

Sabrina Colombo, Ida Regalia

# Sindacato e welfare locale

La negoziazione delle politiche sociali  
in Lombardia nel primo decennio  
degli anni Duemila



**Sociologia del lavoro  
e delle organizzazioni**

**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Sabrina Colombo, Ida Regalia

# **Sindacato e welfare locale**

La negoziazione delle politiche sociali  
in Lombardia nel primo decennio  
degli anni Duemila



**Sociologia del lavoro  
e delle organizzazioni**

**FrancoAngeli**

La ricerca è stata promossa da Spi Cgil, Fnp Cisl, Uilp Uil della Lombardia.



Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Prefazione</b>	pag.	7
<b>1. Negoziare il welfare locale. Alle origini di una nuova strategia</b>	»	13
1. Premessa	»	13
2. Governance e concertazione delle politiche sociali	»	15
3. Una lunga tradizione di coinvolgimento sindacale nel welfare locale	»	19
4. Le amministrazioni locali e la domanda di politiche sociali	»	24
5. I sindacati dei pensionati e la strategia della negoziazione sociale	»	29
6. Logica del modello e problemi aperti	»	31
<b>2. Diffusione e caratteristiche della negoziazione delle politiche sociali in Lombardia</b>	»	37
1. Premessa	»	37
2. Una governance locale a più livelli	»	39
3. Una governance locale a più forme	»	53
4. Un processo negoziale ricorrente, ma discontinuo	»	64
<b>3. Politiche di welfare e obiettivi della negoziazione sociale</b>	»	75
1. Politiche pubbliche per gli anziani	»	75
2. Quali gli orientamenti dei sindacati e degli enti locali?	»	77
3. I temi oggetto di accordo	»	78
4. Gli obiettivi del welfare locale: benefici economici, servizi, ma anche diritti e regole	»	85

<b>4. Le relazioni prima e dopo la negoziazione</b>	pag.	91
1. Premessa	»	91
2. I rapporti con i rappresentati: quali modi possibili di democrazia	»	92
2.1. Spazi di democrazia e comunicazione con i rappresentati nell'azione dei sindacati dei pensionati	»	94
2.2. Rapporti con i rappresentati: una valutazione d'insieme	»	102
3. Sindacato e interlocutori istituzionali: tra riconoscimento e istituzionalizzazione del ruolo di rappresentanza?	»	106
3.1. Le relazioni tra le parti al di là del momento negoziale: le iniziative dei sindacati	»	108
3.2. Le relazioni tra le parti al di là del momento negoziale: il coinvolgimento del sindacato	»	116
4. Per concludere: quali valutazioni si possono dare della negoziazione?	»	119
<b>5. Ricapitolando. Per un nuovo welfare?</b>	»	125
1. Premessa	»	125
2. Ricapitolando	»	128
3. Dinamiche in corso	»	136
4. Ancora sulla logica del modello	»	139
5. Quali prospettive per il futuro	»	145
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	151
<b>Appendice metodologica</b>	»	157

## *Prefazione*

### **1.**

Da circa un quindicennio i sindacati dei pensionati in Lombardia, nel quadro di una strategia nazionale più ampia, conducono un'attività diffusa di negoziazione con gli enti locali sulle politiche sociali a favore della popolazione anziana, e non solo. Si tratta di un'esperienza molto originale, che non ha l'eguale in altri paesi europei e che tuttavia è allo stesso tempo tanto ricca e interessante quanto poco conosciuta e considerata al di fuori di una cerchia ristretta di addetti ai lavori. Come vedremo tra breve, quest'ultima notazione ci conduce presto al cuore del problema.

Uno studio esplorativo sui primi anni di questa esperienza (quelli compresi tra il 1997 e il 2000) era stato già svolto tempo fa per incarico del sindacato lombardo dei pensionati della Cgil (Regalia, 2003). Lo studio aveva lo scopo di incominciare a interrogarsi sulle caratteristiche e i possibili esiti di questa nuova prassi sindacale.

Ma era probabilmente ancor più importante ritornare a distanza di circa dieci anni sul campo per fare il punto sull'iniziativa, dal momento che, contrariamente a molte previsioni, la negoziazione con i comuni ha continuato a svilupparsi, almeno in Lombardia, anche in un periodo diverso e più difficile per il movimento sindacale, diventando attività in qualche modo consolidata, e di cui si possono anzi individuare i primi segni di una crescente, per quanto silenziosa, istituzionalizzazione.

Fare il punto sull'iniziativa voleva dire porsi in primo luogo il problema della diffusione della negoziazione e delle forme che essa può assumere; voleva dire ragionare in secondo luogo sui contenuti degli accordi e sulle logiche di welfare cui essi tendono a ispirarsi; voleva dire cercare inoltre, per quanto possibile, di cogliere la dinamica delle relazioni sociali e politiche entro cui questa negoziazione si svolge e interrogarsi infine sul significato e le prospettive dell'esperienza, in un'ottica di durata e consolidamen-

to nel medio-lungo periodo e non solo di sperimentazione a breve di nuovi terreni d'azione.

È su questi aspetti che, accettando la richiesta che ci è stata rivolta unitariamente dalle tre organizzazioni sindacali dei pensionati, Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil, della Lombardia, che intendevano così consolidare un impegno e una tradizione ultradecennale di lavoro congiunto, abbiamo condotto, presso il Dipartimento di Studi del lavoro e del welfare dell'Università degli Studi di Milano, una rilevazione sull'andamento, le caratteristiche e le prospettive della negoziazione delle politiche sociali svolta nella regione nel primo decennio degli anni Duemila.

L'intento era quello di progredire nella comprensione di un'attività rilevante del sindacalismo confederale, in modo da fornire un contributo conoscitivo utile ai responsabili sindacali, agli esponenti delle istituzioni locali e ai vari attori coinvolti nell'attuazione delle politiche sociali sul territorio.

Ci sembra tuttavia che l'interesse per i risultati dello studio empirico che presentiamo in questo libro vada oltre l'orizzonte dello specifico impegno sociale e politico sul campo, e entro un contesto definito, per quanto rilevante, quale quello lombardo; e parli anche a quanti riflettono più in generale sulle possibilità di un welfare più equo e universalistico e sulle nuove frontiere dell'azione sindacale nella società contemporanea.

## 2.

Prima di entrare un po' più nel merito delle caratteristiche dello studio, va osservato che l'informazione scarsa che circonda i programmi di negoziazione sociale del sindacato dei pensionati non sembra essere casuale, né è solo un indicatore di distrazione dei potenziali osservatori. Indirettamente essa piuttosto ci ricorda che la negoziazione sociale non è l'esito di prassi o procedure previste dalla normativa, ma è l'esito di iniziative che si sviluppano su base volontaria in base alle convenienze degli attori, spesso, come si dirà nel secondo capitolo, in modi fluidi e informali, all'interno di un processo di *policy-making* di cui sono responsabili le amministrazioni pubbliche.

È per questo che tende a avere una visibilità esterna limitata. E più precisamente perché gli esiti di queste attività "negoziali" devono essere poi recepiti dalle amministrazioni secondo le procedure del più ampio processo politico-amministrativo su cui il sindacato non può che avere un controllo limitato; perché, non trattandosi di attività dovute ma di iniziative che si svolgono su base sostanzialmente volontaria, i risultati migliori possono essere presentati dall'amministrazione come esito virtuoso della propria politica, senza dover necessariamente far riferimento al ruolo che vi hanno

svolto i sindacati; perché per il sindacato, dal canto suo, non è affatto semplice predisporre un'informazione su quanto si è ottenuto in grado di raggiungere adeguatamente i destinatari dei provvedimenti, e tanto meno è agevole ottenere informazioni su quanti hanno usufruito dei miglioramenti e dei benefici indotti dalla propria azione; e perché è quindi molto probabile infine che i destinatari dei provvedimenti non vengano a conoscenza di usufruire di vantaggi e benefici per l'ottenimento dei quali il sindacato ha svolto un'attività di negoziato e pressione.

Queste stesse ragioni spiegano d'altro lato anche perché fosse particolarmente opportuno mettere in campo un'attività di rilevazione che permettesse di raccogliere in modo sistematico dati e informazioni utili a dar contorni più chiari all'esperienza. Come s'è anticipato, lo si è fatto in relazione a tre obiettivi, o fuochi conoscitivi principali.

Un primo obiettivo era quello di interrogarsi sulla diffusione e le forme della negoziazione: dove si sono raggiunti accordi, e dove no? A quali livelli e con quali interlocutori istituzionali? Quali sono le realtà in cui, in base alle caratteristiche strutturali e di contesto, la contrattazione tende a essere maggiore o minore? E quali le forme che la negoziazione può assumere? Quanto ampia è l'area fluida delle intese informali, rispetto a quella formalizzata degli accordi e dei verbali d'incontro?

Un secondo obiettivo era quello di individuare e discutere le tematiche affrontate nelle intese, formali e informali: quali dunque i temi presenti negli accordi? Quali quelli dominanti ai diversi livelli e nelle diverse forme in cui i negoziati hanno luogo? E quanto tendono a variare a seconda delle caratteristiche del contesto? A quali logiche di welfare si possono ricondurre? E quali le tendenze che se ne possono delineare?

Un terzo obiettivo era quello di approfondire le dinamiche delle relazioni sociali e politiche che accompagnano lo svolgimento dell'azione sindacale, sia prima, sia durante, sia dopo la fase della negoziazione: e quindi quali i modi di contatto e coinvolgimento dei rappresentati, vale a dire della popolazione anziana (e non solo, come si dirà) sul territorio? quali le strategie di comunicazione? E, d'altro lato, quali le modalità di interazione e pressione adottate nei confronti degli interlocutori istituzionali? E quali le valutazioni sulle conseguenze delle attività svolte rispetto ai diversi tipi di interlocutori?

Più in generale, ci si proponeva dunque di ragionare sul significato e le prospettive possibili di questa attività "negoziale", i cui presupposti (la legittimazione sociale del sindacato a agire come attore rappresentativo sul terreno delle politiche sociali), i cui metodi (la contrattazione o concertazione di aspetti delle politiche sociali con le amministrazioni locali), il cui

output (il raggiungimento di accordi e intese che diventano input di un processo politico-amministrativo che ha una propria logica autonoma) sono tanto o poco diversi da quelli su cui per lo più si basa l'azione consolidata delle rappresentanze dei lavoratori

### 3.

Per provare a rispondere a questi interrogativi è stato indispensabile andare oltre l'analisi degli accordi presenti negli archivi sindacali. Era necessario infatti raccogliere un numero più ampio di informazioni e valutazioni: sul contesto, le dinamiche negoziali ai vari livelli, i contenuti degli accordi (anche di quelli più informali), i rapporti con i diversi tipi di interlocutori, gli effetti percepiti dell'azione.

Operativamente, si sono pertanto predisposte tre diverse schede di rilevazione, una per ciascuno dei livelli a cui si possono svolgere i negoziati che abbiamo preso in esame: comune, associazione tra comuni, distretto socio-sanitario. Tra l'aprile e il settembre del 2009, le schede sono state distribuite ai responsabili sindacali che operano sul territorio, i quali, con il coordinamento di una rete di 52 collaboratori, hanno compilato un questionario per ogni comune di loro competenza e ulteriori schede per le attività negoziali ai livelli sovra-comunale.

La rilevazione, che aveva il carattere di un quasi censimento, ha avuto esiti indubbiamente positivi: su 1.547 comuni lombardi sono stati infatti compilati 1.078 questionari, con un tasso di copertura di circa il 70 per cento. Di essi si è poi controllata la coerenza rispetto ai dati sugli accordi presenti negli archivi sindacali<sup>1</sup>.

I dati sono stati quindi analizzati e più volte discussi con i responsabili sindacali impegnati nella negoziazione sociale. Nel libro se ne presenta una lettura il più possibile agile e speriamo chiara, secondo un'articolazione che, dopo un primo capitolo di riferimento al dibattito scientifico sulle recenti tendenze al mutamento dei modi di governare le politiche economiche e sociali, in particolare a livello locale, segue quella dei fuochi conoscitivi prima indicati. Nell'ultimo capitolo si abbozzano delle ipotesi di interpretazione dell'esperienza fin qui svolta, tratteggiando possibili dinamiche future. A esso si rimanda per tirare le fila del discorso<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti si veda l'appendice metodologica.

<sup>2</sup> Cogliamo l'occasione per precisare che, pur essendo il volume frutto di un lavoro svolto interamente in comune, Sabrina Colombo ha scritto i capitoli 2-4, Ida Regalia il capitolo 5; mentre il capitolo 1 è stato scritto congiuntamente.

#### 4.

È inutile dire che nello svolgimento della ricerca e nella preparazione del libro abbiamo contratto molti debiti di riconoscenza.

Un primo debito è nei confronti dei segretari delle tre sindacati dei pensionati della Lombardia, Anna Bonanomi, Attilio Rimoldi, Giovanni Tevisio, che, fin dai primi contatti, hanno puntato a uno studio impegnativo, con obiettivi conoscitivi ambiziosi, da svolgere in modo libero e autonomo secondo le regole della ricerca scientifica. E che hanno quindi offerto tutto l'appoggio necessario alla realizzazione operativa della ricerca e tutta l'attenzione e la curiosità intellettuale nel seguirne e discuterne i risultati.

Un secondo debito di riconoscenza è verso il gruppo di lavoro composto da Claudio Dossi, Mario Clerici e Clara Lazzarini, che con la loro esperienza hanno contribuito alla preparazione delle schede di rilevazione, hanno tenuto i contatti con i gruppi dirigenti e le strutture di base in ogni fase della ricerca e hanno dato un apporto prezioso nella lettura e interpretazione dei dati. Un caloroso grazie va inoltre alla rete dei 52 collaboratori e ai tantissimi esponenti dei sindacati nelle sedi territoriali, che hanno dedicato una parte del loro tempo alla rilevazione: negli incontri preliminari, nella fase di compilazione delle schede, nelle occasioni di presentazione delle prime interpretazioni. Senza l'apporto di tutti lo studio non sarebbe stato possibile. A essi va la nostra sincera gratitudine.

Dobbiamo ringraziare anche i colleghi del Dipartimento di studi del lavoro e del welfare dell'Università degli studi di Milano, e in particolare Stefano Neri, con cui abbiamo avuto modo di parlare e discutere del progetto, ricavandone indicazioni e suggerimenti preziosi. Un particolare ringraziamento lo dobbiamo infine a Marianna Epicoco che ha collaborato a una parte dell'elaborazione dei dati.

Dal canto nostro ci auguriamo che il lavoro possa dare un contributo alla conoscenza di un'attività sindacale poco nota, ma per molti versi sorprendente. E ci auguriamo inoltre che esso possa contribuire al dibattito, dentro e fuori il sindacato, sulle potenzialità di logiche d'azione basate sui principi di una concertazione diffusa, in cui il sindacato, specie se agendo in modo unitario, può rinnovare e arricchire il proprio ruolo, adoperandosi per il raggiungimento di obiettivi universalistici e di equità sociale.

*Ida Regalia e Sabrina Colombo*  
Novembre 2010



## *1. Negoziare il welfare locale. Alle origini di una nuova strategia*

### **1. Premessa**

La negoziazione del welfare locale di cui ci occupiamo in questo studio costituisce un'esperienza ancora poco nota, su cui vale invece la pena di riflettere con attenzione.

Il campo è quello dell'intervento sindacale su un terreno che va oltre il luogo di lavoro e il conflitto sulla distribuzione del reddito da lavoro, per allargarsi al territorio e alla salvaguardia del reddito complessivo dei cittadini, in particolare di quelli anziani, mediante iniziative riguardanti l'adozione e l'attuazione di misure di welfare locale. Il metodo è quello della ricerca del confronto negoziale diretto con gli enti locali a cui i sindacati unitariamente presentano richieste, che costituiscono poi la base di intese per lo più formalizzate in accordi. Operativamente, questa negoziazione avviene da anni intorno ai momenti di previsione finanziaria e strategica dei comuni, degli enti sovra comunali (piano di zona) e anche dei distretti socio-sanitari.

Quanto alle dimensioni del fenomeno, misurate in termini di accordi raggiunti, esse sono senz'altro notevoli, benché la documentazione sia insoddisfacente e lasci intravedere una distribuzione molto diseguale sul territorio nazionale. Nel 2000, secondo i dati dell'archivio nazionale della negoziazione sociale della Cgil, si era giunti «complessivamente alla firma di 2.043 tra accordi, protocolli d'intesa e accordi-programma» tra le strutture territoriali del sindacato (leghe e comprensori) e le amministrazioni comunali e altre istituzioni locali (Piu, 2000: 89), oltre la metà dei quali raggiunta in Lombardia. E anche nel successivo decennio, in un periodo segnato da un clima politico e sindacale diverso e più contrastato di quello degli anni novanta, la negoziazione sociale non si esaurisce, come si sarebbe potuto

forse pensare. Studi recenti (Spi-Cgil, 2007; Minghini e Rinaldini, 2007; Melloni, 2007; Villa, 2007; Spolti, 2007) e i dati degli archivi dei sindacati dei pensionati della Lombardia ne indicano se mai una progressiva estensione e consolidamento.

Questa negoziazione costituisce indubbiamente un'esperienza originale, che non si ritrova in altri paesi europei. Con ciò non si vuol però dire che si tratti di un'iniziativa singolare, nel senso di insolita, peculiare, ai margini dell'azione "normale" del sindacato: di qualcosa da considerare in definitiva come poco rilevante, appunto per la sua "atipicità".

Al contrario, la negoziazione delle politiche sociali con i comuni e altri enti locali per opera dei sindacati confederali, e principalmente delle organizzazioni dei pensionati, si colloca all'incrocio di trasformazioni e dinamiche che ormai da tempo interessano comportamenti e logiche d'azione sia delle amministrazioni, specie a livello locale, sia delle organizzazioni di rappresentanza del lavoro, ed è rivelatrice di potenzialità ancora da esplorare.

Prima di entrare nel merito dei risultati dell'indagine sulla negoziazione del welfare locale in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila che presentiamo in questo volume, è su queste trasformazioni e dinamiche che occorre brevemente soffermarci, in modo da evitare il rischio opposto di dare per scontato e considerare del tutto ovvio ciò che invece non lo è affatto, o viceversa di non vedere che ciò che stiamo considerando corrisponde a modi specifici, certamente innovativi, di far fronte però a problemi più generali, su cui da tempo è in atto un dibattito politico e culturale.

In questo capitolo introduttivo in primo luogo ragioneremo dunque brevemente su quelle dinamiche generali, dal lato rispettivamente dell'azione di governo delle amministrazioni locali e dell'azione di rappresentanza del sindacalismo confederale, che, combinate, fanno da precondizioni alla ricerca e sperimentazione di modi nuovi di *policy-making* a livello locale. Ci concentreremo poi sulle tendenze specifiche che aiutano a comprendere perché la ricerca dell'innovazione abbia assunto le forme dell'intervento di tipo negoziale su cui ci siamo concentrati. E faremo infine qualche cenno introduttivo ai contenuti della ricerca empirica che abbiamo condotto.

Dopo aver illustrato e commentato i risultati dell'indagine nei capitoli centrali del volume, in quello conclusivo ritorneremo ancora su come interpretare la negoziazione sociale del welfare, per individuarne dinamiche e prospettive future e le potenzialità che se ne possono immaginare.

## 2. Governance e concertazione delle politiche sociali

Da tempo studiosi e *policy makers* interessati al rendimento della politica e alle condizioni che rendono possibile governare bene le nostre società complesse hanno posto l'attenzione sulla differenza e l'indipendenza tra *government* (governo in quanto istituzione) e *governance* (capacità di governare) e sul moltiplicarsi e ampliarsi delle arene decisionali nell'ambito delle politiche pubbliche (Kooiman, 1999; R. Rhodes, 1996).

Studiando i processi decisionali delle amministrazioni locali italiane, Bobbio (1997) ha sottolineato come affrontare il problema della scarsa produttività decisionale dei comuni a partire dal *government*, ossia a partire dalla loro struttura formale di governo, com'è avvenuto con la riforma attuata con la legge 81/1993, che ha introdotto l'elezione diretta dei sindaci, può effettivamente condurre a rafforzare la stabilità degli esecutivi, a aumentarne la legittimazione democratica, a dotarli di maggioranze ampie; ma come ciò non sia d'altro canto sufficiente a garantire una migliore capacità di governo, ovvero una più estesa *governance*. L'osservazione empirica ha infatti mostrato che, anche nei casi in cui un governo sia istituzionalmente forte, quanto a stabilità, legittimazione, eccetera, non è poi detto che sia in grado di effettivamente governare: perché può non cogliere appieno i temi che contano, o perché può formulare politiche inadeguate, o ancora perché può non essere in grado di assicurare che, una volta decise, le politiche vengano effettivamente attuate.

È per questo che più che sulle dimensioni istituzionali del *government* da tempo l'attenzione di studiosi e riformatori si è spostata sulle caratteristiche di un'effettiva *governance*. Il concetto più fluido, ma anche sfuggente<sup>1</sup>, di *governance* si riferisce in senso lato alla capacità di adottare modi efficienti e efficaci di affrontare i problemi: alla capacità appunto di effettivamente governare, al limite anche senza governo (Bobbio, 1997). Più in particolare lo si è utilizzato con riferimento ai processi di *policy-making* che prevedono il coinvolgimento di più attori (pubblici e privati) e un'ampia distribuzione delle responsabilità (R. Rhodes, 1996; Kooiman, 1999).

Ne sono state individuate più modalità (R. Rhodes, 1996). Si è parlato di *governance* come sinonimo di decentramento e *outsourcing* dell'iniziativa e

---

<sup>1</sup> Da più parti se n'è in effetti sottolineato l'utilizzo allo stesso tempo pervasivo e indefinito. Inoltre, come sottolineato da Mayntz (1999), negli ultimi decenni il termine è venuto cambiando di senso: se in passato con *governance* si faceva semplicemente riferimento al processo del governare, più di recente esso è divenuto sinonimo di nuovi stili di governo, diversi dal tradizionale modello del controllo gerarchico su singoli e organizzazioni della società civile basato sul principio di autorità da parte dello stato.

di attività pubbliche (anche attraverso il ricorso al mercato). Se n'è parlato, nell'ottica della *corporate governance*, come ricerca di modalità più efficienti di gestire la cosa pubblica secondo principi di trasparenza e managerialismo, tipici del *new public management*. Se n'è parlato infine come di processo di formazione e gestione delle politiche pubbliche basato sulla partecipazione e la messa in rete anche di attori esterni alla sfera pubblica, così da ampliare la capacità di rappresentanza degli interessi, aumentare il grado di conoscenza dei problemi e definire e attuare misure d'intervento il più possibile corrispondenti alle reali esigenze dell'economia e della società.

Quest'ultima accezione del termine è di particolare interesse per le analisi dei sociologi economici, poiché, prendendo le distanze da approcci al governo delle politiche pubbliche di tipo sostanzialmente dirigista (ancora impliciti nelle altre due accezioni indicate), richiede di mettere sotto osservazione le interazioni che avvengono nelle varie arene decisionali e i processi di mediazione/negoiazione degli interessi di cui sono portatori i diversi attori coinvolti.

L'attenzione per la partecipazione di altri attori al *policy-making* al fine di migliorare la capacità di governare, specie di fronte a questioni e problematiche di fronte a cui possono fallire i modi tradizionali di far politica ricorrendo al principio di autorità, non è del resto nuova nella riflessione socio-economica. Le potenzialità della partecipazione delle grandi organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e delle imprese alla definizione/attuazione di politiche pubbliche in campo economico e sociale entro un quadro di concertazione a livello nazionale erano già state discusse da un importante filone di studi – quello sul neo-corporativismo – fin dagli anni settanta dello scorso secolo (Schmitter, 1974; Lehmbruch, 1977). Il dibattito sul tema è stato poi ripreso in un'ottica nuova più avanti con riferimento alle caratteristiche diverse che la concertazione centralizzata delle politiche pubbliche ha assunto negli anni novanta, quando la negoziazione tra governi e associazioni degli interessi si è andata sviluppando proprio nei paesi in cui risultavano assenti le pre-condizioni organizzative e istituzionali enfatizzate dalla letteratura precedente (Regini, 2000; M. Rhodes, 2001; Baccaro, 2002; Hassel, 2003).

In quello stesso periodo diveniva anche evidente che non solo stavano aumentando le tematiche affrontate nella concertazione centralizzata, ma che si andavano anche moltiplicando i livelli di *policy-making* in cui si faceva ricorso al metodo della concertazione. A partire dagli anni novanta in molti paesi occidentali sono infatti emerse numerose forme decentrate di concertazione e partnership per affrontare problemi critici in materia di oc-

cupazione e sviluppo locale (Pichierri, 2002; Regalia, 2002; Trigilia, 2005), tra cui anche temi di marginalità e esclusione sociale<sup>2</sup> per diverse aree della popolazione come nel caso degli anziani (Geddes, 2000; Baccaro, 2004).

In Italia un forte impulso allo sviluppo di forme di concertazione decentrata è stato dato, direttamente o indirettamente, da provvedimenti legislativi volti a migliorare le capacità di governo delle amministrazioni locali.

Bobbio (2000), nel quadro di una più generale analisi del processo di crescente contrattualizzazione delle politiche, ne ha proposto una lettura per fasi a partire dalla seconda metà degli anni ottanta. In una prima fase, all'incirca tra il 1985 e il 1990, alcune leggi autorizzano le amministrazioni pubbliche a stipulare tra loro i cosiddetti "accordi di programma", ossia accordi di settore (in materia di trasporti, tutela dell'ambiente, ricerca e simili) in cui le parti interessate si confrontano per cercare di superare in modo concertato difficoltà e blocchi nei processi decisionali. Verso la fine degli anni ottanta viene introdotto lo strumento della "conferenza dei servizi", in base al quale in particolari circostanze l'accordo unanime tra più amministrazioni interessate permette di sostituire le procedure ordinarie di autorizzazione e parere, rendendo più snelli e rapidi i processi decisionali.

In una seconda fase, quella dei primi anni novanta, con la legge di riforma delle autonomie locali (legge 142/1990), che ridefinisce e aumenta le responsabilità degli enti intermedi (province) e periferici (comuni, ma anche associazioni di comuni e comunità montane), e quella sul processo amministrativo (legge 241/1990), i due strumenti contrattuali (accordi di programma, conferenza dei servizi), che erano stati prima introdotti per regolare i rapporti tra amministrazioni pubbliche in casi particolari, vengono trasformati in strumenti a disposizione delle amministrazioni in via ordinaria.

La fase di massima espansione degli strumenti contrattuali a livello locale definiti con provvedimenti legislativi si registra dopo la fine dell'intervento straordinario nel mezzogiorno (1993), a partire dalla metà degli anni novanta, anche grazie allo sviluppo della concertazione a livello nazionale e in particolare al raggiungimento del patto del lavoro del 1996. In questa fase, sotto la nuova denominazione di "programmazione negoziata", vengono previste più modalità di contrattazione o concertazione locale, in una prospettiva di promozione dal basso, anziché dall'alto, dello sviluppo, mediante il raggiungimento di accordi tra attori pubblici e privati a li-

---

<sup>2</sup> Situazioni di esclusione sociale sono quelle in cui si combinano più elementi negativi quali la mancanza di un'adeguata scolarizzazione, il deterioramento delle condizioni di salute e abitative, l'assenza di supporto familiare, la mancata partecipazione alla normale vita sociale, la mancanza di opportunità lavorative (Geddes, 2000).

vello locale (Triglia, 2005). I tipi di accordo formalmente previsti dalla normativa (legge 662/1996) sono molteplici. Vengono infatti distinti: l'“intesa istituzionale di programma” (tra stato e regione), l'“accordo di programma quadro” (che non sostituisce il già citato accordo di programma, ma è volto a attuare l'intesa istituzionale di programma), il “patto territoriale” (tra enti locali e parti sociali), il “contratto di programma” (piano progettuale proposto dalle imprese alle amministrazioni locali), il “contratto d'area” (concertazione locale in aree depresse). Si noti ancora che a questo elenco andrebbero aggiunti i numerosi altri casi in cui la legge prevede che le amministrazioni debbano far uso di specifiche forme contrattuali per l'attuazione di specifiche politiche (Bobbio, 2000).

È dunque indubbio che le riforme degli anni novanta abbiano posto le premesse per una governance delle politiche economiche e sociali, entro cui, sotto varie forme e attraverso la predisposizione di uno spazio articolato a più livelli (regionale, sovra comunale, di singolo comune), vengono aperte opportunità di partecipare al *policy-making* locale anche a attori privati e della società civile.

In questo spazio, se ci poniamo dal lato degli attori pubblici, le amministrazioni «agiscono come parti di un contratto, piuttosto che come 'decisori unici'» (Bobbio, 2000: 111); ma possono anche agire secondo logiche che si avvicinano ai metodi della “democrazia deliberativa”, in base a cui nella produzione di politiche pubbliche le autorità locali e la società civile dialogano e si confrontano in un'ottica di cooperazione e coordinamento (Cohen e Sabel, 1997). Quanto ai soggetti della società civile interessati dal mutamento, è piuttosto ovvio che non tutti i gruppi – per non dire i singoli – che ne fanno parte avranno la stessa probabilità di entrare in rapporti di negoziazione e partecipazione con le amministrazioni entro il processo di *policy-making*. Come mostrato da alcune ricerche (Geddes, 2000), sono soprattutto le organizzazioni maggiormente in grado di rappresentare settori cruciali dell'economia e della società locale, o portatrici di informazioni, competenze o altre risorse particolarmente utili nell'impostazione e attuazione delle politiche (e quindi associazioni di categoria e delle imprese, sindacati, organizzazioni del terzo settore, istituti di credito o formativi, agenzie per lo sviluppo, e simili) a essere ammesse nel circuito allargato della governance locale.

È all'interno di questo ampio quadro che si può ricondurre anche lo sviluppo del fenomeno piuttosto recente della negoziazione delle politiche sociali con le amministrazioni comunali e sovra comunali, che, a partire dagli anni novanta, ha visto protagonisti in Italia i sindacati, e in particolare i sindacati dei pensionati. Si tratta tuttavia di qualcosa che, pur rientrando in via

generale nella vasta famiglia delle forme di governance locale aperte all'apporto di attori diversi da quelli pubblici, non fa parte in senso proprio delle iniziative previste dai provvedimenti legislativi e dalle riforme di cui s'è detto. Può anche essere utile osservare di sfuggita in proposito che, nell'importante e già citato studio empirico svolto da Bobbio alla metà degli anni novanta sui processi decisionali dei comuni nel quadro delle tendenze citate (Bobbio, 1997), la presenza delle organizzazioni sindacali compare piuttosto raramente.

Quanto si è fin qui osservato costituisce dunque un importante punto di partenza, necessario, ma non sufficiente per dar conto dell'origine e dello sviluppo della negoziazione delle politiche sociali tra sindacati e amministrazioni comunali e sovra comunali. Per farlo occorre tener conto anche di altri processi, tanto più che, come vedremo, la logica della negoziazione sociale presenta aspetti peculiari rispetto a quella "contrattualizzazione delle politiche" di cui s'è detto e richiede ulteriori precisazioni. È su questi altri processi e su queste ulteriori precisazioni che ci volgiamo nei paragrafi che seguono.

### **3. Una lunga tradizione di coinvolgimento sindacale nel welfare locale**

Dopo esserci soffermati sulle prospettive della governance nell'ottica delle amministrazioni locali, dobbiamo spostare ora l'attenzione sulle dinamiche che hanno interessato più da vicino il sindacato nel rapporto con le politiche sociali.

Tra le tante caratteristiche peculiari del sindacalismo italiano una di quelle forse più nascoste, ma anche più pervasive, è la lunga tradizione di coinvolgimento, sotto varie forme, nelle istituzioni e nelle dinamiche del welfare locale. Se n'era già parlato, anche se con termini diversi, in alcuni studi degli anni settanta e ottanta del Novecento (Treu, 1976; Onida, 1976; Balboni, 1977; Colucci, 1980; Regalia, 1987), prima che in Italia si sviluppasse il filone di studi e riflessioni sulla concertazione – nazionale e soprattutto locale.

Si trattava, inizialmente, soprattutto della presenza di rappresentanti dei sindacati in un gran numero di collegi misti cui venivano attribuite funzioni di osservazione e studio, di attuazione e/o controllo degli interventi degli enti pubblici in svariati campi delle politiche economiche e sociali, tra cui quelli in materia di assistenza sociale e sanitaria, o di taluni aspetti delle politiche per il lavoro. Com'è stato ricordato di recente da una delle autrici di