

## **La contrattazione sociale nel welfare locale: processi e prospettive di sviluppo**

di Rosangela Lodigiani & Egidio Riva

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

[rosangela.lodigiani@unicatt.it](mailto:rosangela.lodigiani@unicatt.it); [egidio.riva@unicatt.it](mailto:egidio.riva@unicatt.it)

### **1. Introduzione**

In Italia, la storia delle relazioni tra l'iniziativa sindacale a livello decentrato e i governi locali per lo sviluppo della rete di protezione sociale territoriale corre parallela a, e in buona parte è autonoma da, quella che si è sviluppata a livello centrale/nazionale (Regalia, 2008). Caratterizzata da stagioni diverse, questa storia racconta delle nuove opportunità di intervento in ambito sociale che il sindacato è nel tempo stato capace di prefigurare e realizzare ai livelli periferici, innovando le forme della propria azione, ampliando i temi di interesse, modificando, almeno in parte, strumenti e obiettivi della rappresentanza, così come i luoghi della propria legittimazione.

Una prima stagione, di gestazione e sviluppo, si colloca – nella ricostruzione di Regalia – tra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso; anni in cui l'azione sindacale in campo sociale è stata caratterizzata da una logica di tipo emergenziale/contingente e reattiva/rivendicativa e si è configurata perlopiù quale risvolto della contrattazione decentrata per lo sviluppo economico e l'occupazione. Una seconda stagione si delinea dagli anni Novanta, quando tale azione assume un carattere più intenzionale e strategico, capace di dare spazio a una negoziazione esplicitamente per il sociale, effettuata dai sindacati direttamente con le amministrazioni locali secondo la prassi della contrattazione sociale territoriale (*ibidem*). Una nuova stagione, sosteniamo in questo paper, si è aperta all'indomani della crisi economica internazionale. Si tratta di una fase per certi versi più problematica della precedente, in cui al calo di iscritti, legittimazione e rappresentanza dei sindacati si unisce la marginalizzazione della concertazione sociale a livello nazionale e la tendenza alla disintermediazione degli interessi. Ma è anche una fase che, per altri versi, appare più promettente, nella misura in cui le sfide che il sindacato si trova ad affrontare possono diventare un'occasione di rinnovo e rilancio del suo ruolo e della sua capacità di rappresentanza sociale (Baglioni, 2014; Carrieri, Treu 2013; Carrieri, 2012) così come accade a livello europeo (Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013). Un'occasione rispetto a cui proprio la contrattazione sociale territoriale potrebbe agire da volano in forza della sua "atipicità" nel confronto con i tratti tipici dell'azione sindacale (Colombo, Regalia 2011), su cui avremo modo di soffermarci in questo scritto.

Il carattere di opportunità di questa nuova fase emerge particolarmente a livello locale, laddove da tempo si cerca di compensare le falle e le storture del sistema italiano di welfare (Ascoli, 2011; Gori *et al.*, 2014; Pavolini, Ranci, 2015). Anche per effetto della crisi economica, l'esigenza di affrontare l'accrescimento e la diversificazione dei bisogni sociali e di contrastare l'acuirsi delle disuguaglianze e dei processi di impoverimento ha rafforzato negli ultimi anni la spinta al decentramento delle politiche sociali e alla valorizzazione, in una logica sussidiaria, di risorse economiche, di

progettazione e intervento dei diversi attori che partecipano alla produzione del welfare. Si tratta di una tendenza iniziata sin dalla fine degli anni Novanta, ma che entro i crescenti vincoli alla spesa pubblica rischia di tradursi oggi in un “decentramento della penuria” (Meny, Wright, 1985) tale per cui il territorio e la pluralità degli attori che in esso agiscono sono talvolta considerati alla stregua di un serbatoio di risorse da sfruttare (Bifulco, 2015); mentre si rafforzano frammentazione del welfare e divari territoriali (Kazepov, Barberis, 2013). In questo contesto i governi locali, e con essi la prassi della programmazione partecipata, si sono trovati sotto pressione, stretti tra esigenze talvolta divergenti: coinvolgere altri attori locali nella costruzione di una rete di protezione sociale sempre più “mista”, reperire risorse economiche aggiuntive mobilitando quelle private, cercare legittimazione per le eventuali scelte di arretramento della rete pubblica di protezione e servizi.

Entro questo quadro complesso, la contrattazione sociale territoriale ha continuato a rivestire un ruolo significativo, pur non essendo obbligatoria in forza di legge. Dal punto di vista quantitativo gli archivi sindacali, che raccolgono in modo sistematico gli accordi e le intese siglati tra le parti sociali in materia welfare (cfr. Osservatorio Sociale di CISL e Osservatorio sulla contrattazione sociale di SPI-CGIL), danno conto di un fenomeno consolidato, benché segnato da marcate disparità territoriali sia in termini quantitativi (numero di accordi siglati) sia di sensibilità complessiva al tema. Naturalmente il mero dato di sintesi non è esplicativo di come il fenomeno stia effettivamente evolvendo. Occorre entrare nel merito dell’analisi degli archivi e degli accordi, e affondare lo sguardo sui processi negoziali, il ruolo degli attori e le materie al centro dell’interesse per fondare sulle evidenze empiriche un quadro interpretativo più articolato, capace di chiarire perché e come si sviluppi la contrattazione sociale territoriale; quali siano i fattori che, a livello micro e macro, favoriscono oppure ostacolano la stipula di accordi, influenzano la qualità dei processi e i loro esiti, incidono sulla scelta delle priorità di intervento e le strategie sindacali. Con l’intento di rispondere a questi interrogativi, il paper riprende i primi risultati di un progetto di ricerca pluriennale sulla contrattazione sociale territoriale, avviato nel 2014 e promosso da Cisl e da Fnp-Cisl.

## **2. Frame teorico e ipotesi di ricerca**

La ricerca in esame si colloca entro un *frame* teorico che, sulla scorta della letteratura italiana e internazionale, assume tre principali coordinate di riferimento.

La prima coordinata rimanda al dibattito sulla territorializzazione del welfare e le implicazioni che ne discendono lungo due direttrici distinte ma interconnesse: da un lato quella dei processi di decentramento, *rescaling* e localizzazione delle policy; dall’altro quella del ripensamento del concetto di territorio (Bifulco, 2015). Mentre lungo la direttrice del decentramento il territorio è perlopiù considerato come mero contesto di sfondo del welfare locale, e rischia persino di essere ridotto a “posta in gioco” delle dinamiche di riorganizzazione dei poteri e delle competenze istituzionali, lungo la direttrice del cambiamento di visione, il territorio è visto come spazio attivo, relazionale, dinamico (*ibidem*, p. 68). Secondo questa visione il territorio si definisce a partire dalle strategie di azione, i poteri e le relazioni tra gli attori sociali che lo animano, prima ancora che a partire dai confini amministrativi o geografici che lo delimitano, divenendo parte attiva nella creazione di “valore condiviso”, per dirla con la fortunata espressione di Porter e Kramer (2011). Quest’ultimo è l’esito di un modo nuovo di concepire e realizzare la “catena del valore” – nel nostro caso, la catena di produzione del welfare e del benessere sociale – riconoscendo che non si può

produrre valore a prescindere dalla relazione tra gli attori in campo e tra questi e l'ambiente circostante, né senza condividere il senso di ciò che si sta facendo insieme (Magatti, 2012).

La seconda coordinata ci offre la cornice per inquadrare l'evoluzione in senso plurale del welfare mix, connotata, in particolare dal 2008 in poi, dal coinvolgimento crescente (e sempre più autonomo anche sul piano finanziario) di attori privati profit e non profit nella produzione del welfare, nel tentativo di dare risposta ai nuovi rischi e bisogni sociali mobilitando risorse private: economiche, sociali e relazionali. Tale evoluzione, che con modalità differenziate sta caratterizzando i sistemi di welfare europei (per es. Ascoli, Ranci, 2003; Maino, Ferrera; 2013; 2015; Moreno, 2016), incrociandosi con i processi di *rescaling* e territorializzazione, solleva importanti problematiche e dilemmi sul piano della *governance*, dei rapporti tra pubblico e privato, dell'equità e dell'universalismo delle risposte ai bisogni, che non trovano soluzioni univoche e richiedono di essere investigate (Kazepov, 2010).

La terza e ultima coordinata rimanda alla tensione che si è venuta a creare in questi stessi anni tra due opposte spinte: la spinta alla disintermediazione degli interessi che emerge dal fronte politico-istituzionale e che ha investito in modo particolare i sindacati, riflettendosi per esempio nella marginalizzazione del loro ruolo di interlocutori politici nella definizione delle politiche pubbliche, occupazionali ed economiche *in primis* (Carrieri, Feltrin 2015); e la spinta, ma meglio sarebbe dire la resilienza, di una domanda di mediazione e rappresentanza che comunque viene espressa dai cittadini, ma che assume fisionomie inedite (Censis, 2014). Essa sfida i corpi intermedi tutti – e fra questi naturalmente anche i sindacati – a trovare nuove forme di organizzazione (più partecipative e democratiche), di azione (più cooperative e operative) e di legittimazione (per esempio attraverso la promozione o l'erogazione di servizi di mercato). In altri termini, la sfiducia dei cittadini verso le tradizionali strutture intermedie tra l'individuo e la società (lo stato) e la loro crisi, spesso troppo facilmente interpretata quale necessario corollario del più ampio processo di individualizzazione che permea la cultura contemporanea, non annulla il bisogno di aggregazione, mediazione, rappresentanza, partecipazione che i cittadini continuano invece a esprimere e a sollecitare.

Queste tre coordinate delineano lo spazio entro cui andremo a interpretare la tenuta e le dinamiche di consolidamento della contrattazione sociale territoriale a dispetto degli effetti della crisi, che pure la hanno influenzata; nonché a dispetto del carattere volontaristico che ne è alla base, che lascia generalmente all'iniziativa sindacale la prima mossa e non produce accordi vincolanti a norma di legge, rimandando ai contraenti la decisione di rispettarli. Più nel dettaglio, leggendo i risultati della ricerca alla luce di questo *frame* proveremo a chiarire le determinanti, i processi, gli obiettivi della contrattazione sociale territoriale, le criticità che limitano la sua efficacia, la capacità di integrarsi con la contrattazione integrativa di secondo livello e con le altre forme di negoziazione sociale. A questo riguardo va infatti ricordato che la contrattazione sociale territoriale ha il suo *proprium* nella contrattazione bilaterale tra i sindacati (attraverso i rappresentanti dei pensionati e, sempre più anche, le strutture confederali territoriali) e le amministrazioni comunali, generalmente a partire da una piattaforma elaborata in modo unitario, per agire sui bilanci e la spesa sociale degli enti locali. D'altro canto, la negoziazione del welfare locale fa leva su processi e pratiche diversificate (dalla programmazione partecipata dei piani di zona al dialogo sociale per i patti territoriali di sviluppo) che ampliano le possibilità di rappresentanza sociale del sindacato a livello decentrato. Grazie a questa complessa azione contrattuale tale rappresentanza, potenzialmente, valica i confini del luogo di lavoro e della tutela del lavoratore, si allarga al territorio e alla promozione del benessere dei cittadini tutti, porta il sindacato a integrare, se non proprio a superare, il proprio ruolo di controllo, difesa,

rivendicazione con una attitudine più co-operativa e propositiva. Ciò, anche in forza della natura in sé plurale della contrattazione sociale territoriale, che le deriva, come già ricordato, dal carattere composito del soggetto sindacale che siede al tavolo della negoziazione e dalla pluralità delle prassi e dei processi in cui si sostanzia.

A partire da queste premesse, ed entro questo quadro teorico, le ipotesi di ricerca che formuliamo possono essere così articolate:

- nello scenario di pluralizzazione e territorializzazione del welfare sopra tratteggiato, la contrattazione sociale territoriale costituisce una leva per lo sviluppo della rete di protezione sociale locale in senso universalistico, contribuendo a integrare cittadinanza lavorativa e cittadinanza sociale, a costruire alleanze tra gli attori in campo promuovendo una logica di sviluppo locale;
- la natura in sé plurale della contrattazione sociale territoriale favorisce l’ampliamento degli ambiti di interesse, oltre le materie “tipiche” quali tariffe e tributi locali, servizi, prestazioni socio sanitarie, per includere politiche assistenziali, del lavoro, abitative, educative, etc.;
- a fronte di una rappresentanza sindacale in crisi di legittimazione, la contrattazione sociale territoriale è un’opportunità di rilancio “dal basso”, che diviene credibile attraverso una presenza radicata nei territori e che, rafforzata dalla rete dei servizi sindacali, favorisce l’ascolto e la vicinanza ai bisogni sociali,
- da ultimo, nella negoziazione con l’attore pubblico, attraverso la contrattazione sociale territoriale il sindacato recupera il ruolo di interlocutore politico non in forza di una *constituency* più o meno ampia e del consenso che si può portare in dote (come vorrebbe la teoria classica; Pizzorno, 1986), bensì di una competenza rispetto alle problematiche locali, strategiche per lo sviluppo.

Se e come tali ipotesi si realizzino è compito dell’analisi empirica mostrarlo.

### **3. Dati e metodi**

Approfondire la conoscenza, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dei processi di contrattazione sociale territoriale ha significato muoversi lungo due direttrici, distinte e metodologicamente ben delineate: 1) l’analisi descrittiva degli accordi sottoscritti a livello locale nel corso del 2014 e raccolti dall’Osservatorio sulla contrattazione sociale territoriale, tenuto da Cisl; 2) la realizzazione, tra il 2014 e il 2015, di alcuni studi di caso sugli attori, i processi, gli esiti della contrattazione sociale in alcuni contesti locali specificamente individuati. Quanto al primo punto, delle intese e delle esperienze territoriali di contrattazione sociale depositate nell’Archivio Cisl si è cercato, anzitutto, di fornire un’analisi descrittiva in riferimento a variabili quali: numero di accordi e tipologia di azioni implementate; numero e tipologia di soggetti firmatari; tipologie di beneficiari; ambito di validità. Grazie ai risultati di questa prima fase di analisi – che qui non riportiamo interamente per ragioni di spazio – sono stati identificati dei contesti locali di particolare rilievo in ordine a: la consistenza numerica della contrattazione sociale; la ricchezza e varietà delle misure di politica implementate; l’attenzione per target e per ambiti d’intervento specifici; il contenuto d’innovatività. Sulla base del metodo e dei criteri appena menzionati, si è scelto di approfondire, mediante la tecnica degli studi di caso, le esperienze di contrattazione sociale realizzate

nei seguenti contesti provinciali: Ancona, Bologna, Catania, Firenze, Lecce, Mantova, Pavia, Treviso. Gli studi di caso si sono sviluppati mediante analisi documentale e interviste in profondità (40 complessive) a rappresentanti dei sindacati dei pensionati e delle strutture confederali territoriali, ai referenti delle amministrazioni locali e dei servizi sociali territoriali. Tramite questa seconda fase di indagine si è inteso comprendere le dinamiche dei processi negoziali, gli intrecci e le sinergie tra la contrattazione sociale e la contrattazione di secondo livello, nonché eventuali altre opportunità di dialogo sociale presenti sul territorio, evidenziando l'evoluzione degli ultimi anni (considerando l'impatto della crisi) e l'influenza dei fattori di contesto (politici, istituzionali, culturali, economici e sociali). È evidente che l'approfondimento qualitativo non ha pretese, né finalità, di rappresentatività statistica. Per questo, gli studi di caso non possono essere presi come esemplificazioni dell'insieme dei processi di negoziazione territoriale. Analogamente, non si tratta necessariamente di "buone pratiche" di contrattazione territoriale. Per altro verso, si tratta certamente di "prassi significative", indicative della capacità degli attori locali di essere incubatore di innovazione per il welfare locale.

#### **4. La contrattazione sociale nel territorio**

Come anticipato, delle intese e delle esperienze territoriali di contrattazione sociale si è cercato, anzitutto, di proporre un'analisi di tipo descrittivo a partire dai dati depositati nell'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cisl. Ebbene, nel corso del 2014, anno precedente all'indagine sul campo, nell'archivio in parola sono stati raccolti 752 accordi, che si vanno ad aggiungere ai 1672 depositati nel biennio 2012-2013. Si tratta, in buona parte (84,9%), di accordi, che hanno una validità mediana di 12 mesi, sottoscritti a livello comunale; molto meno frequenti sono, invece, le intese raggiunte a livello intercomunale (6,8%), regionale (6,5%) o provinciale (1,6%). Tra i sottoscrittori figurano prevalentemente le associazioni sindacali e gli enti locali; solo marginalmente compaiono enti o organizzazioni del terzo settore (2,3%) oppure associazioni di categoria (5,5%). Quanto ai beneficiari, al primo posto della graduatoria vi sono le famiglie e minori e quindi gli anziani, che compaiono, rispettivamente, nel 57,5% e nel 54,3% degli accordi caricati nel sistema. Seguono, in ordine decrescente, disabili e non autosufficienti (45,7%), anziani non autosufficienti (39,2%), soggetti a rischio di povertà ed esclusione sociale (20,4%), soggetti percettori di ammortizzatori sociali (16,9%). Solo il 4,0% delle intese riserva attenzione specifica ai giovani. Per quanto concerne, da ultimo, le aree di intervento, ricordato che generalmente vengono negoziate misure plurime, gli accordi in esame intervengono, anzitutto, sui temi della fiscalità locale (72,4%) e sulle questioni inerenti la famiglia e i minori (64,7%). Frequente è, inoltre, la contrattazione di misure a contrasto della povertà ed esclusione sociale (36,5%), di interventi in campo sanitario (33,5%) e abitativo (32,6%), di politiche per il mercato del lavoro (28,5%) e la tutela e promozione del territorio (25,5%). Altre funzioni coperte sono, infine, la disabilità e non autosufficienza (12,2%) e, in misura più contenuta, l'istruzione (5,2%).

Fissando sullo sfondo questa breve analisi descrittiva, l'analisi del materiale raccolto mediante l'approfondimento qualitativo degli studi di caso sulla contrattazione sociale territoriale restituisce un quadro estremamente ricco di riflessioni e stimoli. Per sistematizzare il materiale raccolto, il testo che segue è organizzato attorno ad alcune aree tematiche, che andiamo di seguito a presentare e discutere.

#### *4.1 Il posizionamento strategico: senso e forza della contrattazione sociale*

La prima tematica riguarda il “posizionamento strategico” attribuito alla contrattazione dai rappresentanti sindacali intervistati, questione da cui consegue una domanda circa il senso, la portata, l'efficacia, l'incisività dell'azione negoziale. Emerge, in particolare, una riflessione critica sulla carenza di strumenti di controllo e di “leve di pressione” capaci di rendere vincolanti gli accordi, quand'anche si arrivi a sottoscriverli in modo congiunto e le proposte in essi contenute vengano assunte dalle amministrazioni locali mediante delibere. Tale carenza, evidenziano gli intervistati, si alimenta della debolezza delle forme e delle opportunità di monitoraggio/valutazione a oggi sviluppate per seguire l'implementazione effettiva degli accordi sottoscritti.

“È importante far crescere la cultura della contrattazione sociale, perché altrimenti quello che facciamo non è mai vincolante. Noi di fatto contrattiamo con le amministrazioni su come allocare le risorse, ma se poi non lo fanno, noi al massimo possiamo fare una assemblea, un'iniziativa, un convegno [...]. Se l'amministrazione non rispetta l'accordo scritto non è che vado alla direzione provinciale del lavoro o dal giudice del lavoro, è un vincolo più di tipo politico, non giuridico immediato...” (3\_1)

“C'è un punto di debolezza: non siamo in grado con la nostra rete di monitorare se un comune ottempera a quanto c'è scritto in un accordo. Mancano gli strumenti di controllo... Ci manca il riscontro, il ritorno... Si di solito lo traducono in una delibera, però il confine dell'applicazione è labile, il Comune può dire che poi non aveva le risorse per realizzare quanto scritto, è nelle sue facoltà [...]. L'unica cosa che possiamo fare quanto un accordo non è rispettato è andare con un gazebo in piazza e con i volantini, con le manifestazioni, invitare la minoranza del consiglio comunale, chiedere alla gente di partecipare...” (6\_3)

Evidenziare queste debolezze, peraltro, non porta a sottovalutare il proprio ruolo e la propria azione neanche quando, invece che a un accordo vero e proprio, si giunge a firmare solo un verbale di incontro, o quando non si riesce nemmeno a realizzare l'incontro, ma si fa opera di sensibilizzazione rispetto al tema, con la cittadinanza: questo può diventare, infatti, il primo, decisivo, passo di un percorso di dialogo destinato a crescere e istituzionalizzarsi.

“... poi c'è il caso in cui l'incontro non c'è, e lì con assemblee territoriali e zonali informiamo la cittadinanza sullo stato dell'arte. Anche queste sono importanti. Abbiamo riscontrato che questa azione ha favorito in alcuni Comuni, dove non c'erano precedenti accordi, l'attivazione di nuove opportunità di dialogo che poi hanno portato alla firma di accordi veri e propri.” (7\_2)

Si coglie, in questi stralci, il desiderio/riciesta di dare maggiore potere vincolante alla contrattazione sociale. Resta da comprendere se la strada da seguire sia quella del rafforzamento in tal senso della normativa (che potrebbe fungere da “vincolo benefico”, per dirla con Streeck, 1994) o quello della “socializzazione”, che faccia anzitutto crescere la cultura della contrattazione sociale. In questa ricerca di maggior efficacia e incisività si innesta, in termini più profondi, una domanda di riconoscimento e legittimazione del sindacato come soggetto sociale titolato ad

assumere un ruolo di rappresentanza dei cittadini (non solo in quanto lavoratori, come vedremo meglio più avanti).

#### 4.2 L'unitarietà come metodo

In questo scenario, secondo i nostri interlocutori, gli enti locali tendono a percepire i sindacati molto spesso in modo unitario, non di rado, lamentano alcuni, schiacciando le diverse posizioni e impostazioni valoriali. Per questo, far emergere la distintività del proprio approccio non è sempre possibile, per quanto ciò sia importante e per quanto i “tratti” in tal senso ritenuti qualificanti siano per molti versi identificabili.

Marcare la distintività del proprio approccio non si traduce necessariamente nella ricerca di percorsi autonomi nel dialogo e confronto con l'attore pubblico. In modo propositivo (nei confronti delle altre parti sindacali si esercita lo stesso stile orientato all'intesa), ma anche realistico/pragmatico (l'attore pubblico non lascia spazio a posizioni diversificate nelle richieste portate al tavolo), nel momento in cui si avvia il processo di contrattazione sociale, il primo passo che si compie è generalmente quello di cercare una convergenza sulle priorità di azione con gli altri attori. Del resto, secondo i nostri interlocutori, è inevitabile che a livello locale le differenze tra i sindacati tendano a sfumare più che a livello nazionale, dove le distanze ideologiche restano più nette. Inoltre, strumentalmente, ovvero per puro calcolo razionale, che ciò accade a livello locale è un bene. La convergenza – che, peraltro, non vuol dire omogeneità di posizioni, ma possibilità di intesa – diviene così *metodo* per predisporre all'incontro con le amministrazioni locali in una logica di sviluppo del territorio e di bene comune, come dimostrano i casi in cui ci si presenta al tavolo del confronto solo dopo aver concordato una piattaforma che affronti le questioni nodali della situazione socio-economica della comunità locale.

“Quando andiamo a trattare andiamo sempre tutti i sindacati insieme, perché i comuni ci ricevono tutti insieme. Noi quindi andiamo unitariamente. Se no non ci ricevono nemmeno. Naturalmente prima di presentarci elaboriamo quelle 3 o 4 idee sulle quali ci dobbiamo muovere...” (8\_3)

“Abbiamo deciso di dare molto spazio al confronto preventivo per arrivare a firmare insieme questa lettera, tutti gli anni, proprio perché ci sembra importante avere una posizione omogenea... e direi che questo metodo ha funzionato...” (4\_1)

Dal canto suo, anche la crisi economica e occupazionale degli ultimi anni ha favorito l'unitarietà per almeno due ragioni:

1. in alcuni contesti locali, in conseguenza della riduzione delle risorse economiche, si riducono parallelamente gli spazi di confronto e negoziazione con l'attore pubblico, rispetto a cui “l'unione fa la forza”;
2. l'emergenza sociale della disoccupazione e dell'impovertimento delle famiglie facilita la condivisione delle priorità di intervento e la definizione di alleanze su progetto; un'alleanza che non riguarda solo i sindacati ma che include anche l'attore pubblico.

La percezione è che la crisi sia intervenuta sui processi di contrattazione favorendo la creazione

di alleanze. A motivo della gravità della situazione, si sono sviluppate dinamiche di relazione maggiormente cooperative, sia tra l'attore pubblico e le organizzazioni sindacali, sia tra le diverse sigle sindacali.

“... in questo momento di crisi si è attenuata la differenza, le differenze si sono assorbite abbastanza, le differenze sul piano ideologico sono meno forti, almeno a livello locale, dove prevale la sensibilità ai problemi e la capacità di risolverli, questo conta. E la crisi ha favorito l'avvicinamento, perché i problemi sono gli stessi per tutti...” (1\_3)

“La crisi ci ha accomunato ancor di più... il Patto di stabilità che non permette ai sindaci di spendere, i tagli dei trasferimenti. Quindi ci diciamo... siamo sulla stessa barca. Chiediamo i sindaci come alleati. E viceversa. [...] Oggi siamo tra pari. Non c'è molta conflittualità, perché siamo in una fase di crisi in cui non dobbiamo scontrarci ma confrontarci. Il conflitto non è nell'interesse di nessuno [...]. La differenza di orientamenti politici è quasi sparita in questi anni di crisi. Le difficoltà sono troppo forti.” (8\_3)

“Il ruolo dell'amministratore pubblico nell'eseguire le scelte dovrebbe essere quello di porre attenzione all'ascolto, al confronto con i sindacati, le categorie, i quartieri e i consigli comunali. Le associazioni sindacali rappresentano la tutela dei diritti, un elemento che spesso nel processo di auto-celebrazione della politica si perde. Il confronto inizia dal dialogo sui temi d'interesse, continua settimana dopo settimana e termina con un protocollo e in questo il sindacato è molto spesso propositivo. Oggi poi il ritorno all'unitarietà delle tre sigle aiuta nel confronto.” (EL 1\_1)

#### *4.3 Volti del protagonismo sindacale nella contrattazione, tra promozionalità e subalternità*

La lettura che gli attori in campo danno del ruolo del sindacato nel promuovere, favorire, implementare i processi di contrattazione sociale territoriale non è univoca e quelli che possiamo considerare i due poli estremi di un *continuum* – promozionalità e subalternità – si mescolano in forme ibride. Il sindacato convoca, chiama, indice, dunque e per questo avoca a sé un ruolo promozionale. Si tratta, però, anzitutto di un ruolo di promozione formale, che è nei fatti difficile da giocare sul piano sostanziale.

“È il sindacato che prepara le piattaforme, convoca le amministrazioni, sollecita gli incontri, è l'attore più importante, è il motore,... non che ci sia una passività degli altri, ma alle amministrazioni questo discorso appartiene meno...” (4\_4)

Detto in altri termini: se è vero che il sindacato fa il primo passo, l'avvio e l'esito del percorso dipendono da molti altri fattori, che vanno dalla sensibilità degli interlocutori (imprescindibile, altrimenti si hanno le mani legate) alle prassi di dialogo e collaborazione sedimentate nel tempo (dove le relazioni – anche personali – si sono costruite in modo positivo, il canale resta aperto indipendentemente dal colore politico della giunta di volta in volta in carica), all'approccio dell'attore pubblico (orientato o meno a riconoscere il sindacato come soggettività sociale titolata a rappresentare la cittadinanza), all'impatto della crisi. Più precisamente a pesare è la legittimazione



che l'attore pubblico attribuisce alla rappresentanza sindacale e ai processi di negoziazione come modalità importanti e opportune per concorrere a definire le *policy* del territorio.

“A fare la differenza nei rapporti con le amministrazioni è anzitutto la loro sensibilità sociale, cioè tanto è maggiore la sensibilità ai corpi intermedi – cioè trovare nel sindacato un interlocutore con cui confrontarsi, un sentire che i corpi intermedi sono un attore importante sul territorio.... cioè la capacità di riconoscere il corpo sociale come soggetto sociale con il quale interloquire. La seconda cosa è legata alle relazioni che nel corso del tempo si sono costruite. La consuetudine di relazione. Nel nostro territorio la contrattazione sociale è da molti anni che viene svolta e questo ci consente di raccogliere un'eredità che è nata nel tempo, e non è di pochi anni... Certo ci sono anche casi di realtà in cui questo non è mai avvenuto, e sono andate avanti così...” (1\_6)

La dimensione più prettamente politica, dal canto suo, pur non essendo ininfluente, non appare intervenire nei processi in modo univoco e deterministico: non è il cambio della giunta comunale a cancellare una prassi di contrattazione sedimentata nel tempo. Il consolidamento di prassi di confronto e dialogo, lo stabilizzarsi di relazioni fiduciarie, anche a livello interpersonale, specie nel caso dei piccoli Comuni, il sommarsi di esperienze positive sono la base su cui si edifica la credibilità del sindacato agli occhi dell'attore pubblico: la legittimazione viene “dal basso” e “dai fatti”.

“I primi anni i sindaci non ci ricevevano, mandavano delegati. Oggi abbiamo Comuni in cui agli incontri partecipa tutta la giunta. Diversi sindaci sostengono si tratti dell'occasione migliore per sentire i rappresentanti dei cittadini sui problemi e sulle richieste per trasferirli nel programma. Questo mi rende orgoglioso. Ci siamo accreditati bene nei confronti delle amministrazioni. [...] Da un po' di anni l'amministrazione viene, ascoltata... prima mandavano l'ultimo arrivato. Abbiamo acquisito credibilità.” (7\_1)

“... ci siamo resi conto a un certo punto che riuscivamo a parlare in maniera più franca con l'amministrazione, che le nostre proposte e richieste venivano più ascoltate, da quando si è creato un legame personale, al di fuori dell'ufficialità degli incontri di concertazione, in particolare con un assessore... da quel momento eravamo più legittimati e il dialogo con il Comune non è stato solo più formale, visto come un obbligo o un adempimento da parte dell'amministrazione, ma di reale e autentica collaborazione reciproca, improntata alla fiducia e a un rapporto costruttivo, pur nella consapevolezza dei diversi ruoli.” (4\_1)

Quando il pieno riconoscimento e la legittimazione vengono a mancare quello che si configura per il sindacato è nei fatti un ruolo subalterno, dipendente, limitato a funzioni di tipo informativo/consultivo ma non propositivo, semmai finalizzato, nei casi più estremi, a raccogliere il consenso su decisioni già prese.

“La contrattazione sociale è un'occasione per informare i sindacati sulle nostre iniziative, anche quelle fuori accordo, perché da un anno all'altro sono tante le novità che emergono alle quali bisogna far fronte, sono tanti anni che lo facciamo e abbiamo sempre raccolto

pareri positivi sulle nostre iniziative, a volte è stato utile per avere dei riscontri, a volte anche contributi su singole situazioni. [...] Noi come Comune mettiamo in campo iniziative e la concertazione per il protocollo d'intesa è un'occasione per presentarle ai sindacati, d'altra parte è un'occasione anche per ricevere il contributo da parte loro ed essere sollecitati su quelle che potrebbero essere delle migliorie o alcune situazioni che possono essere considerate critiche su cui porre delle attenzioni.” (EL 7\_1)

Lo scenario, comunque, non è solo vario, ma anche in movimento. E sono significativi gli esempi che documentano come nei territori la cultura della contrattazione sociale sia cresciuta molto negli ultimi anni. Anche laddove il risultato può sembrare sub-ottimale (non si firmano accordi), i verbali di incontro e le azioni di sensibilizzazione della cittadinanza seminano la pratica del dialogo sociale e aprono spazi di azione là dove non c'erano. Del resto – come ribadito da molti degli intervistati – non è in sé il numero di accordi sottoscritti a essere indicativo della qualità dei processi di negoziazione e dei risultati ottenuti.

Nei casi più virtuosi, la subalternità si trasforma in promozione re-attiva. Situazioni nelle quali il sindacato si muove solo in risposta alla chiamata dell'attore pubblico, si rivelano opportunità di confronto aperto e fattivo capace di aprire spazi di progettualità ai quali il sindacato può portare il suo contributo originale.

Infine, come già accennato, sull'evoluzione delle dinamiche e i processi di contrattazione sociale (così come su quelli della contrattazione di secondo livello) ha inevitabilmente impattato la crisi. Se sul piano delle posizioni in campo, essa sembra aver giocato a favore della convergenza, sul piano dei processi negoziali le implicazioni non sono però state ambivalenti. In taluni contesti la crisi ha rinforzato la percezione di essere sulla “stessa barca”, ridotto la conflittualità nonché, dove l'attore sindacale è maggiormente riconosciuto per la sua competenza, è stato chiamato a condividere le scelte di spesa delle amministrazioni. In altri contesti, invece, la crisi ha contratto gli spazi di intervento e portato gli attori locali ad anteporre la questione della scarsità delle risorse all'apertura del confronto.

Nondimeno, quali che siano lo spazio di manovra e i margini di azione, il sindacato rivela la sua capacità di stare nella trattativa, facendosi incubatore di proposte che vengono portate avanti nel lungo periodo. In generale, la contrattazione sociale ha contribuito negli anni all'istituzionalizzazione della funzione del sindacato di rappresentanza della cittadinanza, grazie a una strategia di apertura e disponibilità alla collaborazione, improntata al realismo e comunque guardata alla promozione dell'equità e al mantenimento della coesione sociale nei territori.

#### *4.4. Costruire alleanze*

Dalle interviste si prefigura la necessità di un cambiamento dei metodi classici di azione sindacale. I processi negoziali che prevedono la sola predisposizione delle piattaforme rivendicative, da contrattare poi insieme alle amministrazioni pubbliche, sembrano aver segnato il passo e sempre più si ricercano nuove metodologie più aperte allo scambio con altri attori sociali, non ultimo aperte alla partecipazione dei cittadini. In particolare emerge l'esigenza di promuovere la cooperazione tra gli attori in campo, sciogliendo la tensione tra logica rivendicativa e propositiva, facendo emergere un approccio orientato a stabilire alleanze. Dentro al passaggio storico

contrassegnato dalla crisi e ai processi di riforma del sistema di welfare in senso sussidiario, plurale e territoriale, che spingono per una maggiore autonomia e il protagonismo dei corpi intermedi (Lodigiani, 2012), per il sindacato non si tratta evidentemente di rinunciare a difendere i diritti, ma di riconoscere nuovi spazi di intervento e azione che valorizzino la sua capacità di fare rete, tessere legami sul territorio, salvaguardando la capacità di avere uno sguardo che supera atteggiamenti autoreferenziali e individualisti. Si tratta di una visione che trova concordi anche alcuni attori pubblici, i quali individuano in quella appena tracciata la strada per rafforzare l'azione del sindacato nel quadro del dialogo sociale, in una chiave più collaborativa e di partner piuttosto che di controllo/difesa. Per altro verso, si tratta di un "riposizionamento" che evidentemente deve coinvolgere la stessa amministrazione pubblica, chiamata a riconoscere nel dialogo e nel confronto aperto tra le parti la strategia vincente per tutti.

“Ci vorrebbe un modo anche nuovo di proporsi del sindacato a fianco dei Comuni, quindi non solo nella contrattazione, ma anche nella proposizione di progetti insieme, più da partner, così come avviene nei piani di zona. I Comuni forse vedono la contrattazione sociale in modo troppo difensivo, con una funzione più di controllo che di effettiva collaborazione; occorre lavorare su strade di collaborazione maggiori. Anche se ho visto il sindacato cambiare, e ho visto il sindacato capire di più le difficoltà dei comuni. Ma la strada è fare delle cose insieme, progettare insieme, allora la cosa cambia...” (EL 6\_2)

D'altro canto, anche nella contrattazione aziendale di secondo livello si manifesta sempre più la volontà di costruire intese con il consenso di tutti gli attori coinvolti. Se pure inizialmente possono presentarsi divergenze di matrice ideologica, l'esigenza principale resta quella della "costruzione insieme" di soluzioni, traguardando all'obiettivo di accrescere il benessere dei lavoratori nel rispetto delle loro esigenze, dentro e fuori l'ambiente di lavoro, e allo stesso tempo tenendo conto delle esigenze di produttività delle imprese, non ultimo considerando il contesto socio-economico più ampio nel quale l'impresa è localizzata. Questo significa agire secondo la logica della creazione di "valore condiviso": condiviso anzitutto nel senso ad esso attribuito, nel quale cioè si converge sulla definizione di ciò che può promuovere il benessere dei diversi *stakeholder* e di come gli stessi vi possano contribuire, ciascuno per il ruolo che occupa e le risorse che può mettere in comune.

“Il modo di concepire l'azione sindacale si sta modificando. Il classico processo per cui il sindacato preparava la piattaforma e cercava di portare l'azienda a trattare su quelle basi non è più funzionale e le piattaforme rivendicative sempre più spesso vengono costruite congiuntamente. L'azienda è consapevole che da una parte ci sono le sue esigenze produttive, dall'altra il sindacato. Perciò si cerca di costruire un sistema relazionale, ci si muove verso la partecipazione più che verso il conflitto.” (1\_1)

#### *4.5 Integrare contrattazione sociale e contrattazione aziendale come traguardo per il futuro*

Un altro tema che si è scelto di indagare riguarda i rapporti tra contrattazione sociale, l'appena citata contrattazione decentrata e altre forme di dialogo sociale. Le parole degli intervistati, in modo

largamente convergente, sottolineano, da un lato, l'importanza delle connessioni tra contrattazione sociale e contrattazione di secondo livello; dall'altro lato, quanto tali connessioni siano al momento difficilmente praticabili, tanto che esse vengono ricondotte più al piano delle intenzioni e dei *desiderata* che a quello delle pratiche. Almeno idealisticamente il raccordo tra le due azioni negoziali appare come un ambito in cui investire per il futuro, ma ad oggi il rapporto è al massimo di "complementarità formale", vale a dire che i due ambiti si combinano come le tessere di un puzzle che in qualche modo si incastrano senza sovrapporsi, ma senza una progettazione congiunta: si muovono in modo ancora tendenzialmente auto-referenziale.

Attorno alla questione, peraltro, i pareri riflettono un grado diverso di convinzione, indicativo di come nei territori stia evolvendo il rapporto tra il livello confederale e le categorie, e di come stia cambiando lentamente l'identificazione degli ambiti di competenza di ciascuno. Non mancano le voci di chi, proprio sulla puntualizzazione dei rispettivi ambiti di competenza, ammette che la separatezza è espressione di logiche di azione, priorità e criteri di rappresentanza distinti, che non è detto debbano o possano essere ripensati e modificati.

Su questo punto le riflessioni paiono ancora una volta muoversi lungo un *continuum* che pone: a un polo la convinzione che tale distinzione sia tanto necessaria quanto non superabile; all'altro polo il convincimento che l'integrazione sia in qualche misura implicita, inscritta nella possibile sovrapposizione tra la figura del cittadino e quella del lavoratore, quando sia considerato come soggetto che vive le transizioni tra lavoro e disoccupazione, tra vita attiva e pensionamento, tra famiglia e lavoro; una figura inserita in reti di relazioni familiari, con bisogni personali e familiari differenti (invecchiamento, impoverimento, cura,...), rispetto ai quali il sindacato può far sentire la sua vicinanza non solo con l'ascolto, ma contribuendo a costruire risposte. Non che ci sia confusione tra le figure rappresentate, ma una continuità rafforzata dalla presenza del sindacato sul territorio con i propri servizi, sportelli, progetti, laddove a "bussare alla porta" non sono solo gli iscritti.

"Al momento non c'è compenetrazione tra contrattazione aziendale e concertazione sociale. Anche la natura è completamente diversa [...]. Il welfare socio-sanitario, più sociale soprattutto a livello dei Comuni, è contrattazione sociale più che welfare territoriale. Il welfare territoriale, che nasce da contrattazione aziendale, presenta modelli d'innovazione per il futuro. Ma siamo ancora alle fondamenta. Magari qualche territorio in Italia ha corso di più e noi siamo rimasti impiantati." (8\_3)

"... il nesso tra concertazione e contrattazione è nelle cose perché i lavoratori sono anche cittadini e viceversa! [...] La concertazione guarda al cittadino, la contrattazione al lavoratore, ma il cittadino è il anche lavoratore che sta cercando lavoro, o che fa fatica a pagare l'affitto, che è in difficoltà perché è in cassa integrazione. Quindi muoverci sul versante non squisitamente normato dai contratti significa muoverci dove non c'è una tipologia precisamente definita, perché quando parliamo di cittadini trattiamo una categoria molto ampia, che comprende dalla famiglia alla persona anziana, al disabile, alle persone che vivono per contro proprio, magari anziani che hanno pensioni sociali minime, che hanno protezioni sociali contenute." (6\_4)

Se in merito un "cantiere aperto" esiste o è comunque possibile individuarne le fondamenta, è quello

che riguarda la questione della conciliazione famiglia lavoro. I riscontri empirici mostrano, in proposito, una situazione dinamica. In questo ambito, al momento al centro soprattutto della contrattazione decentrata e dell'impegno delle categorie nello sviluppo del welfare aziendale, si intravedono le opportunità di una proficua compenetrazione tra contrattazione decentrata e contrattazione sociale territoriale; un intreccio che appare per lo più riconosciuto attraverso una riflessione ex-post, ma che per ora non sembra ancorarsi a una strategia d'azione comune. La via sperimentale aperta in alcuni territori è quella delle "reti" e degli "accordi territoriali" che hanno l'obiettivo di integrare e coordinare interventi e misure di conciliazione messi in campo dai diversi attori. Tuttavia, solo in uno dei territori studiati dalla ricerca gli intervistati sostengono che attorno alla conciliazione il ponte tra le due forme negoziali sia stato effettivamente gettato; negli altri, si intravede la possibilità ma le connessioni appaiono ancora molto lasche e più spesso ricercate in modo riflessivo a posteriori. Peraltro, come lamentano diversi referenti sindacali, è debole la consapevolezza dei diversi attori sociali coinvolti di essere co-protagonisti di un sistema plurale di welfare.

"Si tratta di un esempio di attenzione alla lettura dei bisogni non solo dell'azienda, ma anche del territorio e di costruzione assieme alle istituzioni di un certo tipo di dialogo. In questo caso specifico c'è stata una perfetta complementarità tra contrattazione sociale e contrattazione aziendale: si è partiti dal sociale e poi si è istituzionalizzato il processo attraverso la contrattazione." (1\_4)

"Forse è il tema della conciliazione il luogo principe in cui potremo vedere lo svilupparsi i ponti tra la contrattazione di secondo livello e la contrattazione sociale, al momento direi che sono complementari, ma che non si parlano in modo diretto... Questo legame per ora non c'è, basta pensare alla rete territoriale sulla conciliazione: è un ambito in cui si potrebbe fare qualcosa, però... in questo momento le risorse scarseggiano e le connessioni non ci sono" (5\_5)

Le difficoltà segnalate richiamano l'attenzione sulla questione dell'integrazione interna all'organizzazione, questa volta puntando il dito sul raccordo tra il livello confederale e le categorie degli attivi. Ciò richiede di ripensare i "confini" tra di essi, intendendo il termine *cum-finis* nella sua etimologia originaria insieme come limite, frontiera (*limes*) e come soglia, contatto (*limen*), e dunque riconoscendo che si possono "distinguere accomunando" (Cacciari, 2000) le rispettive logiche e finalità di azione.

Il tema dell'integrazione tra attori non ha evidentemente solo un versante interno all'organizzazione. All'esterno, la possibilità di gettare ponti tra contrattazione sociale e decentrata chiama in causa direttamente tanto l'attore pubblico quanto le imprese e le associazioni datoriali, ed è su questo secondo fronte che le difficoltà appaiono ancora elevate. L'ambito della conciliazione famiglia-lavoro è, di nuovo, particolarmente istruttiva. Secondo i nostri interlocutori, le aziende e i loro rappresentanti faticano a muoversi in una logica autenticamente bilaterale. Nella maggior parte dei casi, la loro azione è unilaterale, e solo in un secondo momento si aprono al confronto e alla contrattazione col sindacato o alla contrattazione sul territorio.

"Non trovo ci sia una connessione stretta tra noi su questo tema. Sarebbe utile, sarebbe opportuno, ce lo diciamo in tutti i consessi ma non c'è. Ci sono aziende che decidono di

aprire degli asili nido di concerto con le Rsu. Ma il livello confederale se ne accorge sempre dopo. A quel punto cerchiamo di far capire che l'asilo va inserito nel territorio, riservando dei posti alla comunità, applicando tariffe e regolamenti comunali. C'è il tentativo di integrarlo, ma è postumo.” (2\_1)

In generale, come detto, chiamati a riflettere su questi aspetti, i referenti sia sindacali sia degli enti locali evidenziano la fatica da parte delle imprese di pensarsi come attori di un sistema plurale, nel quale sviluppo economico, coesione sociale, benessere dei cittadini siano obiettivi da perseguire in modo congiunto e con la contribuzione di tutti. Significativa al riguardo l'esperienza di “tavoli” o “accordi per lo sviluppo”, attivati in diversi contesti locali. Pensati in larga misura per concorrere alla costruzione di un welfare territoriale che si fondi sulla condivisione di risorse economiche e progettualità tra le aziende del territorio e gli altri attori locali, i tavoli e gli accordi citati si sono rivelati, in molti casi, occasioni solo parzialmente valorizzate, se non proprio sprecate. Dalle interviste ricorre come filo rosso la difficoltà nel coinvolgere le imprese, criticate per la mancanza di una visione strategica e di lungo periodo; la predilezione verso l'approccio unilaterale; l'incapacità di cogliere appieno la sfida e le opportunità della bilateralità o della contrattazione sociale, che apporterebbero benefici anche a loro oltre che alla collettività.

“Abbiamo fatto un accordo, dove abbiamo individuato alcuni punti strategici per noi, per il territorio, per gli industriali... Siamo riusciti a fare solo una cosa, con una fatica improba, costituire un fondo di solidarietà, da parte delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali. Nato nel maggio 2013 aveva l'ambizione di diventare un progetto di territorio per contrastare emarginazione e povertà. Ambizione che questo fondo diventasse uno strumento... ciascuno poteva versare la propria quota... anche con una contribuzione minima mettere in campo risorse inizialmente per lavoratori espulsi e senza ammortizzatori. Poteva diventare un incubatore di welfare... [...] Abbiamo provato a costruire un soggetto bilaterale che diventasse riferimento, soggetto collettore per costruire opportunità. Siccome l'adesione non sarebbe stata obbligatoria, poteva essere l'elemento su cui incardinare delle opportunità. [...] Manca anche da parte degli imprenditori la capacità di cogliere opportunità per loro. Loro da un punto di vista economico potrebbero avere opportunità date da vantaggi di tipo fiscale. Siamo sicure che le aziende li abbiano capiti e compresi?” [...] C'è un'enorme attenzione delle aziende a sopravvivere e questo le porta a non avere visione strategica. Per questo è il territorio che deve dare la spinta...” (8\_2)

“... di fronte alla crisi che avanzava inesorabile, abbiamo cercato di trovare punti di contatto e coinvolgimento delle associazioni di categoria, sono stati fatti incontri,... per avere un'idea in più... ma qui è mancata la partecipazione, le imprese e le associazioni di categoria si sono tirate indietro piuttosto che fare un passo avanti. Per esempio, rispetto al “tavolo del lavoro” voluto inizialmente dalla provincia, io faccio molta fatica a capire anche la posizione dei sindacati, perché spesso è molto critica nei confronti delle aziende, poi quando però entriamo nell'operatività di decidere “a questa azienda cosa possiamo andare a dire” non trovo nessuno che mi dà una risposta. Trovo un certo scollegamento tra queste parti sociali e poi gli interventi che si dovrebbero fare insieme agli imprenditori, alle imprese, ai datori di lavoro.” (EL 6\_1)

#### 4.6 Ri-comporre e ripensare il “welfare territoriale” nella prospettiva dello sviluppo locale

Come sottolineano alcuni, porre la prospettiva dello sviluppo locale al centro degli interessi di tutti è il “salto” da compiere. Ciò implica riconoscere che il benessere dei lavoratori, dei cittadini e delle loro famiglie dipende dalla “salute” dell’intero sistema territoriale, sotto il profilo economico e sociale. Ancora una volta la questione della conciliazione è emblematica. Pensandola in un’ottica di sviluppo locale, essa diventa l’occasione per riprogettare il sistema dei servizi e dei tempi del territorio, incoraggiare orari di lavoro più “amichevoli”, sostenere la parità di genere dentro e fuori i luoghi di lavoro: in una parola per riprogettare il welfare locale portando a sistema le visioni e la contribuzione dei diversi attori sociali. Potremmo dire che la conciliazione diviene “banco di prova” per un nuovo welfare, nel quale tutte le forze sociali sono responsabilizzate (Riva, Zanfrini, 2010).

“Le imprese non stanno in questa partita, ma dovrebbero, perché la scommessa oggi non è più solo che tipo di servizi, che ma il tipo di sviluppo diamo al territorio... A fine di quest’anno come Cgil Cisl Uil abbiamo mandato un documento a tutte le associazioni, i Comuni, la Provincia, la Camera di Commercio sui temi dello sviluppo locale, perché il welfare è nato quando c’è stato lo sviluppo economico.” (3\_4)

Ma, come compiere il “salto”? Attraverso quali passi, modalità e strumenti promuovere la penetrazione tra le diverse forme di azione sindacale? Come ricomporre gli interessi e gli interventi dei diversi attori locali dentro al welfare locale, territoriale?

Il primo nodo da sciogliere riguarda la definizione stessa di welfare locale, territoriale. I diversi attori tendono infatti a vederlo solo dal proprio punto di vista, e questo è di ostacolo alla condivisione delle strategie di intervento, tanto da sollecitare in alcuni territori una riflessione mirata. Se per gli attori della contrattazione sociale – in particolare enti locali, rappresentanze dei pensionati e segreterie confederali – il territorio è definito sostanzialmente dai suoi confini amministrativi, per le categorie sindacali, in prima linea sul fronte della contrattazione decentrata, il territorio tende a coincidere con l’azienda o le aziende con le quali si negozia, vale a dire che è inteso come il risultato della contrattazione aziendale e interaziendale. Sintetizza efficacemente un intervistato:

“Territoriale in contrapposizione con aziendale. Welfare territoriale lo intendo come interaziendale. Si colloca sul territorio. Il suo territorio per sua natura incorpora più aziende. Da una contrattazione aziendale... [...] La contrattazione è o nazionale o aziendale, non c’è quella territoriale... Vorremmo passare dalla contrattazione aziendale a quella territoriale, inteso come interaziendale.” (8\_1)

Per tutti è difficile calarsi in una visione che consideri lo stesso territorio a partire dalla pluralità dei soggetti che lo animano e del quale sono a pieno titolo *stakeholder*: enti locali, corpi intermedi, imprese, cittadini. Il salto da compiere è dunque anzitutto culturale – avvertono alcuni interlocutori –, a maggior ragione necessario in questi anni difficili, in cui la scarsità di risorse congiuntamente all’aumento dei bisogni rischia di produrre un ripiegamento su di sé. Quando la postura adottata è quella dell’apertura, emerge una visione di welfare locale “comunitario”, che si muove in un’ottica di lungo periodo condividendo obiettivi di sviluppo. In questa prospettiva il welfare territoriale (e l’azione del sindacato quale suo attore portante assieme ad altri) mostra una valenza generativa di

innovazione sociale e istituzionale, capace di investire anche l'agire economico.

“Sembra che non ci sia più voglia di costruire per la comunità, come effetto della crisi. Vivere in modo individuale il proprio problema. E questo non aiuta a costruire delle risposte a livello di comunità. [...] Per fare questa cosa occorre che i soggetti protagonisti assumano un diverso ruolo rispetto al passato e che vivano il loro ruolo in modo propositivo, con relazioni tra enti locali, pubblico e privato molto diverse. Per costruire il nuovo, occorre allora costruire una cultura come visione, sistema di valori, sistema di relazioni tra diversi soggetti su cui poi impiantare i servizi e le misure. Il limite che vedo è che siamo sollecitati dalle esperienze avviate in alcune aziende e poi faticiamo a trovare il contesto entro cui incardinarle. Le condizioni che noi pensiamo non sono così impossibili. [...] Provare a scommettere che costruire qualcosa di nuovo insieme sul territorio, per il territorio, potesse contribuire, segnare una nuova strada... proviamo a ridare identità al territorio anche attraverso queste forme...” (8\_2)

“Avremmo bisogno di una cultura che riconosce l'importanza di avere diversi soggetti sul territorio, soggetti distinti, sì, con interessi particolari, sì, ma con l'idea comune di voler fare qualcosa per il territorio, in una logica partecipativa... il tema del welfare non appartiene al Comune o al sindacato ma a tutti gli attori che sono dentro a quel territorio... il tema dello sviluppo è centrale” (6\_1)

## 5. Conclusioni

I dati raccolti tramite gli archivi e le interviste qualitative restituiscono un quadro complesso e in movimento, nel quale si stagliano alcuni elementi di tensione tra posizioni, visioni, modi di intendere l'azione di negoziazione del welfare locale nel suo complesso e, nello specifico, la contrattazione sociale territoriale. Possiamo rappresentare tali tensioni attraverso alcune polarità da intendersi come estremi di un *continuum*. Queste polarità emergono con maggiore chiarezza se ci si sofferma sui principali elementi che, come abbiamo visto, caratterizzano la contrattazione sociale: l'approccio, la logica di azione, le finalità generali, l'idea di welfare sottesa, il soggetto della rappresentanza.

Possiamo in questo modo delineare cinque polarità:

1. *Approccio: pragmatismo vs idealismo*. Per quanto riguarda l'approccio complessivo della contrattazione sociale, emerge una tensione di fondo tra pragmatismo e idealismo. Il pragmatismo sembra essere, infatti, l'atteggiamento prevalente in ragione delle condizioni economiche e sociali di contesto. Non è necessariamente una posizione limitante, quando essa viene assunta come base realistica su cui costruire l'azione negoziale. Ma pragmatismo può significare altresì ripiegamento sul presente, conservazione e salvaguardia dell'esistente, attenzione ai vincoli e non alle opportunità. La portata innovativa della contrattazione sociale, ipotizzata in apertura di questo paper, si gioca dunque (anche) entro questa tensione e si concretizza quando la contrattazione stessa non perde di visione strategica e tensione ideale.
2. *Logica di azione: difensiva/rivendicativa vs partecipativa/cooperativa*. La seconda polarità riguarda le logiche di azione che permeano i processi di negoziazione sociale. In questo caso la tensione è tra una postura più di tipo difensivo/rivendicativo e una più di tipo partecipativo/cooperativo. A prima vista questa tensione può essere tradotta nella polarità



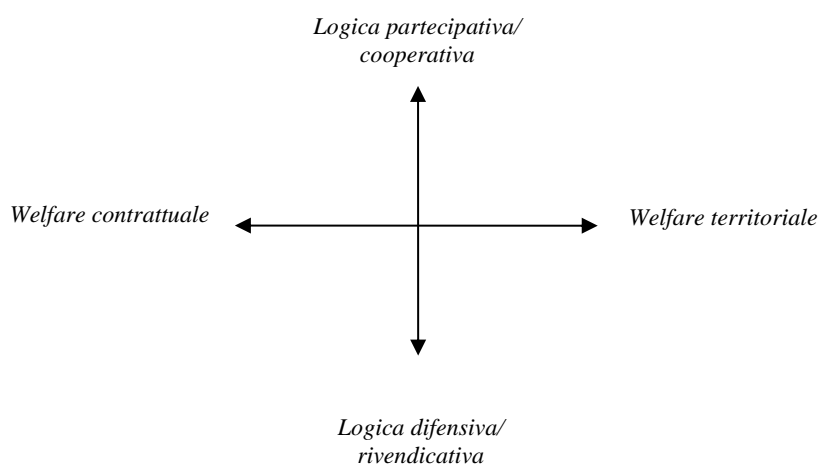
contrattazione decentrata e contrattazione sociale territoriale, attribuendo in modo diretto e semplificato alla contrattazione decentrata l'orientamento difensivo/rivendicativo, e alla contrattazione sociale l'orientamento partecipativo/cooperativo. È questa una lettura che però coglie solo parzialmente nel segno. La tensione è infatti presente all'interno di ciascuna delle due tipologie di azione. Consideriamo la contrattazione sociale. Se non è in discussione lo specifico di tale azione sindacale, per definizione aperta alla partecipazione e alla cooperazione, la tensione emerge nelle parole di chi ne lamenta la limitata incisività, in quanto essa – pur quando esita nella firma di un accordo – non ha carattere sufficientemente vincolante per le parti. Di qui la preferenza per l'impianto normativo della contrattazione di secondo livello, che assicura l'esigibilità di quanto negoziato. Consideriamo invece contrattazione decentrata: la tensione è espressa da quanti riconoscono alla stessa contrattazione la necessità di adottare una logica di azione capace di distanziarsi da un approccio conflittuale in favore di uno orientato alla costruzione di “valore condiviso” tra le parti.

3. *Finalità generali dell'azione negoziale: formalizzazione accordi vs sottoscrizione verbali.* La terza polarità riguarda la finalità generale dell'azione negoziale e vede la tensione tra la necessità di pervenire alla firma di accordi – vista come condizione necessaria ancorché non sufficiente per dare forza e legittimazione all'azione stessa – e la focalizzazione sull'importanza di attivare un dialogo plurale (quand'anche non si riesca ad andare oltre la sottoscrizione di verbali d'incontro), perché comunque capace di produrre spinte al cambiamento, creare cultura della contrattazione sociale territoriale, infondere elementi di innovazione.
4. *Idea di welfare: welfare contrattuale vs welfare territoriale.* La quarta polarità ha a che vedere con l'idea di welfare che anima e orienta l'azione negoziale. A questo proposito occorre riflettere sui possibili esiti di processi orientati alla costruzione di un welfare di tipo contrattuale, per sua natura categoriale e corporativo, oppure di un welfare aperto, universalistico, dalla connotazione territoriale. E di nuovo, sempre a questo riguardo, riemergono i possibili intrecci, sovrapposizioni, complementarietà tra contrattazione sociale – giocata prevalentemente nel rapporto con le amministrazioni locali – e contrattazione di secondo livello. Intrecci dai quali potrebbe prendere effettivamente forma un modello di welfare rinnovato, perché costruito in compartecipazione e corresponsabilità tra pubblico e privato e perché inteso a ricucire la rete di protezione sociale nei punti in cui essa si presenta più logora e inadeguata, a prescindere dai confini (amministrativi, categoriali, aziendali) attorno ai quali si articola oggi la stessa dinamica di negoziazione sociale e contrattuale.
5. *Soggetto della rappresentanza: lavoratore vs cittadino.* Da ultimo occorre richiamare la questione del modo in cui la rappresentanza degli interessi si legittima sia all'esterno (nei confronti dell'attore pubblico e degli altri attori sociali) sia all'interno del sindacato. La polarità su cui vogliamo concentrare l'attenzione non è certo quella tra legittimazione interna ed esterna (non sono da pensarsi come alternative o concorrenti). Piuttosto rimarchiamo che la questione della legittimazione fa emergere la presenza di tensioni su entrambi i fronti considerati. Se la titolarità nella rappresentanza dei lavoratori non è in discussione né all'interno né all'esterno (e si afferma/rafforza anzitutto tramite la leva della contrattazione collettiva), l'accento posto con la contrattazione sociale sulla rappresentanza degli interessi dei cittadini non può essere dato per scontato. Mentre sul fronte esterno questa legittimazione si sta costruendo “dal basso e con i fatti”, grazie all'ascolto diretto delle persone che accedono ai servizi, agli sportelli, alle

associazioni promosse e sostenute dal sindacato nei territori, sul fronte interno la legittimazione appare più latente, implicita, e in corso di elaborazione.

Le 5 polarità individuate e le relative tensioni possono essere utilizzate come coordinate per tracciare la mappa entro cui il sindacato si sta muovendo. Di particolare interesse è l'incrocio tra le coordinate relative all'idea di welfare e alle logiche che permeano le azioni negoziali (Figura 1).

**Figura 1 – Logiche di azione e idee di welfare**



Alla luce dei riscontri empirici sopra presentati, ci sembra di poter concludere che la contrattazione sociale possa operare nella direzione di un welfare territoriale partecipativo e plurale, nel quale, grazie ad una rappresentanza sociale che si costruisce e di legittima “dal basso”, contribuisce a “rilegare” diritti del lavoro e diritti di cittadinanza sociale. Di qui può passare la possibilità di dare forma a un welfare più inclusivo e universalistico, ma non è scontato che accada. Leva di questo tipo di welfare può essere il sindacato nella misura in cui le dimensioni corporative e categoriali che sono sue proprie fungono da ponte per perseguire il benessere collettivo, i processi negoziali si allargano a tutti gli attori locali, coinvolgendo le parti sociali in relazioni cooperative con le istituzioni e le altre formazioni sociali del territorio; nella misura in cui il sindacato mette in campo una capacità di ascolto, lettura e mediazione dei bisogni che li renda attori competenti e credibili. In forza di una capacità di aggregazione e di rappresentanza che non si ripiega in modo difensivo sull'interesse di pochi, ma parte dalla rappresentanza di interessi particolari per costruire alleanze e generare valore per la comunità intera, il sindacato può così candidarsi a essere uno dei protagonisti di una sfera pubblica territoriale, anch'essa intesa in senso plurale. In alcuni contesti locali di questi processi si trova riscontro concreto, ma le strategie di azione così come i vincoli che definiscono il campo di manovra sono molteplici, gli esiti non univoci, le questioni da affrontare, a partire da quelle della *governance*, rilevanti. Il campo di lavoro – e di ricerca – è però aperto e promettente.

## **Bibliografia**

- Ascoli U. (2011), a cura di, *Il welfare in Italia*, Bologna: il Mulino.  
Ascoli U., Ranci C. (2003), *Il welfare mix in Europa*, Roma: Carocci.  
Baglioni G. (2014); *Un racconto del lavoro salariato*, Bologna: Il Mulino.  
Bifulco L. (2016), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Roma: Carocci.  
Cacciari M. (2000), Nomi di luogo: confine, *Aut Aut*, n. 299-300, pp.73-79

- Carrieri M. (2012), *I sindacati. Tra le conquiste del passato e il futuro da costruire*, Bologna: Il Mulino.
- Carrieri M., Feltrin P. (2016), *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*. Roma: Donzelli.
- Carrieri, M., Treu, T., (2013), a cura di, *Verso nuove relazioni industriali*, Bologna: Il Mulino.
- Censis (2014), *I vuoti che crescono*, Un mese di sociale, Milano: FrancoAngeli.
- Colombo S., Regalia I. (2011), *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, FrancoAngeli, Milano.
- Gori C., Ghetti V., Rusmini G., Tidoli R. (2014), *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma: Carocci.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca and Hyman, Richard (2013): *Trade unions in Western Europe: Hard times, hard choice*. Oxford: Oxford University Press 2013.
- Kazepov Y. (2010), ed, *Rescaling social Policies: Towards Multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Lodigiani R. (2012), *Il dibattito in corso*, in Gori C., a cura, di, *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Magatti M. (2012), *La grande contrazione. I fallimenti della libertà e le vie del suo riscatto*, Milano: Feltrinelli.
- Maino F., Ferrera M. (2013), a cura di, *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Maino F., Ferrera M. (2015), a cura di, *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Meny Y., Wright V. (1985), *General Introduction*, Id, eds, *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, London: George Allen and Unwin.
- Moreno, L. (2016), *Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe*. Instituto de Políticas y Bienes Públicas (IPP) CSIC, Working Paper. 2016-01. Available at: [digital.csic.es](http://digital.csic.es).
- Pizzorno, A., *Identità e scambio politico nel conflitto industriale*, in Id. *Le radici della politica assoluta*, Milano: Feltrinelli.
- Ranci C., Pavolini E. (2015), *Le politiche di welfare*, Bologna: Il Mulino.
- Riva E., Zanfrini L., *La conciliazione lavorativa: un banco di prova per Milano*, in Lodigiani R., a cura di, *Welfare ambrosiano, futuro cercasi*, Milano: FrancoAngeli.
- Porter M.E., Kramer M.R. (2011), *Creating Shared Value*, *Harvard Business Review*, n. 1-2.
- Regalia I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, *La Rivista delle Politiche sociali*, 4, pp. 97-124.
- Streeck W. (1994), *Vincoli benefici: sui limiti economici dell'attore razionale*, *Stato e Mercato*, n. 41.