in particolare per l'attore sindacale – e la platea più ampia di cittadini potenzialmente beneficiari dei diritti sociali contrattati con l'ente locale. Da segnalare come entrambi gli attori riconoscano di essere ancora molto, o abbastanza, carenti sotto questo profilo.

Abbiamo però voluto indagare anche cosa accade nelle *situazioni in cui non si perviene a un accordo ritenuto soddisfacente da parte del sindacato*. Nel campione in esame non si sono riscontrati molti casi di questo tipo; in effetti sembra prevalere maggiormente un modello di relazioni più collaborativo che conflittuale, anche dal momento che questa specifica forma di contrattazione non prevede il ricorso a strumenti come lo sciopero o le mobilitazioni. Aspetti – questi ultimi – che a una lettura sindacale classica depotenziano il significato e il valore attribuito a questa modalità contrattuale nella scala di priorità di azione.

Malgrado ciò, si sono registrati casi in cui il sindacato ha *esplicitato il dissenso* nei confronti delle decisioni adottate dalle amministrazioni co-

munali in merito alle politiche di bilancio (relative, in particolare, all'aumento di tasse e tariffe come l'Ici o la tariffa rifiuti oppure l'addizionale Irpef), mettendo in atto forme di «pressione e di mobilitazione» che hanno portato anche a *successi* grazie al coinvolgimento delle categorie dei lavoratori attivi e delle rappresentanze sindacali delle aziende del territorio. È chiaro però che permangono ancora difficoltà nella capacità del sindacato di costruire azioni in grado di contrastare in modo efficace le decisioni assunte *unilateralmente* dalle amministrazioni comunali.

Assai emblematico, da questo punto di vista, è apparso il dibattito politico sindacale che ha accompagnato il varo della legge finanziaria 2007. Anche in questa regione e, in particolare, nel comune capoluogo, le amministrazioni comunali hanno impostato i bilanci preventivi *optando* per l'aumento dell'addizionale comunale Irpef, nonostante la contrarietà delle stesse organizzazioni sindacali che hanno tentato, spesso senza successo, di instaurare percorsi negoziali più o meno formalizzati. *La fiscalità generale* – è stato detto da alcuni sindaci – *non può essere oggetto di contrattazione*, in quanto riguarda tutti i cittadini e non solo quelli rappresentati dai sindacati o dalle categorie produttive.

Viene posto dunque prepotentemente il tema del *mandato* e di ciò che a esso ruota intorno. Su quali basi è costruita la rappresentanza della delegazione sindacale che va al confronto con l'ente locale? Quali strutture possono essere titolari al fine di garantire un percorso negoziale democratico e vincolante per la delegazione trattante? Siamo in presenza o in assenza di procedure formali e trasparenti di delega? Inoltre, *chi rappresenta il sindacato*? Interessi particolari – quelli dei lavoratori e dei pensionati iscritti – o quelli più generali dell'intera cittadinanza? E, poi, oltre alle istituzioni locali e al sindacato, quali altri attori sociali è possibile o auspicabile coinvolgere a fronte di sempre più diffuse esperienze e sperimentazioni di *dispositivi partecipativi* nelle pratiche istituzionali locali per accrescere la partecipazione dei cittadini (Borghi, 2006) come, ad esempio, il bilancio partecipativo, ricco sicuramente di potenzialità, ma spesso anche ostentato e che si risolve in mero artificio retorico?

Un altro aspetto critico – confermato dalla ricerca – riguarda la scarsa consapevolezza all'interno della struttura sindacale nei confronti del ruolo e del significato attribuiti a questo tipo di contrattazione, considerata spesso oggetto di interesse per *specialisti* (in quanto al centro c'è la contrattazione delle politiche di bilancio comunale), in qualche modo *di*

*serie B* rispetto alla contrattazione aziendale. Si pone, dunque, la questione di come coinvolgere l'organizzazione sindacale in tutte le fasi del percorso negoziale, dalla costruzione della piattaforma alla conclusione del confronto, indipendentemente dal raggiungimento o meno di una intesa. Infatti permangono ancora forti limiti, nonostante i tentativi compiuti recentemente da parte del sindacato confederale in Emilia Romagna, nella capacità di *far vivere* maggiormente questo tipo di contrattazione anche fra le categorie che seguono i lavoratori attivi.

Inoltre, *come definire questo tipo di esperienze?* Si tratta, effettivamente, di una pratica poco formalizzata, che utilizza spesso linguaggi diversi per definire se stessa, i propri esiti, «a cavallo tra quelle di contrattazione vera e propria e quelle di concertazione pura» (Carrieri, 2004, p. 144). Di questa ambivalenza sono rintracciabili, anche nelle definizioni fornite dai testimoni significativi intervistati, varie oscillazioni lessicali, anche rilevanti, che privilegiano fortemente il termine *contrattazione* oppure *concertazione* anche se, in molti casi, entrambi convivono all'interno di un'unica definizione. Siamo pertanto di fronte a un'esperienza dai tratti a volte concertativi e, altre volte, contrattuali, nella consapevolezza che tale modalità negoziale o concertativa si misura con una *controparte-interlocutore*, il cui mandato si fonda su un processo democratico; istituzioni che inoltre dovrebbero essere considerate da tutti gli attori in campo come «beni comuni». Parliamo cioè di istituzioni che «vanno concepite in funzione della riproducibilità di beni comuni, perché solo un'ampia dotazione di questi permette una ricca e intelligente vita istituzionale. Si postula quindi che vi sia uno scambio assai intenso tra istituzioni e universo dei beni comuni, che sarà in genere mediato dalla più diretta relazione tra istituzioni e beni pubblici» (Donolo, 1997, p. 25).

Tra l'altro, lo *strumento-bilancio sta mutando sempre più forma e natura* rispetto all'impostazione tradizionale conosciuta finora. Ci siamo trovati di fronte, infatti, ad amministratori comunali costretti a fare operazioni di *ristrutturazione* del bilancio, spostando cioè capitoli di spesa sociale «al di fuori» del bilancio stesso per far quadrare i conti e rispettare i vincoli imposti dalla legge, cercando di salvaguardare al contempo la qualità dei servizi offerti. Sembra profilarsi sempre più, da parte degli enti locali, il ricorso a soluzioni più o meno innovative, tanto che potremmo perfino definire questi espedienti come *finanza creativa dei comuni*, in risposta alla finanza creativa proposta dall'ex ministro dell'Economia Tremonti. Si è ri-

scontrata dunque una tendenza a: esternalizzare servizi; creare società di gestione patrimoniale; utilizzare l'addizionale Irpef come *tassa di scopo* per la costruzione di asili nido oppure gli oneri di urbanizzazione derivanti da concessione edilizia per finanziare la spesa corrente (mentre invece dovrebbero essere destinati alla spesa di investimento), con il rischio di assistere a fenomeni di cementificazione del territorio solo al fine di fare cassa.

Inoltre, rispetto al periodo considerato, gli accordi relativi al bilancio 2006 sembrano essere contraddistinti da una *maggiore articolazione e ricchezza dei contenuti trattati*; vi sono materie prima assenti (in particolare il tema del genere); alcune in precedenza marginali vengono enfatizzate, di altre si attenua l'urgenza.

È possibile affermare che, per quanto concerne l'Emilia Romagna, si tratta di *esperienze* che, presumibilmente, sono *giunte al termine di un ricco percorso sperimentale*, per cui si pone l'esigenza di una più precisa configurazione del processo negoziale tramite una maggiore *formalizzazione*. Il panorama assai variegato di esperienze che emerge dalla ricerca pone anche la questione della possibile *modellizzazione* di questa pratica, al fine di pervenire a iniziative dai tratti sempre più contrattuali che si spingano a raggiungere esiti formalizzati. La progettazione di un *Osservatorio permanente sulla contrattazione territoriale-sociale* che affianchi quello già esistente in possesso della Cgil regionale sulla contrattazione di secondo livello<sup>11</sup>, da parte dell'Ires Emilia Romagna, va nella direzione di contribuire all'attività di monitoraggio di queste esperienze sindacali.

Ci sembra di poter affermare, in conclusione, che forse l'aver esaminato questo aspetto dell'agire sindacale rimandi in effetti a questioni più generali che necessitano di ulteriori approfondimenti. La ricchezza dei contenuti emersi, le problematiche irrisolte, sembrano indicare già alcuni altri possibili terreni di ricerca che attengono, ad esempio, all'esigibilità dei diritti, all'individuazione più precisa della platea beneficiaria, alla scelta di prendere in esame oltre agli esiti – gli accordi – anche gli atti amministrativi di recepimento degli accordi stessi (delibere, regolamenti ecc.), all'evoluzione dei processi di *governance* istituzionale.

<sup>11</sup> Vedi la Banca dati dell'Ires Emilia Romagna sulla contrattazione di secondo livello, fondata nel 1994, che raccoglie circa 12.000 accordi aziendali sottoscritti in regione a partire dal 1991.

## Bibliografia

- AA.VV. (2005), *La vulnerabilità sociale in Emilia Romagna*, Bologna, Materiali Ires Emilia Romagna, in [www.ireser.it](http://www.ireser.it).
- AA.VV. (2006), *Più forza alla contrattazione territoriale confederale. Documenti congressuali, accordi, studi, esperienze, modelli*, in *Rassegna Sindacale*, 23.
- AA.VV. (2006), *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Bifulco L., Vitale T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco L. (a cura di) (2005), *op.cit.*
- Bobbio L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 3.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzi di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e Mercato*, 1.
- Borghesi V. (2006), *Tra cittadini e istituzioni. Riflessioni sull'introduzione di dispositivi partecipativi nelle pratiche istituzionali locali*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Carrieri M. (2006), *Slittamento ed evoluzioni nella regolazione sociale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 1.
- Carrieri M. (2004), *Tra contrattazione e concertazione*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 3.
- Casiccia A. (2006), *Diritti di cittadinanza nella società della proprietà*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Castel R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- Cgil, Fp, Spi Emilia Romagna (2002), *Contrattazione dei bilanci: orientamenti e linee guida per il confronto e la contrattazione con gli Enti Locali*, Bologna.
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Milano, Feltrinelli.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni*, Roma, Carocci.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano, Feltrinelli.
- Marshall T. (2002), *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza.
- Megale A., Bernardotti M.A., Mottura G. (2006), *Immigrazione e sindacato. Stesse opportunità, stessi diritti*, IV Rapporto, Osservatorio nazionale dell'immigrazione Ires, Roma, Ediesse.

- Mirabile M.L. (2005), *Doppio movimento. Premesse per studi integrati su territorializzazione e welfare*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- Mirabile M.L. (a cura di) (2005), *Italie sociali*, Roma, Donzelli.
- Paci M. (2004), *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, Il Mulino.
- Ranci C. (2006), Intervento al Forum della Rivista delle Politiche Sociali *Welfare italiano. L'Europa nonostante tutto*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- Regalia I. (a cura di) (2003), *Negoziare i diritti di cittadinanza*, Milano, Franco Angeli.
- Regini M. (2006), *Concertare le riforme: note introduttive*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale - Lavori*, 1.
- Sen A. (1994), *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, Il Mulino.
- Sennett R. (2005), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Bologna, Il Mulino.
- Spolti G. (a cura di) (2005), *Il territorio come luogo di negoziazione dei diritti: analisi dei materiali raccolti nella contrattazione con gli Enti Locali*, Torino, Ires L. Morosini.
- Vitale T. (2005), *Contrattualizzazione sociale*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.