

Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del *welfare* locale

Matteo Villa

La legge 328/2000¹ rappresenta un importante tentativo di modificare sensibilmente alcune inclinazioni più contraddittorie e problematiche del sistema di welfare in Italia, storicamente caratterizzato da una particolare debolezza centrale del ruolo e delle funzioni dello Stato, e da una forte frammentazione della struttura istituzionale, delle forme di governo e dei settori di politica sociale. Essa, infatti, pone in essere finalità, principi, criteri di riferimento e strumenti la cui valenza e applicazione – per la prima volta – dovrebbe essere coerente in tutto il territorio nazionale. Inoltre mira a ridistribuire le responsabilità, mettendo il Comune al centro della funzione programmatoria e includendovi una platea di soggetti non necessariamente pubblici e istituzionali, chiamati a *concertare* la definizione di politiche e approcci di intervento mirati alla tutela del benessere e dell'interesse generale della comunità.

Questi orientamenti seguono un principio sociale, giuridico e amministrativo che, nei paesi occidentali, riscuote un credito crescente: la *sussidiarietà*². Esso colloca l'intervento dello Stato, sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e delle unità amministrative via via sottostanti (ad esempio, degli Stati verso le Regioni, di questi verso Province e Comuni ecc.), nei termini principali di un *sussidio* da realizzare nella misura in cui questi siano impossibilitati ad agire per conto proprio, e ciò garantisca maggiore efficacia ed efficienza. La sua applicazione non si traduce però semplicemente in un ritrarsi tout court del ruolo dello Stato, in quanto allo stesso e ai suoi organismi rimangono generalmente attribuite molteplici funzioni e poteri non

* Matteo Villa è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi sociali dell'Università di Brescia.

¹ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

² La sussidiarietà è tra i principi fondamentali della legge 328, ma è anche un principio costituzionale, in Italia e in Europa (individuato dal Trattato di Maastricht del 1992 e dal testo della Carta ancora non approvato dagli Stati membri).

derogabili, di finanziamento e distribuzione delle risorse, coordinamento, valutazione e controllo, garanzia dei livelli essenziali dei diritti sociali, di equità, accesso, condizioni e, in alcuni casi, gestione³. Sempre allo Stato, e alle istituzioni poste ai livelli superiori, dovrebbe spettare il compito di promuovere le condizioni che permettono agli individui e alle formazioni *sociali* a loro più vicine (famiglie e reti di famiglie, organizzazioni informali e non profit, organizzazioni sindacali e partiti, enti locali ecc.) di agire «liberamente». Ovvero, senza operare sostituzioni di responsabilità e potere nei loro confronti (vedi Supiot, 1999), promuovendo e sostenendo una loro effettiva *autonomia*. In questo modo l'intervento pubblico verrebbe actualizzato «il più vicino possibile ai cittadini» (Ancona, 2000), ovvero integrando quanto più possibile livelli e ambiti in cui le decisioni si assumono, i bisogni si esprimono, le risorse si costituiscono, le azioni si realizzano⁴.

Non da oggi, del resto, la crisi delle strutture *gerarchiche* dello Stato favorisce il mutare dei sistemi di governo delle politiche, in cui le funzioni di coordinamento, conoscenza, programmazione e valutazione sono viepiù assolute dentro processi di co-partecipazione tra attori diversi pubblici, privati, informali, cui è richiesto di dialogare e assumere decisioni in modo *negoziale*⁵. E, nel fare questo, declinano in modi differenti lo stesso principio di sussidiarietà, in base alle tradizioni politiche e culturali, alle scelte di innovazione e alle modalità di distribuzione di ruoli e risorse (Villa, Clerici, 2007).

Tra gli attori diversi chiamati a partecipare vi sono le organizzazioni sindacali, più spesso le federazioni dei pensionati nel caso dei tavoli di programmazione delle politiche sociali (Piani di zona). Per le organizzazioni sindacali non si tratta di una circostanza del tutto insolita: nuovo è il coinvolgimento nell'ambito dell'assistenza, mentre è consolidato nelle politiche di sviluppo economico e del lavoro.

³ Per Le Galès (2002), lo Stato non si indebolisce ma si ristrutturata (*reshaping, not weakening*).

⁴ Vedi anche Donolo (2005), Vitale (2006).

⁵ Solitamente viene utilizzato il termine *governance* per definire tali sistemi. Alcuni parlano anche di strutture *eterarchiche* per sottolineare le differenze nella distribuzione del potere rispetto a quelle *gerarchiche* tradizionali (Jessop, 2002; vedi anche Villa, 2007). Streeck e Schmitter (1985) segnalavano invece più di vent'anni or sono «l'emergere nelle società occidentali di sistemi di contrattazione degli interessi e di concertazione politica», con tempi diversi nei vari paesi e campi di politiche.

Qui gli aspetti di trasformazione riflettono parzialmente, anticipandoli, i cambiamenti descritti nel governo delle politiche sociali, caratterizzando gli anni ottanta, e soprattutto i novanta, con un forte sviluppo della concertazione (Fajertag, Pochet, 2000; Negrelli, 2007; Negrelli, Pichierri, 2002; Pichierri, 2002; Regini, 2000, 2003). In quegli anni si assiste nel nostro paese a una forte spinta al decentramento negoziale a livello aziendale e territoriale, e all'emergere di modelli partecipativi di relazioni industriali e di regolazione concertata (Negrelli, 2002, p. 9), in risposta alle crescenti difficoltà dello Stato e delle parti sociali a governare le crisi e gli scenari socio-economici in mutamento. Il processo sfocia in una serie di accordi stipulati a livello nazionale e nell'esperienza dei patti sociali, basati sulla costruzione di «networks negoziali» a base locale (Burroni, 2005; Formez, 2003).

Una dinamica per certi versi parallela a quanto in avvio, con alcuni anni di ritardo, nell'ambito dell'assistenza. La concertazione degli anni novanta, infatti, si sviluppa sulla rinnovata importanza delle politiche pubbliche come fattore di incremento della competitività, più che come fonte di benefici di welfare (Regini, 2000, p. 169), ed è principalmente orientata a risolvere problemi occupazionali o a trovare nuove forme di regolazione del lavoro specificatamente connesse a iniziative di sviluppo locale (Cerruti, 2002). I temi trattati sono molteplici e riguardano la politica salariale (ad esempio, i salari di ingresso nei contratti d'area), la formazione professionale (aziendale e interaziendale), le politiche del lavoro e del mercato del lavoro (inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, utilizzo di contratti di lavoro atipici, assunzioni a tempo determinato o interinale in specifici settori ecc.). E rivelano due aspetti principali: la progressiva e in parte ideologica centratura sul «locale» come fattore di competitività (Pichierri, 2002b, pp. 36-7); il crescere dell'egemonia di tipo neo-liberale che orienta la politica economica al sostegno della flessibilità e dell'innovazione con interventi prevalentemente centrati sull'offerta, e le politiche sociali al *workfarism*.

Le spinte al decentramento territoriale favoriscono comunque il mutare delle strategie e delle forme di interazione fra le parti, da un prevalente orientamento alla *contrattazione*, fino agli anni ottanta, verso un maggiore sviluppo della *concertazione*, nel decennio successivo. La principale esigenza diviene includere nel processo di programmazione il più ampio spettro di fattori (quantità e diversità degli attori, caratteristiche del contesto locale e delle relazioni extra-locali e globali, mutare dei processi produttivi ecc.), promuovendo una più diffusa e trasversale assunzione di responsabilità, non so-

lo nel segnalare problemi e rivendicare risposte, ma nel portare specifici contributi alla progettazione e all'individuazione delle risorse.

La negoziazione territoriale non è più perciò limitata alla ricerca di compromessi tra interessi predefiniti e diviene un momento regolativo supplementare sempre più importante, anche se non sostitutivo di quelli nazionale e aziendale. E diviene una risorsa di apprendimento collettivo, scoperta e creazione politica. Con effetti in alcuni casi di un certo rilievo, tra cui la crescita di attenzione e partecipazione al lavoro, oltre i confini della fabbrica e fra attori fino a quel punto per lo più estranei. Ciò, da un lato, rappresenta un'opportunità di democratizzazione del *policy making* (Cerruti, 2002) ma, dall'altro, favorisce il rischio di una differenziazione incontrollata nelle condizioni e nei diritti sociali, sottoposti a una crescente proceduralizzazione e interpretazione soggettiva e localizzata (vedi Ferrarese, 2002; Urbinati, 2007). Un problema non molto diverso da quello posto dalla crescente sussidiarizzazione delle politiche sociali.

Il nodo sta nella concezione di *autonomia* e nel modo in cui il rapporto fra questa e il quadro normativo è attualizzato nei network negoziali⁶, ovvero in un contesto di costruzione politica che, pur rimanendo all'interno di un sistema di diritto comune, presenta molti aspetti ancora relativamente poco noti e indagati, prassi sperimentali non facilmente valutabili, poche basi normative e contrattuali formalizzate. In assenza di riferimenti certi, soprattutto nella relazione tra i diversi livelli di governo (dai cittadini alle istituzioni, dall'ambito locale a quello nazionale e sopranazionale), le condizioni dentro cui vengono elaborati i temi e prese le decisioni dipendono fondamentalmente dalla capacità di costituire ambiti e patti adeguati e verificabili, dalle visioni e dai modelli di partecipazione (come è distribuito e gestito il potere), dai modi di gestire le funzioni di regia. Inoltre dipendono dal livello di coinvolgimento degli attori, che può comprendere anche i gruppi più marginali e a rischio di esclusione, oppure, all'estremo opposto, circoscritto ai soli attori più organizzati, riconosciuti e

⁶ «L'autonomia – sostiene Ancona (2000) – nella misura in cui designa la capacità di autoregolarsi a tutti i livelli della vita sociale [...] pone un limite all'azione normativa del livello superiore, che intanto sarà consentita in quanto funzionale e non sostitutiva al suo più compiuto esplicarsi. E d'altra parte non può farne a meno poiché, non avendo pretese di assolutezza e di esclusività, è consapevole di non poter sussistere al di fuori di un contesto che la sostenga e la integri, in relazione al quale essa a sua volta determini la propria azione e la orienti al suo specifico scopo».

legittimati (Bobbio, 2005; Davis, Geddes, 2000), e dal modo di gestire la diversa «forza» che gli stessi sono in grado di mettere in campo.

Problemi che rimandano al tema, oggi piuttosto dibattuto, del rapporto fra democrazia partecipativa o deliberativa e rappresentativa (Habermas, 1992). Rapporto che i molti aspetti di incertezza e sperimentaltà, e di frammentazione istituzionale, fanno pendere di continuo tra la duplice possibilità che la prima vada sostenere e ampliare, piuttosto che a logorare e restringere, la valenza delle strutture tipiche della seconda. Ad esempio, in base a come vengono re-interpretate le relazioni di rappresentanza, i rapporti tra i momenti di dialogo e consultazione e quelli di presa delle decisioni, e i rapporti tra i livelli locale ed extra-locale di governo.

L'uscita dalla fabbrica verso una territorializzazione della contrattazione e della concertazione pone forse anche qualche rischio di «uscita dal lavoro»⁷. Come per altri temi, in generale siamo di fronte a un processo di arricchimento potenziale del processo di formazione delle politiche, che deriva non solo dal decentramento delle competenze dello Stato (su sviluppo economico, lavoro, istruzione e formazione, sanità, assistenza, ambiente ecc.), ma anche dalla necessità di interpretare in modo meno separato i temi medesimi. Per le organizzazioni sindacali, impegnate intorno a una crescente varietà di oggetti, il rischio è offuscare la centralità di quelli più tradizionali, allontanandosi dalle basi e dai vincoli storici della rappresentanza. D'altro canto ciò rappresenta l'opportunità di rafforzare il proprio ruolo dentro nuove sfere politiche, che comunque riguardano le traiettorie di vita e i problemi dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie (genere, conciliazione fra produzione e riproduzione, tempi di vita, di lavoro e dei servizi, continuità dell'impiego e del processo formativo ecc.). Si tratta di una questione assolutamente aperta e attuale, nella misura in cui in Europa, già da diversi anni, è stata posta l'esigenza di riconsiderare i confini dell'attività lavorativa, in termini di diritto e riconoscimento economico, superando le attuali definizioni strettamente contrattuali (Bauman, 1998; Offe, 1996; Supiot, 1999). In primo luogo, perché le stesse si fanno più fragili, discontinue e indefinite; inoltre, perché molte forme non mercificate e non riconosciute di lavoro «sono effettivamente le più vitali per l'umanità» (Supiot, 1999, p. 64); infine, perché la pressione riorganizzativa delle forme di lavoro conduce verso una maggiore intersecazione tra lavoro e vita (Borghi, 1998; Reyneri, 2002). La

⁷ Osservazione suggerita da Mimmo Carrieri (Seminario Ires 2006).

proposta della Commissione Supiot guarda alla necessità di riconfigurare il sistema dei diritti in modo che le diverse parti (dai diritti sociali «universali» al diritto proprio del lavoro dipendente) si integrino fino a costituire un paradigma della *condizione lavorativa* delle persone. Questa non verrebbe più definita unicamente nel quadro di una professione o un impiego determinato, ma andrebbe a inglobare le diverse forme di lavoro, agevolando il passaggio da un tipo a un altro, facilitando il riconoscimento di «un nuovo tipo di diritti sociali riferiti al lavoro in generale (lavoro nella sfera familiare, lavoro di formazione, lavoro volontario, lavoro indipendente, lavoro di pubblica utilità ecc.)» (Supiot, 1999, pp. 66-67).

Stante perciò alcune legittime preoccupazioni di perdita di identità, ruolo e chiarezza degli obiettivi, per il mondo del lavoro, e per le organizzazioni sindacali in particolare, è difficilmente rinviabile il problema di come interagire nei contesti di formazione di politiche che mirano a seguire una logica territoriale, concertativa e pluriattoriale, in cui si formano visioni maggiormente procedurali del diritto (Habermas, 1992) e in cui si aspira a costruire una maggiore integrazione su contenuti, bisogni e risposte politiche, oltre gli stretti confini delle categorie di bisogno, di persone e di lavoratori. Ciò che parrebbe delineare una riduzione di importanza della logica contrattualistica, prevalentemente reattiva e tendenzialmente categoriale che ha maggiormente caratterizzato a oggi l'azione sindacale. Ma lo stesso problema riguarda chi agisce sul lato delle politiche di assistenza. Ed è su questo punto, e su questa reciprocità, che andiamo a focalizzare alcune suggestioni emergenti da un'esperienza specifica.

L'esperienza in questione è quella delle organizzazioni sindacali dei pensionati bresciani. Gli elementi di interesse – pur se parziali rispetto ai temi qui trattati – sono stati rilevati attraverso una ricerca promossa dalla Federazione nazionale pensionati (Fnp) della Cisl di Brescia sui Piani di zona dei dodici distretti socio-sanitari della Asl, e fatta propria dai locali sindacati pensionati di Cgil (Spi) e Uil (Uilp). L'indagine (vedi Villa, Clerici, 2007) ha, tra le altre cose, portato alla luce la particolare intersezione fra il lavoro unitario di contrattazione con i Comuni, sulle forme di tutela e assistenza finalizzata a difendere il potere d'acquisto delle pensioni, e l'avvio del processo di applicazione della legge 328/2000.

L'esperienza nasce alla fine del 1993, in seguito a un dibattito su condizione anziana, mutamenti demografici e condizioni redditizie, e sulla scorta delle leggi finanziarie 1993 e 1994. Nel 1994 viene sottoscritto con l'Asso-

ciazione Comuni bresciani (Acb) un accordo che promuove la contrattazione su alcuni temi specifici, il cui avvio produce la sottoscrizione di 35 accordi con altrettanti Comuni, cresciuti in seguito fino ai 125 degli ultimi anni. L'iniziativa è stata inizialmente accompagnata da dubbi e posizioni scettiche in relazione alle molte variabili in campo e ad alcuni potenziali ostacoli variamente segnalati, tra cui: (1) le materie in oggetto, considerate di natura confederale o addirittura di esclusiva competenza delle amministrazioni locali; (2) la presenza di diverse e a volte contrastanti esigenze di tutela sindacale, proprie delle categorie di lavoratori delle imprese coinvolte nella realizzazione di servizi e interventi sociali; (3) la frammentarietà del disegno amministrativo (151 Comuni nel comprensorio sindacale, molti dei quali con meno di 5.000 abitanti). Nel corso di pochi anni il lavoro di contrattazione è invece andato consolidandosi, coinvolgendo un numero crescente di territori e arricchendosi di nuove tematiche (su abitazione, sanità, costo della vita, trasporti, assistenza a domicilio, servizi aggregativi ecc.) al fine di incidere (seppur limitatamente) sulla redistribuzione del reddito a livello locale. Le organizzazioni sindacali hanno inoltre operato con l'obiettivo di farsi maggiormente riconoscere, uscire dal rapporto personale con gli amministratori e produrre accordi soddisfacenti, applicabili e verificabili.

Per quanto ancora basata su un approccio contrattualistico con i singoli enti locali, la costruzione degli accordi ha offerto alcune prime indicazioni relativamente ai possibili vantaggi di un'azione maggiormente radicata nel territorio da parte dei sindacati. Le stesse segnalano la possibilità di comprendere meglio come vengono concretizzati i diritti sociali e destinate le risorse, di superare la divisione tra singolo e nucleo familiare nella base di calcolo sul reddito imponibile⁸, di poter analizzare il sistema di condizioni (comprendendo reddito del nucleo familiare, bisogni sanitari e di assistenza, patrimonio) considerando anche aspetti non rilevabili per via amministrativa. Ma se, da un lato, le organizzazioni sindacali hanno conseguito risultati in termini di concessioni, dall'altro, non hanno ottenuto che, tramite gli accordi, le misure fossero coordinate con i Piani socio-assistenziali dei Comuni⁹.

⁸ Per l'individuazione del reddito e della soglia di accesso ai benefici è stato utilizzato l'Isee.

⁹ Atti obbligatori dei Comuni (allegati al bilancio) che tracciano gli interventi generali dell'amministrazione prevalentemente rivolti ai soggetti più deboli, privi di reddito o al di sotto del minimo vitale.

Di particolare interesse in questa sede è perciò capire cosa cambia con l'applicazione della legge 328. Nel momento in cui, cioè, a Brescia, come in tutta la Lombardia, a partire dal triennio 2002-2004 prende avvio il tentativo di costruire una programmazione locale di interventi e servizi sociali attraverso i Piani di zona.

Le organizzazioni sindacali sono tra i molti tipi di attori chiamati a parteciparvi. In Lombardia, il loro ruolo è individuato all'interno del più vasto processo di coinvolgimento del *terzo settore*, una definizione che appare problematica, generica e allo stesso tempo ristretta persino per comprendere la variegata platea di soggetti che partecipano alla gestione di interventi e servizi (cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, fondazioni). I sindacati costituiscono un'ulteriore diversità, in quanto organizzazioni di rappresentanza che non svolgono funzioni gestionali dirette. La loro partecipazione si gioca all'incrocio fra spinte diverse e contrastanti nei territori, nella relazione con i partner istituzionali e con i propri rappresentati, e all'interno dello stesso sindacato, e si gioca tra molte fonti di potenziale anomalia di ruolo. Ad esempio, la programmazione dei Piani di zona è rivolta alla generalità dei cittadini, particolarmente se coinvolti da situazioni di disagio ed emarginazione, ma indipendentemente dal loro status occupazionale (lavoratori, ritirati dal lavoro o persone in altra condizione). E l'oggetto in discussione è per lo più dato dalle azioni e risorse mirate a questo tipo di problemi, che si combinano in uno schema di diritti sociali specifici, garantiti in base a determinati criteri (ad esempio, in termini di informazione, accessibilità, servizi, trasferimenti monetari e sostegno ai costi di prestazioni socio-sanitarie, qualità delle relazioni sociali, partecipazione alla vita attiva ecc.). Il problema dei redditi e del potere di acquisto, pur ricevendo una crescente attenzione, rimane invece tendenzialmente sullo sfondo, o entra in campo in connessione a questioni particolari (ad esempio, sulle soglie di accesso o sulle misure di sostegno economico che però continuano più spesso a essere gestite dai singoli Comuni). Inoltre, il contesto di riferimento è il territorio circoscritto da un'aggregazione di Comuni¹⁰, non limitato al sistema di condizioni e relazioni economiche di uno o più luoghi di lavoro o di una categoria. Qui, gli interlocutori con cui i sindacati sono chiamati a confrontar-

¹⁰ Un'unità amministrativa che varia da regione a regione, individuato in alcuni casi attraverso il Distretto socio-sanitario (come in Lombardia), in altri attraverso l'Azienda sanitaria o socio-sanitaria, in altri ancora attraverso la Provincia.

si non si costituiscono di rappresentanze datoriali private o pubbliche, o dello Stato, responsabile del sistema previdenziale, ma di una platea di soggetti tra i più vari, con una presenza maggioritaria di enti gestori portatori di interessi diversi. Interessi, la cui tutela ha ricadute sia sui lavoratori dei servizi che dipendono dalle scelte di programmazione (ad esempio, i lavoratori delle cooperative sociali, delle Rsa, delle Unità sanitarie e degli Enti locali), sia sui cittadini rappresentati dalle organizzazioni sindacali, in quanto destinatari dei servizi medesimi. Soggetti che, con i sindacati, sono chiamati ad assumere alcune responsabilità, poteri e ruoli connessi alla programmazione delle politiche, contribuendo alla rilevazione ed elaborazione di bisogni e domande, alla programmazione e progettazione degli interventi e dell'utilizzo delle risorse, e cercando di valorizzare le risorse locali e di individuarne ulteriori integrative a quelle, limitate, del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Questi elementi delineano un contesto di aspettative, ruoli e azioni difficilmente interpretabili attraverso un approccio esclusivamente reattivo e contrattualistico. Ciò non impedisce che le organizzazioni sindacali dei pensionati bresciani siano diffusamente e attivamente presenti negli ambiti distrettuali, offrendo significativi contributi soprattutto nell'analisi dei bisogni. Tuttavia, incontrano ancora diverse difficoltà a collocare le proprie strutture e culture di ruolo nel processo di programmazione (come avviene anche per altri attori del non profit). Faticano infatti a collocarsi oltre i confini della categoria rappresentata e quindi, ad esempio, a concepire la figura dell'anziano e dei suoi diritti individuali nel più ampio contesto delle relazioni di interdipendenza che contribuiscono al suo livello di autonomia e benessere socio-economico. Relazioni che comprendono le caratteristiche del territorio, l'accessibilità e la mobilità, le relazioni familiari e comunitarie, il sistema di interventi istituzionali socio-sanitari e previdenziali, il mondo della produzione. Sono inoltre in difficoltà a giocare un ruolo su un piano non esclusivamente contrattualistico e a collocarsi in una dimensione progettuale che guarda all'insieme delle politiche di welfare e agli esiti combinati che le stesse producono. Infine, continuano prevalentemente a vedere nel singolo Comune, più che nell'ambito distrettuale¹¹, l'interlocutore istituzionale privilegiato. È questo un punto di particolare rilevanza, poiché rappresenta un potenziale passaggio di riduzione della frammentazione istituzionale che, anco-

¹¹ Rappresentato dall'Assemblea dei sindaci (il tavolo politico) e dall'Ufficio di Piano di zona (cui compete la responsabilità tecnica di coordinare il processo).

ra oggi, crea alcune condizioni e diritti differenziati ai cittadini in base al luogo di residenza. Potenziale e difficoltoso, poiché non richiede semplicemente una diversa concezione politica e sociale del territorio, ma un mutamento radicale nelle pratiche e nelle abitudini relazionali, e nella struttura del network negoziale, che mette in gioco appartenenze, riconoscimento, rappresentanza e identità.

Cambiamenti che gli stessi Comuni interpretano in diversi casi con fatica e alcune resistenze. Se infatti la nuova legge guarda alle basi complessive della sussistenza e del benessere dei cittadini, tentando di superare la categorialità del sistema di welfare, spesso l'orientamento tecnico e politico delle misure riguarda quasi esclusivamente l'area psico-sociale e sanitaria di questioni quali le dipendenze, il disagio, la salute, l'emarginazione. Quand'anche nelle priorità sono indicati temi quali abitazione, lavoro, reddito e sviluppo, le strategie di intervento vengono per lo più pensate nel quadro delle tipiche competenze socio-assistenziali e delle strutture istituzionali di riferimento. Risulta ancora molto difficile per le istituzioni impegnate nell'assistenza includere, o interagire con, altri temi, problemi e soprattutto strumenti e processi istituzionali ancora per lo più pensati e attualizzati in parallelo da altri soggetti istituzionali e all'interno di un diverso quadro normativo (ad esempio, i patti territoriali). Sia i vincoli dati dalle linee di indirizzo regionale sia il quadro politico istituzionale alla base dell'organizzazione del welfare, oltre ad alcune radicate culture professionali e politiche, rendono infatti ancora molto problematico, nonostante i diversi intendimenti, far sì che i processi diversi di programmazione negoziata aiutino a sperimentare soluzioni al persistente problema della frammentazione, uscendo dai parallelismi che li ha caratterizzati fino qui.

Per il sindacato si pone dunque una duplice sfida. Sul piano della rappresentanza, dove sono messe in discussione le forme, i soggetti, gli oggetti, il contesto. E sul piano dell'organizzazione, in quanto la distribuzione categoriale rischia di mettere il sindacato in contraddizione con se stesso (in relazione, ad esempio, alle domande di tutela degli interessi degli utenti e dei lavoratori dei servizi), o di renderlo incapace di contribuire allo sviluppo di una politica integrata in grado di agire sulle complesse interdipendenze socio-economiche e i fattori di benessere e sviluppo. Le necessità di «fare sistema», che interrogano sempre di più le istituzioni pubbliche e private, si pongono infatti anche alle organizzazioni sindacali e, in particolare, alle confederazioni, cui provengono crescenti sollecitazioni a trovare gli strumenti per con-

nettere i mondi del lavoro e della cittadinanza sociale, e non più a separarli in categorie, i cui interessi ristretti finiscono inevitabilmente per entrare in conflitto. La possibilità oggi è data dall'essere attori legittimamente presenti all'interno di molteplici percorsi istituzionali, che tendono però ancora a seguire strade autoreferenti, a basso livello di integrazione e con esiti non ottimali per le persone e i territori.

Bibliografia

- Ancona E. (2000), ... *il più vicino possibile ai cittadini. Problematiche e prospettive della sussidiarietà nell'ordinamento comunitario*, in *Iustitia*, LIII, p. 315-349.
- Bauman Z. (1998), *Work, consumerism and the new poor*, Buckingham, Open University Press [trad. it., *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Trina (Enna), Città Aperta Edizioni, 2004].
- Bobbio L. (2005), *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 67-88.
- Borghi V. (1998), *Il lavoro tra economia e società. Metamorfosi del lavoro, processi di globalizzazione e trasformazioni del legame sociale*, Milano, Franco Angeli.
- Burroni L. (2005), *Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 131-166.
- Cerruti G.C. (2002), *Contrattazione e concertazioni territoriali nelle politiche di regolazione locale degli anni '90*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Davis H., Geddes M. (2000), *Deepining Democracy or Elite Governance? New Political Management Arrangements in Local Government*, in *Public Money & Management*, aprile-giugno, p. 15-20.
- Donolo C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazione su una nuova generazione di policies*, in *Stato e Mercato*, n. 73, p. 33-65.
- Fajertag G., Pochet P. (a cura di) (2000), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruxelles, Etui.
- Ferrarese M.R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Formez (2003), *Governance e sviluppo territoriale*, a cura di Deidda D., in www.formez.it
- Habermas J. (1992), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp Verlag

- (trad. it., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, Guerini e Associati, 1996).
- Ires Emilia Romagna (2006), *Contrattare la cittadinanza sociale*, seminario, Bologna 24 novembre.
- Jessop B. (2002), *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflict and Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Negrelli S. (2002), *Introduzione. I livelli macro e micro della regolazione concertata*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Negrelli S. (2007), *Lavoro organizzato e contrattazione collettiva: trasformazione o declino?*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 2, p. 241-245.
- Negrelli S., Pichierri A. (a cura di) (2002), *La regolazione concertata dell'economia fra globale e locale*, Milano, Franco Angeli.
- Offe C. (1996), *Modernity and the state: East, West*, Cambridge, Polity Press.
- Pichierri A. (2002a), *La regolazione dei sistemi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Pichierri A. (2002b), *La regolazione dei sistemi locali: temi e tendenze*, in Negrelli S., Pichierri A. (2002), *op.cit.*
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, Laterza.
- Regini M. (2003), *I mutamenti nella regolazione del lavoro e il resistibile declino dei sindacati europei*, in *Stato e Mercato*, n. 67.
- Regonini G. (2005), *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- Reyneri E. (2002), *Sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Comunità, mercato, stato e associazioni? Il possibile contributo dei governi privati all'ordine sociale*, in *Stato e Mercato*, n. 13, p. 47-86.
- Supiot A. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion (trad. it., *Il futuro del lavoro*, Roma, Carocci, 2003).
- Urbinati N. (2007), *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: nemici o alleati?*, in www.womenews.net/spip3/spip.php?article116.
- Villa M. (2007), *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Milano, Franco Angeli.
- Villa M., Clerici M. (2007), *Condizione anziana, sussidiarietà e programmazione locale. Pratiche di ristrutturazione territoriale nelle politiche sociali*, Spi Cgil-Fnp Cisl-Uilp Uil Brescia, Rudiano (Brescia), Gam Edizioni.
- Vitale T. (2006), *Sussidiarietà. Un criterio guida contro il carsismo istituzionale*, in *Animazione Sociale*, n. 5.