

NUOVI *argomenti*

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Numero 1/2 • Gennaio-Febbraio 2011

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma. 20/B legge 662/96 - filiale di Milano

Negoziare

**IL WELFARE
LOCALE**



Sommario

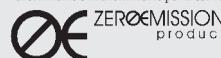
- 2** **Editoriale**
Negoziazione sociale: perché è importante
di Anna Bonanomi
- 4** **Un governo federalista a parole, centralista nei fatti**
di Antonio Misiani
- 6** **Una riforma forte, non zoppa**
di Pier Attilio Superti
- 10** **I Comuni pagano i proclami del governo**
di Alcide Molteni
- 12** **Una sfida per le politiche locali di welfare**
di Chiara M. Lesmo
- 15** **Negoziare il welfare locale**
di Sabrina Colombo e Ida Regalia
- 38** **Occorre un welfare delle comunità locali**
di Claudio Dossi

Nuovi Argomenti Spi Lombardia
Pubblicazione mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil Lombardia
Numero 1/2 • Gennaio-Febbraio 2011
Direttore responsabile: Erica Ardeni
Editore: Mimosa srl uninominale, Presidente Carlo Poggi

Impaginazione: A&B, Besana in Brianza (MB)
Prestampa digitale, stampa, confezione:
GreenPrinting® A.G. Bellavite, Missaglia (LC)
Registrazione Tribunale di Milano n. 477 del 20 luglio 1996
Numero singolo euro 2,00
Abbonamento annuale euro 10,32

Stampato secondo la filosofia GreenPrinting® volta alla salvaguardia dell'ambiente attraverso l'uso di materiali (lastre, carta, inchiostri e imballi) a basso impatto ambientale, oltre all'utilizzo di energia rinnovabile e automezzi a metano.

ZeroEmissionProduct®. A.G. Bellavite srl ha azzerato totalmente le emissioni di Gas a effetto Serra prodotte direttamente o indirettamente per la sua realizzazione.



Editoriale

NEGOZIAZIONE SOCIALE: *perché è importante*

di Anna Bonanomi *Segretario generale Spi Lombardia*

Nel corso degli ultimi anni profonde trasformazioni hanno attraversato il sistema della protezione sociale nel nostro Paese, così com'è avvenuto in gran parte dei paesi occidentali dagli anni Ottanta, il tempo del liberalismo di Ronald Reagan negli Usa e di Margaret Thatcher in Inghilterra.

Le speranze riposte nella nuova epoca di Barack Obama e la profonda crisi che ha investito i paesi più industrializzati del mondo ha reso evidente le criticità e i limiti di un welfare, che soprattutto nel nostro paese non è più in grado di tutelare in modo particolare giovani, donne e anziani non autosufficienti.

Queste politiche hanno posto le condizioni per lo sgretolamento del tessuto sociale, esaltando la libertà dell'individuo a scapito della dimensione collettiva.

Sono da collocare lì le radici del progressivo senso d'insoddisfazione e disillusione, che colpisce più di altri il mondo degli anziani, che noi rappresentiamo e cerchiamo quotidianamente di tutelare sia sul versante dei diritti sia su quello del reddito.

Due sono stati i cardini della trasformazione del sistema sociale italiano, il decentramento dei poteri all'ambito regionale e municipale e l'affermarsi del concetto di sussidiarietà.

In questo contesto gli anni di governo del centro destra hanno profondamente mutato lo scenario, soprattutto in una regione come la Lombardia, nella quale le politiche del welfare delle giunte Formigoni hanno introdotto nuovi principi regolativi del sistema della protezione sociale, la libertà di scelta, il "quasi-mercato", la valorizzazione del terzo settore, la promozione della famiglia.

In una situazione così complessa è diventato di cruciale importanza il tema del funzionamento delle ammini-

strazioni locali, la loro capacità di realizzare politiche sociali effettivamente rispondenti ai bisogni della popolazione, di ricercare modalità più semplici, trasparenti ed efficaci di gestione della cosa pubblica, di avvalersi del privato e del terzo settore in una logica d'integrazione con le funzioni di governo del sistema pubblico, di individuare una modalità inclusiva rispetto tutti gli attori che intervengono in merito al welfare, nella gestione del processo decisionale come strategia portante per individuare i bisogni, adeguare l'offerta ed erogare servizi e prestazioni.

In questo contesto i sindacati dei pensionati di Cgil Cisl e Uil della Lombardia, hanno negli anni sviluppato la loro azione di negoziazione delle politiche sociali divenendo così protagonisti nel territorio dei processi di governo in ambito di welfare.

Siamo una reale forza capace di rappresentare interessi, nel nostro caso degli anziani, senza mai diventare corporativi nell'esercizio della funzione negoziale.

Quest'attività così peculiare e spesso sconosciuta ai molti, oggi deve fare i conti, oltre che con un mutato quadro istituzionale, con un grande problema come quello delle scarse o nulle risorse destinate alle comunità locali e con un generalizzato quadro politico mutato, i cui valori e priorità non sempre coincidono con i nostri e soprattutto con i bisogni delle persone che rappresentiamo.

Per queste ragioni abbiamo ritenuto necessario rilanciare con forza l'attività negoziale in tutti i Comuni della nostra regione, con le Province, le Comunità montane, le Asl e i Distretti per dire la nostra in merito all'utilizzo delle risorse finalizzate a mantenere operativi i servizi alla persona e la loro qualità.

Per realizzare questo ambizioso percorso, ci siamo do-

tati di importanti strumenti di supporto. Prima di tutto, in collaborazione con **Ida Regalia** e **Sabrina Colombo** dell'Università degli Studi di Milano, abbiamo realizzato una ricerca per analizzare nel merito il contenuto dei tanti accordi stipulati in questi anni nei moltissimi Comuni della nostra regione, la loro diffusione e le logiche di welfare a cui ci siamo ispirati, le dinamiche relazionali e politiche che mettiamo in atto nello svolgere la negoziazione con le istituzioni.

L'utilità per le comunità locali di questo lavoro, l'opportunità di riflettere sull'efficacia della nostra azione. Questa è stata una fondamentale chiave di lettura per meglio traguardare gli obiettivi di consolidamento e sviluppo del nostro lavoro.

Da questa ricerca abbiamo potuto acquisire i limiti e le grandi opportunità che la nostra azione realizza nella costruzione di un welfare delle comunità locali più equo, orientato alla persona e ai suoi bisogni, alla realizzazione di una rete di servizi, di migliore qualità, con accessi più semplificati e fruibili, come reale supporto alla famiglia altrimenti lasciata sola ad affrontare la cura delle persone fragili.

Nelle pagine successive potete trovare una sintesi ragionata, a cura di **Ida Regalia**, della ricerca citata. Abbiamo poi realizzato un'importante banca dati sui bilanci comunali che ci permette di acquisire dati qualitativi per organizzare le nostre strategie nella formulazione delle proposte che avanziamo alle amministrazioni locali in merito alle politiche di welfare



e del loro finanziamento.

Tutti questi strumenti ci mettono nelle condizioni di agire con più efficacia nell'azione di tutela e rappresentanza dei bisogni della popolazione anziana della nostra regione.

Ma ora voglio qui ricordare i valori cardine che guidano da tempo il nostro lavoro che, com'è a tutti noi noto, è realizzato unitariamente.

Questo è un grande patrimonio costruito e consolidato nel tempo che vogliamo custodire gelosamente anche nei prossimi anni.

Dovremo affrontare una riflessione generale su come individuare e utilizzare le risorse destinate al welfare, nel delicato equilibrio fra le generazioni.

In questo contesto il senso di solidarietà, di cura e di non abbandono dei nostri anziani, rimane un punto cardine della nostra azione.

In tal modo saremo in grado di dare una risposta al tema della solitudine, di consentire una vita dignitosa e serena sino all'ultimo giorno della propria esistenza dei nostri concittadini, che hanno contribuito con il proprio lavoro e con i propri sacrifici a rendere l'Italia un grande paese negli anni post bellici.

Noi, in accordo con le nostre confederazioni, continueremo nella nostra opera di tutela dei diritti degli anziani nella nostra regione, sia con la contrattazione territoriale sia quella regionale.

Contrattare e tutelare i diritti, il livello reddituale della categoria sociale che rappresentiamo, una migliore organizzazione delle città e dei comuni per permettere agli anziani più sicurezza, più socialità una migliore qualità della vita, metterci a disposizione degli anziani per aiutarli a risolvere i tanti problemi quotidiani generati dal complesso sistema di accesso ai servizi e alle prestazioni, costituisce la principale missione del nostro agire quotidiano.

Questo numero della nostra rivista, con i contributi di molti attori protagonisti del sistema di welfare, ci consente di riflettere e di capire meglio il quadro in cui ci muoviamo nel contesto lombardo.

Il benessere, la salute, l'allungamento della vita non sono mete raggiunte per sempre, quello che oggi sembra acquisito, domani potrà tornare in gioco.

A conclusione di questa breve introduzione voglio ringraziare l'intero gruppo dirigente e i tanti volontari dello Spi della Lombardia che con il loro decisivo contributo di idee e disponibilità, permette allo Spi di realizzare questa importante attività a favore della popolazione anziana della Lombardia. ■

UN GOVERNO FEDERALISTA A PAROLE, CENTRALISTA NEI FATTI

*I tagli andavano fatti
ai ministeri*

di Antonio Misiani *Deputato Pd e membro della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale*

Nel 2011 gli enti locali, anche in Lombardia, dovranno fare i conti con la manovra di bilancio più centralista da molti anni a questa parte. La suddivisione dei sacrifici imposta dal Governo centrale è, infatti, del tutto squilibrata a danno delle autonomie territoriali. La manovra netta complessiva, tra DL 78/2010 e Legge di stabilità, ammonta a 14,3 miliardi per il 2011, che salgono a 25 miliardi nel 2012. La quota parte di Comuni, Province e Regioni è altissima: il 40% nel 2011 e il 34% nel 2012. È una sproporzione evidente rispetto al peso che il comparto degli enti territoriali ha sulla spesa e sul debito pubblico. Ma questo è ormai il carattere dominante del governo Pdl - Lega Nord: federalista a parole, centralista nei fatti, sin dall'esordio con lo smantellamento dell'Ici sulla prima casa e il blocco dell'autonomia impositiva degli enti territoriali.

La manovra ha tagliato brutalmente (quasi due terzi in meno) i fondi statali destinati alle politiche sociali: azzerate le risorse per la non autosufficienza, drasticamente ridotte quelle per le politiche sociali, per la famiglia, per i giovani, per l'affitto e il servizio civile. Per la Lombardia, si tratta di circa 150 milioni in meno rispetto al 2010, di cui circa 56 milioni in meno sulla non

autosufficienza, 22 per le politiche sociali, 20 per gli affitti, ecc.). È una decisione grave e insensata, in una fase in cui le conseguenze sociali della crisi economica si fanno duramente sentire. Rispetto alle scelte del DL 78/2010, le principali novità introdotte dalla Legge di stabilità riguardano l'alleggerimento della manovra sul trasporto pubblico locale (che significa, per la Lombardia, tagli ridotti da 300 a 99 milioni, ma che non salverà i cittadini lombardi da aumenti tariffari e servizi ridimensionati), l'esclusione dal patto degli investimenti del Comune di Milano per Expo 2015 (fino a 480 milioni di euro) e il nuovo Patto interno di stabilità. Rispetto alle norme attualmente in vigore, il saldo obiettivo del Patto (sempre definito come saldo entrate-spesa di competenza mista) viene calcolato in percentuale della spesa corrente media del triennio 2006-2008. Per evitare "salti" eccessivi rispetto ai saldi obiettivi derivanti dalla vecchia normativa, viene prevista una riduzione del 50 per cento della differenza tra nuovo e vecchio saldo. Dal calcolo del saldo vengono escluse una serie di tipologie di spese. Si introduce un limite assai stringente per l'aumento dello stock di debito, imponendone il blocco se le spese per interessi sono superiori all'8 per cento delle entrate

correnti. È una norma eccessiva, che avrà come conseguenza una ulteriore compressione degli investimenti locali, già messi in croce dal precedente patto interno di stabilità. Nel complesso, queste disposizioni sono poco più che pannicelli caldi e non mutano il segno di una manovra fortemente penalizzante per gli enti locali. Il 9 dicembre il ministero dell'Interno ha emanato il decreto che ripartisce tra i Comuni e le Province i tagli ai trasferimenti erariali decisi dal Dl 78/2010. I numeri sono dolorosi (per la Lombardia si traducono in 205 milioni in meno per i Comuni e 11 milioni decurtati alle Province) e il taglio è stato effettuato in modo lineare, senza tenere minimamente conto né delle condizioni di partenza né della virtuosità o meno di ciascun ente.

Il governo ha giustificato queste scelte con la necessità di riportare sotto controllo i conti pubblici in una fase di grave crisi finanziaria su scala europea e ha garantito tempi migliori con l'avvento del federalismo fiscale. Indubbiamente i mercati sono in agguato, e l'Italia è un sorvegliato speciale. Ma la manovra di rientro poteva e doveva essere ripartita in modo diverso, visto

che il peggioramento dei conti tra il 2007 e il 2009 è interamente dovuto alle amministrazioni centrali. **I tagli andavano fatti innanzitutto ai ministeri:** bastava recepire le analisi e le proposte sulla spesa pubblica prodotte in questi anni dal ministero dell'Economia e delle Finanze. Certo, sarebbe stata necessaria una coraggiosa assunzione di responsabilità. Si è fatta una scelta diversa, partendo dall'assunto un po' cinico che ridurre le risorse a Comuni, Province e Regioni è tutto sommato più facile e meno costoso politicamente. Quanto al federalismo fiscale, i principi (condivisibili) scritti nella legge delega rischiano di rimanere una chimera o, addirittura, di trasformarsi in un incubo stando ai numeri e ai contenuti del decreto sul federalismo municipale attualmente all'esame della Commissione bicamerale. Questo è il quadro: il risanamento (?) caricato sulle spalle degli enti territoriali (da cui passano la maggior parte degli investimenti pubblici e un pezzo cruciale della rete di welfare e dei servizi pubblici essenziali), il federalismo fiscale sempre più lontano dalle promesse iniziali. E l'Italia sempre più ferma al palo. ■



UNA RIFORMA FORTE, NON ZOPPA

Questo è quello che serve ai Comuni

di Pier Attilio Superti *Segretario generale Anci Lombardia*

Ci sono molte ragioni per pensare che per i Comuni il 2011 sarà l'anno più lungo. Se è vero che la manovra draconiana di Tremonti può aiutare l'Italia a tenersi alla larga dal "pericolo Grecia", i sacrifici sono stati chiesti per intero ad alcuni comparti – su tutti quello degli enti locali – al di là del loro peso sui conti dello Stato. Sono stati invece lasciati intatti quelli che a nostro modo di vedere sono sprechi e privilegi del settore pubblico. In complesso, nel 2011 i Comuni saranno chiamati a contribuire per 4,6 miliardi. Una cifra insopportabile, a meno di sacrificare servizi essenziali. Gli ultimi dati del ministero dell'Interno quantificano in oltre 200 milioni i tagli dei trasferimenti ai Comuni lombardi per il 2011. È tanto più assurdo, lo abbiamo sempre ripetuto, se pensiamo che il comparto comunale italiano è l'unico in tutta Europa ad aver migliorato il proprio bilancio, con i Comuni lombardi che hanno fatto più degli altri. È tanto più assurdo, inoltre, in quanto il Comune resta pur sempre l'istituzione percepita come più vicina e meno sprecona da parte dei cittadini. Lo conferma un'indagine Ipsos commissionata lo scorso autunno e consultabile

**I sacrifici sono chiesti,
per intero,
soprattutto agli enti locali,
al di là del loro peso
sui conti dello Stato**

sul sito www.anci.lombardia.it, in cui i Comuni risultano, di gran lunga, le istituzioni più vicini e importanti per i cittadini lombardi.

Ai tagli diretti che colpiranno i Comuni, si aggiungono poi i vincoli del patto di stabilità, che impedisce di investire, e i tagli indiretti da parte della Regione, conseguenza dei minori trasferimenti ai governatori. I settori più penalizzati da questo punto di vista saranno il trasporto pubblico locale (è previsto un aumento dei prezzi nell'ordine del 20%), ma anche i servizi sociali e alla persona, la formazione e il servizio civile.

Oltre al taglio dei trasferimenti (1,5 miliardi in totale), dunque, anche il patto di stabilità penalizza i Comuni (è previsto un calo degli investimenti del 30%): la base di calcolo è diventata triennale ma l'obiettivo assegnato è talmente alto che molti Comuni non saranno in grado di rispettarlo, con la conseguenza di aggravare in questo modo ulteriormente la loro posizione

per quanto riguarda i trasferimenti futuri. Inoltre, molti Comuni non potranno conteggiare nelle entrate le risorse derivate da alienazioni. Anci ha chiesto di renderlo possibile. I 480 milioni di allentamento

degli obiettivi del Patto di Stabilità, ottenuti da Anci, andranno anche a copertura dell'Expo di Milano e del Centro Europeo di Parma. Expo evento merita sicuramente un "trattamento speciale" ma che non dovrebbe essere messo in conto agli altri Comuni.

Il patto di stabilità prevede un sacrificio per i Comuni di 2,8 miliardi di euro nel 2011, che saliranno a ulteriormente nel 2012 e nel 2013. In Lombardia questo si traduce in limiti di spesa rispettivamente di 560 milioni nel 2011. Quello che più ci rattrista è che per l'ennesima volta i tagli ai Comuni e i vincoli del patto non siano stati calcolati secondo parametri di virtuosità, trattando con mano più leggera i Comuni che fino ad ora hanno bene amministrato, fornendo servizi di qualità a costi ragionevoli, e penalizzando al contrario chi ha sprecato soldi. I tagli che subiamo sono, invece, lineari, in proporzione ai trasferimenti fino ad ora accordati e alla popolazione residente, ma non all'effettivo grado di efficienza dell'amministrazione pubblica.

Si pone anche un tetto agli interessi che il Comune paga per i mutui assunti per realizzare opere e manutenzioni. Si passa dall'attuale 15% all'8% rispetto al totale delle spese correnti. Anche questa norma comporterà una diminuzione

degli investimenti in una situazione in cui ci sarebbe bisogno del contrario.

Il patto di stabilità ha prodotto in questi anni effetti paradossali: i Comuni che hanno messo da parte le risorse per pagare investimenti si trovano nella situazione di non poter pagare le imprese che hanno realizzato opere e servizi per dover proprio rispettare il Patto. La conseguenza è aumentare le difficoltà di aziende che pure hanno lavorato per il Comune.

Una manovra iniqua per i Comuni. I Comuni la subiscono nonostante i ripetuti tentativi di alleviarla. Il comparto comunale ha ottenuto in questi mesi la restituzione del rimborso Ici sulla prima casa del 2008, di circa 350 milioni, che già apparteneva ai Comuni ma che per due anni è stato trattenuto nelle casse statali, e la parziale cancellazione dei tagli alle politiche sociali, che da 380 milioni viene ridotto a 280 e non più a 75, com'era inizialmente previsto. Oltre a questo otteniamo nel Milleproroghe la possibilità di applicare il 75% degli oneri di urbanizzazione alle spese correnti. Ciò permette di assicurare servizi ai cittadini, ma è attualmente praticabile solo fino al 31 marzo. Come potranno essere finanziati dopo i servizi comunali, non è dato sapere.

La manovra prevede che i Comuni possano so-



stituire solo il 20% del personale che se ne va. È una norma che non solo non rispetta l'autonomia organizzativa dei Comuni, ma provoca di fatto il blocco di servizi. Se nei grandi Comuni si può trovare il modo di razionalizzare le risorse in un piccolo o medio Comune quando se ne va una sola persona, magari il responsabile finanziario o quello tecnico, di fatto non si può sostituire e questo significa bloccare il servizio. Di fronte alle proposte di Anci si è inserito la deroga a questa norma solo per il servizio di polizia municipale.

Medicina per compensare i tagli della manovra dovrebbe essere il federalismo fiscale, in rampa di lancio dal 2009 e in attesa dei decreti attuativi e, soprattutto, degli studi sui costi standard. Per ora i Comuni lombardi hanno sentito tante belle parole, ma di fatti ne hanno visti ancora pochi. L'entrata in vigore del federalismo fiscale è prevista non prima del 2017, e per allora, come ripetutamente osservato da Anci Lombardia, i Comuni rischiano di arrivarci morti. Il federalismo demaniale, che ne costituisce l'avanguardia, è uscito mutilato dalle mille riserve dei ministeri che non vogliono devolvere ai Comuni la pro-

prietà dei loro immobili, e così risulta di fatto depotenziato. Altro che svendita del patrimonio pubblico! E il federalismo fiscale resta ancora tutto da valutare, soprattutto nella componente di autonomia fiscale che sarà concessa ai Comuni. Al momento non si sa ancora quando entrerà in vigore la cedolare secca sugli affitti e quanto porterà nelle casse dei Comuni.

Aspettiamo anche di sapere con esattezza a quanto ammonterà la famosa Imu (imposta municipale unica) sugli immobili, che accorperà molte delle imposte legate alla casa (tranne l'Ici sulle prime abitazioni che è stata abolita). Negli scorsi giorni Anci ha denunciato che le stime governative sul reale valore di Imu e cedolare secca sono troppo ottimistiche, perché non coprono i costi dei servizi pubblici comunali. Non vorremmo che venga lasciato ai Comuni l'ingrato compito di aumentare le tasse ai cittadini o di tagliare i servizi.

Ai Comuni viene assegnato anche il compito di combattere l'evasione fiscale, garantendo loro una compartecipazione alle imposte che contribuiranno a fare emergere. Tralasciando questioni tecniche che rendono difficile per i Comuni in-





cassare l'evaso a loro spettante, resta il fatto che le eventuali risorse in più arriveranno solo tra qualche anno, mentre l'emergenza finanziaria per i Comuni è adesso.

Il federalismo deve coniugare la responsabilità dei livelli locali di governo con la loro autonomia finanziaria: senza quest'ultima, la prima non esiste. E questo discorso andrebbe affrontato in modo organico e responsabile, con il varo di una Carta delle Autonomie che tuttora langue in Parlamento, e che dovrebbe indicare con esattezza le funzioni da assegnare a ogni livello di governo per evitare sprechi e sovrapposizioni, indicando anche le risorse opportune per farvi fronte e le fonti di finanziamento. Invece si è partiti dal federalismo fiscale, ma mancano ancora numeri concreti per assicurare autonomia finanziaria agli enti locali: il fondo di perequazione previsto, se da una parte risponde all'esigenza di sostenere per un determinato periodo le aree del Paese più in difficoltà, in pratica rischia di riproporre quella logica del fi-

Il federalismo deve coniugare la responsabilità dei livelli locali di governo con la loro autonomia finanziaria

nanziamento a pioggia che il principio dei fabbisogni standard aveva promesso di superare. Non ci serve una riforma zoppa. Ai Comuni serve una riforma forte, che dia agli amministratori locali gli strumenti per assumersi la responsabilità di decidere cosa fare, e dall'altra ai cittadini la possibilità di giudicarli per il loro operato.

Anci Lombardia ha realizzato una campagna di comunicazione che mette a disposizione di tutti i sindaci della Regione (dal sito www.anci.lombardia.it), per spiegare ai cittadini l'entità dei tagli subiti e le ripercussioni inevitabili sui servizi garantiti dal loro Comune. Abbiamo anche aperto un tavolo di confronto con i sindacati per fare della contrattazione territoriale un campo di confronto reale, anche sugli inevitabili tagli che si dovranno compiere. Oltre a questo, stiamo lavorando con la Regione per stabilire criteri di virtuosità finanziaria e di corretta amministrazione: l'obiettivo ambizioso è fornire un modello di valutazione del buon governo a tutto il Paese. ■

I COMUNI PAGANO I PROCLAMI DEL GOVERNO

Scaricate sugli enti locali le debolezze del sistema

di Alcide Molteni *Sindaco di Sondrio*

Quando la confusione regna, quando i proclami prendono il posto del lavoro necessario per raggiungere un obiettivo condiviso chi, nella catena, è l'anello debole si deve far carico delle debolezze del sistema.

E, nella questione del federalismo fiscale e istituzionale, l'anello debole sono i Comuni. È il Comune che, nella terra di nessuno, deve continuare a dare i servizi che il cittadino si attende. I proclami hanno ottenuto lo scopo.

“Cari concittadini” sembra dire il Governo, “per qualsiasi bisogno rivolgetevi al vostro Comune che è tenuto a darvi i servizi”. Questa impostazione in sé è anche condivisibile perché è vero che il Comune è l'istituzione più vicina ai cittadini, ne conosce nel dettaglio i bisogni e sa con che modalità soddisfarli. Se, però, a questa affermazione non segue un maggior trasferimento di risorse, ma anzi si tagliano anche quelle esistenti, l'impostazione diventa solo un alibi di cui il Governo si serve per scaricare altrove le proprie responsabilità e la propria incapacità.

Accade così che mentre il Governo afferma non solo di “non aver messo le mani nelle tasche dei cittadini”, ma anzi di aver eliminato l'Ici per tutti, il Comune (che riscuoteva l'imposta) è chiamato a sostenere la sua attività e i servizi, che ero-

ga ai cittadini, con risorse minori e che gli vengono, comunque, assegnate con notevole ritardo. In una fase troppo lunga di transizione a un federalismo che accompagni le competenze alle risorse, l'ente locale deve perciò inventarsi soluzioni che possono risultare non gradite ai cittadini e, mentre a livello periferico si tira la cinghia, lo spero centrale si mantiene a livelli alti.

Ma grave appare, al contempo, il degrado etico che demotiva il cittadino a partecipare con entusiasmo al vivere della propria comunità. Lo sfaldamento dei valori che tengono unita una nazione, il malcostume di molti politici e lo spudorato abuso dei ruoli rivestiti stridono con il ruolo dei sindaci che, con indennità di carica a volte ridicole, si devono far carico di sostenere la coesione sociale. E gli enti locali virtuosi, che sono la maggioranza, vengono trattati come coloro che hanno speso male e, magari, dissennatamente. Il patto di stabilità – che limita il trasferimento delle risorse agli enti e impedisce loro di spendere anche quelle che hanno già in cassa – è ugualmente applicato sia a chi ha avuto comportamenti saggi sia chi ha avuto comportamenti stolti.

Singolare è, poi, l'esempio dell'Ici, che ho prima richiamato. È stato un grande spot elettorale. Prima l'Ici nel bilancio comunale era inserita nella

colonna delle *entrate proprie*, oggi viene inserita come *trasferimento dallo Stato*. È una contraddizione sostanziale! Si parla di federalismo e si sostituiscono le imposte esistenti sul territorio (dopo averle soppresse indiscriminatamente per tutti) con i trasferimenti. Ma ancor più grave è che lo Stato abbia deciso, unilateralmente, che il trasferimento è stabile, come se la città non fosse un corpo dinamico in continuo cambiamento. L'ente locale, che deve governare l'evolversi delle città e che deve provvedere a dotare le nuove case delle necessarie infrastrutture, lo deve fare tramite risorse che sono, invece, stabili. Per Sondrio dove l'evasione delle tasse co-

munali ci risulta essere bassa, dove immobili "fantasma" sono vicini allo zero, dove le proprietà demaniali utilizzabili sono irrilevanti, sono conseguentemente pochi i margini che ci permettono di raschiare il barile delle risorse e c'è l'evidente preoccupazione di non poter reggere per lungo tempo (stante la costanza delle entrate) il buon livello dell'amministrare che è in atto.

Abbiamo fatto accordi con l'Agenzia delle entrate per i controlli nel campo della evasione fiscale, abbiamo ottime relazioni con la guardia di finanza nell'applicazione dell'Isee, ma le risorse che ricaveremo da queste pur doverose iniziative non saranno risolutive. C'è addirittura il rischio che noi si appaia eccessivamente pignoli nei confronti dei cittadini, mentre altrove si continua a non rispettare le regole.

A tutto questo si aggiunga che, anche a propo-



Il patto di stabilità è ugualmente applicato sia a chi ha avuto comportamenti saggi sia a chi ha avuto comportamenti stolti

delegato, è chiamato a farsi carico di nuovi compiti su *imposizione centralista* e nel contempo subisce una riduzione notevole di trasferimenti. Una cifra per tutte: nel 2011 avremo 620mila euro di trasferimenti in meno che, per un Comune delle dimensioni di Sondrio, è una cifra molto rilevante. Poi sarà persino peggio!

E non ci sono, qui, auto blu da eliminare, le indennità di carica sono state ridotte all'osso, gli amministratori non fanno uso di telefonini aziendali e, oltretutto, molte volte, non chiedono neppure i rimborsi per le trasferte.

Vige, quindi, al Comune di Sondrio, un rigore d'altri tempi. È giusto farlo, ma sarebbe ancor più giusto che questi comportamenti vengano premiati e che si richiami, invece, all'ordine chi ancora fa un uso disattento, quando non disinvoltato, delle risorse pubbliche. ■

sito delle politiche del personale e degli organici, ai Comuni sono stati assegnate competenze e servizi nuovi (un esempio i Piani di zona) senza che sia stato possibile ragionare su un conseguente trasferimento di risorse e su una, seppur prudente e motivata politica degli organici che vengono, invece ridotti e, in questo campo, i Comuni di minor dimensione, risultano essere ancor più penalizzati.

Insomma, un Comune virtuoso come quello di Sondrio, pur con la parentesi dello sfioramento nel periodo del commissariamento, (davvero singolare che sia proprio un commissario a sfiorare dalle regole imposte)... oggi è chiamato a dare maggiori servizi perché

UNA SFIDA PER LE POLITICHE LOCALI DI WELFARE

Patto di stabilità e manovre finanziarie

di Chiara M. Lesmo *Assessore alle Politiche sociali del Comune di Novate Milanese*

Quando nell'estate del 2009 sono stata nominata dal nuovo sindaco assessore ai Servizi sociali, ero consapevole della sfida che la nuova amministrazione aveva lanciato sul territorio: focalizzare la politica locale sulla persona, migliorare e aumentare i servizi ai cittadini e alle cittadine, preservare il territorio da un consumo sfrenato, tutelare l'ambiente stimolando anche una evoluzione culturale.

Quello che ignoravo o, comunque avevo sottovalutato, erano e sono, non tanto le difficoltà economiche in cui si dibatte un ente locale, ma le difficoltà a capire bene, (complici anche gli studi socio-psico-umanistici passati e presenti) come si forma e quindi come si gestisce un bilancio comunale. Certo un amministratore locale non può e non deve trasformarsi in un tecnico di economia e finanza ma alcune basi insieme a un aggiornamento costante di quello che viene deciso a livello europeo e nazionale, aiutano a capire le ricadute dirette sui territori amministrati localmente. Il Patto di

stabilità è il "primo concetto" che ho dovuto apprendere e "digerire", un ente locale, pur avendo nelle sue casse migliaia di euro, non può spenderli per i propri cittadini. L'assurdo meccanismo, se da una parte trova ragione nel voler contenere il debito pubblico, dall'altro penalizza di fatto i Comuni, soprattutto quelli virtuosi, bloccando le possibilità di eseguire nuove opere e, ancora più grave, manutenzioni straordinarie di strade, parchi, illuminazione ed edifici pubblici. Se a questo, sommiamo la manovra finanziaria 2011 che prevede tra le altre cose un taglio alle Regioni e ai Comuni, mi chiedo come sarà possibile nei prossimi mesi e, nei rimanenti anni di questo incarico, non solo portare avanti il programma elettorale su cui abbiamo avuto la fiducia dei cittadini novatesi ma

come mantenere l'attuale livello di copertura dei servizi.

In specifico sui servizi sociali oggi la spesa vede diverse tipologie di copertura: il Fondo sociale regionale ex cir. 4, il Fondo nazionale politiche sociali, il Fondo non autosufficienze

**Servizi e interventi sociali
devono essere oggetto
di politiche e scelte
strategiche non subalterne
alle decisioni di finanza
pubblica penalizzanti**



tramite la gestione del Piano di zona, la partecipazione stessa dei cittadini, le risorse comunali. I circa 1.800.000 euro di spesa del 2010 per un Comune di 20mila abitanti, quale è Novate Milanese, hanno riguardato l'area anziani (i servizi domiciliari, le integrazioni alle rette in Rsa/Residenze sanitarie assistite, i trasporti sociali, i buoni cura); l'Area della disabilità (il centro diurno disabili, la comunità socio-sanitaria e socio-assistenziale, gli inserimenti presso le residenze sanitarie assistite per disabili, i trasporti, l'assistenza domiciliare ed educativa); l'area minori per quanto riguarda la tutela e la prevenzione; l'area prima infanzia e gli asili nido; l'area adulti e famiglie (i contributi e i sostegni economici); il servizio di mediazione al lavoro, l'area questioni abitative (i contributi per le emergenze abitative, il bando regionale del Fondo sostegno affitti, il bonus sociale sulle spese di luce e gas). Alcuni dati numerici del 2010 quali: 61 persone non autosufficienti seguite a domicilio, 30 trasporti sociali quotidiani e 160 saltuari, 131 sussidi economici erogati, sono destinati inevitabilmente ad aumentare sia per le cause legate all'invecchiamento della popolazione sia per la fase di recessione economica in cui ci troviamo.

Sul quadro attuale i tagli previsti dalla finanziaria per il 2011 già sono un problema ma diventano emergenza negli anni successivi, Fondo nazionale politiche sociali e Fondo non autosufficienza ridotti se non addirittura azzerato per il secondo insieme al Piano straordinario per i nidi, prospettano un quadro sconcertante per la gestione dei servizi.

Inoltre il permanere dei vincoli del Patto di stabilità non permette una serie di investimenti per avviare nuovi servizi rivolte alle persone anziane:

una nuova casa di riposo e un centro diurno integrato, un centro di aggregazione dove promuovere l'invecchiamento in salute e prevenire l'isolamento sociale.

So di chiedere molto oggi sia agli operatori del mio settore, sia al privato sociale con cui lavoriamo, sia al volontariato locale. Diventa indispensabile individuare misure per contrastare lo status quo, razionalizzare la spesa non tanto nel rilanciare al ribasso le convenzioni, quanto evidenziando le inefficienze o l'inefficacia di alcune spese, costruire sinergie reali e proficue con il Terzo settore, uscire dai campanilismi e associarsi con i Comuni vicini per la gestione di servizi complessi e pesanti, diversificare le fonti di finanziamento anche rivolgendosi alle fondazioni bancarie, ai programmi europei e nazionali. Certo queste modalità, se non è presente una regia forte da parte dell'ente locale, rischiano di essere un miscuglio di interventi e misure che non riescono a costruire stabilità nella gestione di servizi.

Nei primi mesi dell'incarico, ho chiesto al sindaco e condiviso con la giunta, la modifica della mia delega da assessore ai Servizi sociali ad assessore alle Politiche sociali; questo cambiamento, inizialmente una intuizione, oggi una conferma, risponde per me al fatto che sempre di più servizi ed interventi sociali devono essere oggetto di politiche, di scelte strategiche coraggiose e non subalterne alle decisioni di finanza pubblica penalizzanti. Il territorio e le comunità locali devono essere oggetto di politiche integrate, gli amministratori locali possono essere un buon osservatorio e uno stimolo per i livelli politici più ampi, sempre che riescano a leggere i bisogni ed ad affrontare i problemi con uno sguardo d'insieme e un'ottica prospettica proiettata in avanti. ■

SINDACATO E NEGOZIAZIONE SOCIALE

Spi, Fnp e Uilp Lombardia hanno affidato a **Ida Regalia** – docente di Relazioni industriali presso il Dipartimento di studi del lavoro e del welfare dell'Università degli Studi di Milano, di cui la stessa Regalia è direttore – una ricerca che ha l'obiettivo di fare il punto sull'attività svolta nel primo decennio degli anni Duemila nel campo della negoziazione delle politiche sociali. La ricerca è stata presentata nello scorso novembre all'Università degli Studi di Milano. Da questo lavoro ne è scaturito un libro *Sindacato e welfare locale* di Sabrina Colombo e Ida Regalia edito da FrancoAngeli di prossima pubblicazione (primavera 2011). Di seguito pubblichiamo l'introduzione al testo e, quindi, una prima bozza delle conclusioni.



*Chiunque sia interessato
a prenotare una copia o più copie del libro
può contattare
Tiziana Tempesta
02.28858327
oppure
tiziana.tempesta@cgil.lombardia.it*

NEGOZIARE IL WELFARE LOCALE

*Alle origini
di un modo diverso
di negoziare*

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 del-

la negoziazione sociale della Cgil, si era giunti «complessivamente alla firma di 2043 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, 2008; Melloni, 2008; Villa, 2008; Spolti, 2008) 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 quan-

to istituzione) e *governance* (capacità di governare) e sul moltiplicarsi e ampliarsi delle arene decisionali nell'ambito delle politiche pubbliche (Kooiman, 1993; W. Rhodes, 1996 e 1997).

Studiando i processi decisionali delle amministrazioni locali italiane, Bobbio (1997: 39-40) 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 sfuggente¹, 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 (W. Rhodes, 1996 e 1997; Kooiman, 1999).

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

nizione/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 occupazione e sviluppo locale (Pichierri, 2002; Regalia, 2002; Trigilia, 2005), tra cui an-



che temi di marginalità e esclusione sociale² 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: 118-24), 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 no-

vanta, 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 livello locale (Trigilia, 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: 121-2).

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 op-

portunità 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 voltiamo 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 questo volume (Regalia, 2008)³, questa forma di coinvolgimento istituzionale del sindacato in una molteplicità di organismi variamente collegati agli interventi in campo sociale, previdenziale, assistenziale degli enti pubblici sul territorio, di cui si trovano tracce già nei primi decenni del dopoguerra (Rega-

lia e Regini, 1998), era andata aumentando notevolmente nel corso degli anni settanta.

Questo crescente coinvolgimento istituzionale dei sindacati non corrispondeva però, allora, a richieste sindacali; non faceva parte di un'esplicita strategia delle organizzazioni del lavoro. Al contrario era soprattutto l'esito di un interesse nuovo degli attori pubblici locali a cercare di acquisire a vario titolo l'appoggio di organizzazioni che erano diventate forti e in grado di mobilitare un forte seguito per rafforzarsi a propria volta nei confronti delle autorità centrali. Ma attraverso questi contatti e queste aperture il sindacato veniva in qualche misura implicitamente investito di una legittimità a agire come rappresentante di interessi che andavano oltre la propria naturale *constituency* e, più in particolare, indotto a considerare tra i suoi compiti l'occuparsi di temi in materia di protezione e assistenza sociale.

Dal canto suo, in quel periodo più che la via del coinvolgimento amministrativo e gestionale il sindacato mostrava di prediligere quella del confronto aperto, di tipo rivendicativo, con controparti sia private sia pubbliche, anche in relazione alle tematiche di tipo sociale.

Per quanto riguarda il confronto con le controparti private, negli anni in cui al centro le confederazioni promuovevano la strategia della lotta per le riforme nei confronti del governo, alla periferia del sistema il sindacato, dove era forte e riconosciuto, si adoperava per estendere la logica della regolazione attraverso la contrattazione collettiva in azienda anche a temi di protezione e intervento in campo sociale tradizionalmente oggetto di iniziativa sul terreno politico. Tra le iniziative più interessanti ai nostri fini va ricordata la negoziazione, nelle vertenze dei grandi gruppi della metà degli anni settanta, di una contribuzione pari all'1 per cento del monte salari, che le imprese si impegnavano a corrispondere agli enti locali per la predisposizione di servizi sociali sul territorio (asili-nido, trasporti e simili). Si noti che le rivendicazioni erano fortemente di tipo universalistico: non si chiedevano asili-nido da riservare ai figli dei dipendenti, o linee di trasporto per i pendolari delle aziende interessate, ma contributi per la realizzazione di servizi pubblici da destinare più in generale alla popolazione locale. L'obiettivo era dirompente e sconvolgeva i modi

tradizionali di impostare il calcolo costi-benefici dell'azione collettiva di tipo rivendicativo; e difatti non avrà il successo sperato. Ma è un importante segnale dell'emergere di un orientamento sindacale a rappresentare, pur partendo dai luoghi di lavoro, interessi generali e di tipo trasversale sul territorio.

Quanto ai rapporti con le controparti pubbliche, la strategia esplicitamente perseguita dal sindacato era volta a stabilire contatti con i governi locali, ma cercando di sviluppare proposte proprie. Dove continuava a essere forte la mobilitazione sociale diffusa che esso aveva concorso a mettere in moto, non di rado il sindacato tendeva a adottare comportamenti apertamente rivendicativi e conflittuali anche nei confronti delle istituzioni, come avveniva in casi quali quelli delle lotte contro gli aumenti delle tariffe pubbliche o per il diritto alla casa, o della partecipazione a movimenti di disobbedienza civile, durante i quali si cercava di riorganizzare la protesta e incanalarla in piattaforme rivendicative da presentare ai governi locali.

In definitiva, durante la fase del rafforzamento sindacale, si osservano da un lato l'attribuzione dall'esterno di un riconoscimento al sindacato quale attore implicitamente legittimato a agire localmente anche in campo sociale a nome di un'ampia platea trasversale di lavoratori-cittadini, e dall'altro una ricerca al proprio interno da parte del sindacato di metodi di pressione diretta sul territorio, al di fuori delle tradizionali mediazioni di partito e affini se mai agli stili d'azione di organizzazioni della società civile: l'uno e l'altro processi piuttosto insoliti nel panorama europeo.

Ma neppure nella fase ormai molto diversa degli anni ottanta, quando la forza rivendicativa del sindacato sul terreno economico si riduce considerevolmente, vien meno una certa prassi diffusa di contatti, confronti, negoziati tra sindacati e istituzioni e enti locali. Essa cambia però di segno. In questo periodo l'iniziativa tende a essere più spesso infatti del sindacato, che cerca intervento e sostegno presso le istituzioni per la composizione delle difficoltà che accompagnano la lunga fase di riorganizzazione e riaggiustamento industriale (Regini e Sabel, 1989). Il tono si fa pertanto più cooperativo e l'accento è posto soprattutto sui risvolti occupazionali delle crisi. Ol-

tre che all'interno delle aziende è anche sul territorio che in questi anni si sviluppa quel processo di micro-concertazione, appartata, poco visibile, ma diffusa, con direzioni aziendali e istituzioni locali che ha permesso che nel nostro paese la riorganizzazione industriale avvenisse in gran misura non contro ma con il coinvolgimento del sindacato (Regini, 1991).

Sul terreno delle modalità dell'interazione, i rapporti tra sindacati e governi periferici continuano a assumere più forme. Si va dai contatti informali alla presentazione di proposte all'interno di "vertenze" formali con gli enti locali⁴, dalla partecipazione a comitati con funzioni consultive, e talvolta attuative, di politiche, al raggiungimento di "protocolli d'intesa" tra sindacati e regioni, come avviene ad esempio in Emilia Romagna, Lombardia, Trentino (Napoli, 1983).

Si viene inoltre precisando in modo più realistico l'area dei temi su cui indirizzare e stabilizzare il confronto. Vi spiccano quelli in materia di politiche del lavoro e della formazione professionale. Soprattutto nel primo caso, si tratta però di tematiche su cui i governi periferici hanno in questo periodo scarsa competenza formale, e i cui programmi di intervento promossi dal centro hanno carattere particolarmente segmentato, sordo, o scarsamente o contraddittoriamente definito da un punto di vista dell'attuazione. Come evidenziato da studi empirici del tempo, tra cui quelli sul funzionamento delle commissioni regionali per l'impiego (Bulgarelli, 1985), ciò significa che per essere attuati gli interventi richiedono un'attività di interpretazione, collegamento, adattamento alle circostanze, che quasi di necessità rimanda a processi di negoziazione e intese tra attori pubblici e organizzazioni degli interessi a livello locale e regionale. Pertanto, un qualche grado di cooperazione tra i governi periferici e le parti sociali, e in particolare il sindacato, diviene in questo caso quasi una sorta di prerequisito per l'attuazione delle politiche. Nei casi più dinamici, ciò apre inoltre la via per sperimentare soluzioni innovative (Varesi, 1990). In definitiva, sia per agevolare lo svolgimento di compiti istituzionali a livello periferico, sia per consentire l'attuazione dell'intervento pubblico in diverse aree delle politiche sociali e del lavoro

ro e allo stesso tempo facilitare la sperimentazione di soluzioni innovative, l'interazione tra sindacati e istituzioni a livello decentrato trova in questi anni nuovi terreni, più specializzati, per consolidarsi.

A partire dai tardi anni ottanta e soprattutto nel decennio successivo, la logica dell'iniziativa sindacale sul territorio ha ormai acquisito una valenza nuova. Se nei decenni precedenti l'iniziativa sindacale su tematiche sociali aveva avuto soprattutto carattere contingente e reattivo, per cui si interveniva soprattutto per cogliere opportunità o per affrontare situazioni di emergenza, a partire da questi anni l'intervento del sindacato sul terreno della governance di questioni sociali sul territorio assume progressivamente valore intenzionale e strategico. In altri termini, l'intervento entra a far parte del modo in cui si ridefinisce l'azione di rappresentanza in alcuni settori o circostanze specifiche, dando luogo a un'articolazione, differenziazione e specializzazione delle iniziative. In parte esse sono il risultato di esperienze precedenti, in parte seguono vie nuove. In ogni caso si tratta di iniziative che molto più di prima corrispondono a strategie e programmi distinti, esplicitamente volti alla costituzione di reti sociali di sicurezza e tutela per categorie definite di destinatari, e cui in genere corrisponde una propria specifica denominazione. Si possono per esempio individuare le iniziative volte a definire e realizzare forme appropriate di tutela e protezione sociale dei lavoratori delle piccole imprese nel settore artigiano. In questo caso l'intento sindacale è quello di costituire, assieme alle organizzazioni del settore, reti sociali di sicurezza e tutela per gli artigiani e i lavoratori delle microimprese, in una prospettiva di supplenza ai limiti del sistema istituzionale di welfare del nostro paese⁵.

O si possono individuare gli interventi sindacali collegati alle iniziative della programmazione negoziata di cui s'è detto nel paragrafo precedente. A differenza che nel caso degli artigiani, qui l'attore pubblico risulta ampiamente chiamato in causa e destinatari degli interventi possono essere una molteplicità di gruppi occupazionali variamente coinvolti nelle iniziative.

Sull'interpretazione in generale delle caratteristiche e degli esiti di questa concertazione loca-

le per l'occupazione e lo sviluppo la riflessione è molto ampia. Tra i contributi un po' più recenti, si può rimandare a quelli di Pichierri (2002), Perulli (2004), Trigilia (2005), Rossi (2005), Piselli e Ramella (2008), che permettono di ricostruire l'andamento del dibattito e delle posizioni. Ai fini del nostro discorso interessa soprattutto sottolineare che per il sindacato le iniziative di concertazione locale per lo sviluppo, che talvolta egli stesso contribuisce a attivare (Cersosimo e Wolleb, 2001; Cortese, 2005; Piselli e Ramella, 2008), e cui è in ogni caso chiamato a partecipare (Galletto, 2008), costituiscono opportunità per così dire a portata di mano, da cogliere anche per cercare di perseguire, dove (ritenuto) possibile, specifici obiettivi di tutela a vantaggio di gruppi o categorie meno avvantaggiati.

E vi è infine appunto la strategia della contrattazione sociale, o di beni pubblici, sul territorio. Se nel tipo precedente l'individuazione di interventi in campo sociale è un possibile risvolto, una particolare qualificazione di processi di concertazione decentrata per la promozione dello sviluppo, cui il sindacato partecipa assieme alle istituzioni locali, alle associazioni delle imprese e spesso a molti altri attori della società civile organizzata, nel caso della contrattazione sociale l'ottenimento di servizi e misure di protezione sociale è l'obiettivo esplicito e intenzionale di

un'azione che il sindacato si prefigge di perseguire in prima persona attraverso forme di pressione e negoziato nei confronti dei governi locali. È in questo ambito che si colloca l'esperienza della negoziazione sociale a favore della popolazione anziana di cui ci occupiamo in questo volume.

Entriamo ora dunque un po' più nel merito del nostro tema. E lo facciamo cercando di capire come mai proprio su di esso si sia verificata una convergenza di convenienze alla ricerca dell'accordo da parte delle amministrazioni e del sindacato, per lo meno in diverse aree del paese.

4. LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E LA DOMANDA DI POLITICHE SOCIALI

Iniziando dalle amministrazioni locali, la domanda che dobbiamo dunque porci è perché mai esse dovrebbero essere interessate, o comunque disponibili, a negoziare misure di welfare con i sindacati dei pensionati.

Per rispondere possiamo innanzitutto far riferimento a quell'affermarsi e diffondersi di modi di *governance* aperti all'apporto dei rappresentanti degli interessi e di altre organizzazioni della società civile, con cui i soggetti politici sottoscrivono accordi e si assumono impegni pubblici (Bobbio, 2000), di cui s'è prima detto. È indubbio infatti che dal lato delle amministrazioni entrare in processi di negoziazione con il sindacato in materia di politiche sociali – e in particolare nel campo delle politiche per l'assistenza, che da tempo sono di competenza dei comuni – corrisponde appunto a modi non tradizionali e aperti di strutturare la propria funzione di governo, in base ai quali l'amministrazione rinuncia alla propria autonomia e ammette altri soggetti entro il processo decisionale per aumentarne l'efficienza.

Questo è certamente un elemento di spiegazione necessario. Ma non è sufficiente. Non lo è perché lascia irrisolti alcuni aspetti importanti: in particolare perché la logica della negoziazione si applichi proprio a questo genere di *policy* e non a altre, e perché si verifichi in molti casi ma non dappertutto. E non lo è perché non può rendere conto di alcuni aspetti che qualificano questo caso rispetto a altri in cui si ha un'associazione di attori della società civile al *policy-making*⁶, differenziandolo.

Occorre infatti in primo luogo considerare che,



come s'è già detto, non siamo qui in presenza di prassi che rientrano nelle nuove modalità di policy-making previste dai provvedimenti legislativi sul riordino amministrativo e sulla programmazione negoziata degli anni ottanta e novanta, e neppure che corrispondono (almeno in una prima fase) a adempimenti richiesti o suggeriti da una specifica normativa di *policy*. In secondo luogo, va osservato che in questo caso l'iniziativa non è delle autorità locali, alla ricerca di sostegni o input esterni, com'è in genere nei casi di contrattualizzazione delle politiche, ma è delle organizzazioni confederali dei pensionati. Coerentemente, ed è un terzo aspetto da sottolineare, l'interazione tra le parti (quanto meno all'inizio) si basa su di una logica di tipo rivendicativo-negoziabile oltre che di tipo partecipativo-cooperativo. Infine, il coinvolgimento del sindacato nel *policy-making* che quindi ne risulta riguarda il processo di formazione delle decisioni e non invece quello di attuazione degli interventi⁷. Da tutti questi punti di vista la negoziazione sociale del welfare locale si differenzia da altre forme di *governance* locale, più o meno incentivate da un'esplicita normativa, di cui si discute in letteratura⁸, in cui è invece l'attore pubblico a essere al centro del processo di ampliamento della cerchia degli attori da coinvolgere nel processo politico, in un'ottica di consultazione e confronto e soprattutto di delega di funzioni per l'attuazione di specifici programmi di *policy*.

Per comprendere le ragioni della propensione in questo caso delle amministrazioni locali all'accordo occorre dunque cercare anche in altre direzioni. Ciò ci conduce a considerare due ulteriori aspetti: uno è quello delle caratteristiche in Italia della *policy* di cui ci occupiamo, che è quella dei servizi socio-assistenziali; l'altro riguarda le caratteristiche del soggetto della società civile coinvolto, ossia il sindacato dei pensionati.

Nell'ordinamento italiano – come si legge in Ferrera (2006: 235), cui rimandiamo per approfondimenti – l'assistenza sociale riguarda le attività relative alla «predisposizione e

erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della propria vita» (d.lgs. 112/1998). All'interno del sistema italiano di welfare, si tratta di attività che si sono sviluppate in modo limitato e disorganico, insufficiente e farraginoso, e cui si è tradizionalmente dedicata attenzione marginale e residuale, quanto a spesa e a rilevanza nel dibattito politico, rispetto a quella per le pensioni e la sanità. Si tratta inoltre di attività la cui responsabilità è stata trasferita dal centro alle regioni e agli enti locali già negli anni settanta, ma in assenza, fino al 2000, di una normativa generale che stabilisse principi guida o standard generali volti a orientare l'azione dei governi sub-nazionali e a definire diritti esigibili da parte dei cittadini indipendentemente dalle caratteristiche delle zone di residenza. Tutto questo ha concorso a dar vita a un sistema allo stesso tempo pletorico e lacunoso, caratterizzato da una grande variabilità dei livelli, dei criteri di accesso, del grado di copertura delle prestazioni su base territoriale (Ferrera, 2006: 241), quindi iniquo, oltre che insufficiente, e che da lunghissimo tempo si diceva dovesse essere riformato.

È però solo nel corso degli anni novanta che, con l'emergere di nuovi bisogni di protezione e il forte aumento della domanda di servizi derivanti dalle recenti tendenze demografiche (in particolare dai processi di allungamento della vita e invecchiamento della popolazione), dai cambiamenti delle strutture familiari, dalle trasformazioni di un mercato del lavoro divenuto più diversificato, segmentato e flessibile (Esping-Andersen, 2005; Saraceno, 2009), la necessità di potenziare il settore dell'assistenza diventa un problema rilevante nel dibattito politico. Diventa anche evi-

dente tuttavia che, nel quadro dei vincoli macroeconomici cui il paese è soggetto, non è possibile farvi fronte semplicemente attraverso un aumento della spesa; e che è pertanto ne-

**Nel corso degli anni '90
la necessità di potenziare
il settore dell'assistenza diventa
un problema rilevante
nel dibattito politico**

cessario riordinarne l'assetto. Anche a seguito del nuovo insieme di vincoli e opportunità provenienti dal livello europeo (Ferrera, 2006: 277-8), verso la fine del decennio il processo di riforma del settore subisce infine un'accelerazione.

Com'è noto, nel 1997 il rapporto della commissione Onofri, nominata dal governo Prodi per disegnare le linee di una riforma d'insieme del sistema italiano di welfare, aveva raccomandato che la riforma dell'assistenza, da tempo attesa, conducesse a una razionalizzazione degli interventi, ispirata a principi di "universalità selettiva" delle prestazioni, da realizzare attraverso il potenziamento dei servizi sociali rispetto ai trasferimenti monetari, il decentramento dell'offerta delle prestazioni, l'introduzione di un nuovo sistema di valutazione della situazione economica dei beneficiari (Ferrera, 2006: 269-71).

Dopo alcuni provvedimenti preliminari, la legge quadro per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali, cui infine si giunge nel 2000 (legge 328/2000), ne raccoglie molte delle raccomandazioni. Secondo un'impostazione con cui si intende passare dalla logica dell'offerta discrezionale di tutela a utenti "bisognosi" a quella della attuazione di diritti da garantire a tutti gli utenti in quanto "cittadini", con la riforma ci si propone di identificare un nucleo di prestazioni e servizi "essenziali" da garantire in modo universalistico su tutto il territorio nazionale, di rafforzare l'offerta dei servizi rispetto ai trasferimenti, di introdurre un sistema integrato di programmazione e monitoraggio a più livelli.

Da quest'ultimo punto di vista, al livello centrale viene affidata la definizione dei principi e degli obiettivi generali, mentre le funzioni di progettazione e erogazione delle prestazioni vengono decentrate ai livelli sub-nazionali, regionale e locale, cui si attribuiscono compiti allo stesso tempo più ampi e di maggior responsabilità rispetto al passato e maggiormente ispirati a principi di efficienza e efficacia in un quadro di controllo e contenimento della spesa. Di particolare importanza per il nostro discorso è che la legge stabilisce che un ruolo attivo vada a tal proposito assegnato alle organizzazioni del terzo settore. All'articolo 1, comma 5, si legge infatti che «Alla gestione e all'offerta dei servizi provvedono soggetti

pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni e enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati».

Il notevole potenziale innovativo della legge quadro risulta tuttavia fortemente attenuato dal fatto che i provvedimenti attuativi necessari per la sua piena realizzazione non vengono poi emanati. Ciò è in gran parte da collegare alla riforma del titolo V (parte II) della Costituzione, che viene varata subito dopo, nel 2001, in base alla quale la materia dell'assistenza sociale diventa di competenza pressoché esclusiva delle regioni. I legislatori regionali possono pertanto decidere se e in che misura aderire al dettato della legge 328/2000 nel definire i propri sistemi di assistenza (Ferrera, 2006: 274-5; Gori, 2004), entro un quadro in cui è comunque aumentato il ruolo degli enti locali.

Per i comuni e le altre autonomie locali, pertanto, i provvedimenti di riforma in materia di interventi e servizi sociali, se, da un lato, accrescono le competenze, aprono nuovi spazi d'azione, dall'altro, in assenza di standard e criteri chiari cui far riferimento, mettono allo scoperto una serie di nuove criticità: come venire a conoscenza dei bisogni dei cittadini utenti; come ordinarli secondo una scala di priorità (e quale); come aggregarli e selezionarli, quindi, tenendo conto dei vincoli di bilancio; come progettare il soddisfacimento in assenza di standard di riferimento; come curare la pubblicizzazione dei provvedimenti messi in cantiere; come monitorarne l'attuazione, individuandone punti di forza e di debolezza.

È appunto in questo contesto di mutamento caratterizzato da notevole incertezza, che, per far fronte alle criticità e ai rischi di fallimento che vi sono connessi, può emergere un interesse delle amministrazioni – specie di quelle meno dotate di risorse proprie in know-how, personale tecnico e simili – a cercare o accettare l'apporto di soggetti organizzati della società civile nell'impostazione e attuazione dei nuovi compiti, in modo da aumentare la propria capacità di governo. Si tratta del resto di una opportunità prevista dal-

la legge di riforma del 2000, che, come s'è poco fa ricordato, apertamente parla dell'apporto di organizzazioni del terzo settore e di altri soggetti privati nella progettazione e realizzazione concertata degli interventi. Va tuttavia anche osservato che nel testo legislativo non si fa esplicito riferimento a organizzazioni sindacali: che quindi, sotto la forma di negoziato intorno a provvedimenti di welfare, interlocutori dei comuni e degli altri enti locali siano fundamentalmente i sindacati confederali, e in particolare i sindacati dei pensionati, segnala che i sindacati, questi sindacati, godono di forte riconoscimento e di notevole considerazione da parte delle istituzioni quali soggetti in grado di fornire un contributo importante nel *policy-making*.

Ciò si inserisce nel solco di quella lunga tradizione al coinvolgimento dei sindacati da parte delle istituzioni in Italia su cui abbiamo già ragionato. Il fatto che in questo caso si tratti in particolare delle federazioni di categoria dei sindacati che rappresentano i pensionati richiede però qualche ulteriore precisazione.

In primo luogo occorre in proposito ricordare che, a differenza di quanto avviene altrove (Spi-Cgil, 2001), in Italia il modello di rappresentanza dei lavoratori che escono dalla condizione attiva è fundamentalmente di tipo sindacale. Rappresentare gli interessi dei pensionati, e anzi in larga misura della popolazione anziana più in generale, è infatti in questo caso compito di organizzazioni sindacali dedicate: il Sindacato dei Pensionati Italiani, lo Spi aderente alla Cgil, la Federazione Nazionale dei Pensionati, la Fnp aderente alla Cisl, l'unione Italiana Lavoratori Pensionati, l'Uilp aderente alla Uil⁹.

Si tratta di organizzazioni con una propria autonomia organizzativa rispetto ai sindacati dei lavoratori attivi e con una propria specifica strategia di rappresentanza. Non a caso si sono autodefiniti "sindacati generali specifici" (Piu, 2000): generali perché rappresentano senza esclusioni e distinzioni di categoria i lavoratori che escono dalla condizione attiva, specifici perché tale rappresentanza trasversale è dedicata alla popolazione anziana, con aperture anche a chi non abbia un tradizionale passato lavorativo. Ciò è molto importante per il nostro discorso: perché, svincolando la possibilità di aderire al sindacato dalla storia

lavorativa precedente, vengono poste le premesse per elaborare linee d'azione specializzate nella tutela e nei diritti degli anziani in quanto tali, secondo una logica fortemente universalistica e inclusiva.

E si tratta di organizzazioni particolarmente forti. Potendo contare sulla capacità di offrire agli iscritti, e più in generale ai cittadini, una gamma vasta, e a prezzi vantaggiosi, di servizi di informazione e assistenza in campo previdenziale, socio-sanitario, assistenziale, fiscale, assicurativo, nonché di organizzare spazi per attività culturali e ricreative e per occasioni di socialità, col tempo i sindacati dei pensionati hanno acquisito un seguito assai elevato tra gli anziani – in termini di iscrizioni e di contatti con quanti ne richiedono i servizi – e si sono diffusi molto capillarmente sul territorio. Non solo costituiscono il principale canale di rappresentanza dei pensionati e più in generale della popolazione anziana (Chiarini, 1999); se si tien conto della loro articolazione organizzativa in comprensori (corrispondenti press'a poco alle province) e in leghe comunali (responsabili di uno o più comuni), si può dire che, dopo quella delle parrocchie, siano la struttura territorialmente più diffusa della società civile (Regalia, 2003).

Alla luce del loro forte seguito e radicamento sociale, nonché della loro solida competenza in materie di tipo socio-assistenziale, non stupisce infine che le amministrazioni locali possano individuare in queste organizzazioni quegli altri soggetti, autorevoli e rappresentativi di vaste aree della società civile, con cui può essere conveniente confrontarsi nell'attuazione delle politiche dell'assistenza sociale: con cui confrontarsi per aumentare la capacità di svolgere in modo adeguato il proprio compito in un campo problematico e controverso.

5. I SINDACATI DEI PENSIONATI E LA STRATEGIA DELLA NEGOZIAZIONE SOCIALE

Se quanto fin qui osservato può illuminare le ragioni dell'interesse da parte dei governi locali a accettare il confronto con i sindacati, e in particolare con i sindacati dei pensionati, occorre però chiedersi ancora perché questi ultimi decidano nel corso degli anni novanta di dar vita alla nuo-

va strategia della negoziazione sociale sul territorio. Si noti: nel corso degli anni novanta, quindi prima della legge di riforma dell'assistenza che è del 2000.

Come già osservato in un precedente studio empirico sul tema cui facciamo ampio riferimento (Regalia, 2003), si può dire che alle radici della nuova strategia vi sia un forte ripensamento del ruolo che essi possono svolgere in un contesto socio-economico in trasformazione. Conta indubbiamente in questo ripensamento la consapevolezza del proprio crescente potenziale di influenza: all'inizio degli anni novanta gli iscritti ai sindacati dei pensionati sono circa il 40 per cento del totale degli iscritti a Cgil, Cisl e Uil (erano un 20 per cento scarso nel 1980 e diverranno il 50 per cento all'inizio degli anni Duemila). Si tratta di organizzazioni che anche per questo sono da tempo alla ricerca di una ridefinizione del proprio ruolo.

Ma ancor più importante è il nuovo modo di leggere le dinamiche dei mutamenti in corso, di cui si sottolineano le tendenze all'aumento dell'esclusione e dell'emarginazione sociale. Già nel congresso della Cgil del 1991, in un documento dello Spi si dichiarava che «il sindacato va posizionato sul territorio, per tornare ad essere il punto di riferimento degli esclusi, la struttura che dà voce ai deboli, che lavora alla costruzione della comunità solidale, che contribuisce a modificare le istituzioni in senso più democratico e partecipato. Da qui la ricerca di un ulteriore arricchimento della *concertazione, da intendere come diffusione della contrattazione sociale*, con nuove regole e procedure, più partecipazione e più controllo sociale» (Spi-Cgil e Isf, 1998: 25, corsivo nel testo).

Sul piano organizzativo, il programma che ne deriva è del tutto coerente con le potenzialità della capillare struttura organizzativa del sindacato. Sul piano della strategia, il programma va invece al di là del tradizionale impegno sindacale nel campo della previdenza sociale: di questo terreno si dice anzi che è caratterizzato da una «vecchia cultura risarcitoria», eccessivamente legata al modello produttivo taylor-fordista. La direzione che si intende intraprendere mira invece a rispondere ai bisogni sociali così come emergono sul territorio, ossia in una situazione locale data, attraverso il metodo di una contrattazione con le

istituzioni delle politiche sociali, con l'obiettivo di promuovere maggiore democrazia e costruire una comunità locale basata sulla solidarietà.

Preceduta da esperienze di cui si colgono echi nella documentazione delle sedi dello Spi-Cgil e nei ricordi dei protagonisti (Zanetti e Piacentini, 1998), nella seconda metà degli anni novanta, all'indomani della riforma negoziata delle pensioni del 1995, la ricerca formale di intese con le istituzioni locali su svariati aspetti del welfare per la popolazione anziana entra infine a far parte della linea ufficiale unitaria dei tre sindacati confederali dei pensionati.

Questa strategia rivendicativa vuole essere un modo nuovo di partecipare alla definizione delle politiche di riforma del welfare e un modo nuovo di svolgere le funzioni di rappresentanza degli interessi economici degli anziani e di salvaguardia dei redditi da pensione. Obiettivo di fondo è «il riconoscimento pieno del diritto di cittadinanza ai pensionati e alle persone anziane, quando vengono a cessare i diritti sociali legati alla condizione di lavoro», si legge in un documento dello Spi-Cgil nazionale (citato in Spi Lombardia, 2001: 12).

La formulazione è impegnativa e si inserisce nel dibattito sui limiti di un welfare sostanzialmente "lavoristico" e di una concezione della cittadinanza sociale che tende a escludere chi non è cittadino in quanto lavoratore, ma allude anche alle possibilità di un'azione sindacale che sappia farsi carico di altre forme di compensazione e beneficio, oltre a quelle direttamente connesse al rapporto d'impiego.

6. LOGICA DEL MODELLO E PROBLEMI APERTI

Riassumendo, abbiamo dunque visto come l'emergere e l'affermarsi della strategia della negoziazione sociale sul territorio non si possa comprendere senza tener conto della molteplicità di dinamiche che negli ultimi vent'anni circa hanno interessato sia le amministrazioni locali sia i sindacati confederali, in particolare quelli dei pensionati, riconfigurandone le convenienze.

In questo periodo, le amministrazioni hanno dovuto infatti far fronte a notevoli trasformazioni delle proprie prerogative e competenze nel campo delle politiche di welfare, a seguito dell'in-

trecciarsi di tre fattori di mutamento. Due sono di tipo generale e legati a quelle riforme dell'amministrazione pubblica che hanno interessato la gran parte dei paesi occidentali (Ascoli e Pavolini, 1999; Lippi, 2002): da un lato, il decentramento di poteri e funzioni pubbliche dal centro alla periferia, che dà luogo a un aumento dei problemi da affrontare a livello locale; dall'altro, la necessità di ridefinire il rapporto tra istituzioni di governo e cittadini, come richiesto da società a alto livello di complessità e reso urgente da una riforma elettorale, che, accorciando le distanze tra rappresentanti e rappresentati, ha, almeno sulla carta, concorso a diffondere i principi di trasparenza e efficienza nell'amministrazione della cosa pubblica, e di partecipazione allargata e controllo dei cittadini sulle azioni amministrative che li riguardano. Il terzo fattore, più specifico, di mutamento, è costituito dal processo di riforma delle politiche nel campo dei servizi e delle prestazioni sociali, che riprende vigore negli anni novanta culminando nella legge quadro di riforma dell'assistenza del 2000: la nuova normativa prevede infatti, quanto meno in via di principio, un modo diverso e più impegnativo di intendere l'intervento socio-assistenziale e un ampliamento quindi del ruolo e dell'iniziativa dei poteri pubblici locali nell'impostare e gestire interventi e servizi, cui corrisponde un aumento delle sfide e delle difficoltà, a partire da quelle di bilancio. Si sono venute così creando le precondizioni, generali e specifiche, perché le istituzioni locali potessero essere interessate a aprire spazi anche a un confronto e a un rapporto più o meno continuativo con soggetti autorevoli e rappresentativi della società civile, in grado di presentarsi come capaci di conoscere e dar voce agli interessi dei gruppi sociali rilevanti sul territorio.

Dal lato dei sindacati, inoltre, sullo sfondo di un tradizionale orientamento, proprio del sindacalismo confederale in Italia, a rappresentare gli interessi dei lavoratori anche al di fuori dei luoghi di lavoro e a agire localmente anche in campo sociale a nome di un'ampia platea trasversale di lavoratori-cittadini¹⁰ – orientamento cui ha spesso corrisposto una sorta di implicito riconoscimento, da parte delle istituzioni e di altri attori, della possibilità per il sindacato di agire legittimamente sul terreno della protezione sociale

nel territorio –, il forte rafforzamento in questo periodo delle organizzazioni dei pensionati favorisce l'accumularsi di risorse organizzative (presenza capillare a livello locale, forte seguito tra i pensionati e la popolazione anziana, riconoscimento elevato da parte delle istituzioni) indispensabili per un rinnovamento della logica d'intervento.

È sulla base di questi prerequisiti e condizioni facilitanti che, per iniziativa di un sindacato in forte sviluppo, sollecitato a ridefinire il proprio ruolo anche a seguito dell'esaurirsi di un ciclo politico tradizionale con la riforma delle pensioni nel 1995, può quindi emergere e trovare poi attuazione una strategia d'intervento sindacale di fronte alle istituzioni nel campo del welfare che si propone di rispondere in modo nuovo alle nuove domande sociali, a partire da quelle della popolazione anziana.

La nuova strategia si differenzia sia dall'azione indiretta secondo la logica del gruppo di pressione, esercitata dal sindacato attraverso i canali dei propri esponenti, o di esponenti amici, impegnati nei partiti politici, nei gruppi parlamentari o nei gruppi consiliari a livello locale (come avveniva un tempo e in genere avviene altrove), sia dalla partecipazione diretta di esponenti sindacali al *policy-making*, secondo una logica di coinvolgimento informale e appartato del sindacato da parte delle istituzioni (com'è sempre tanto o poco avvenuto), ma in cui possono trovare spazio opacità e zone d'ombra. In questo caso la logica è invece quella del confronto aperto e del negoziato per quanto possibile formale con le istituzioni, per ottenere in modo trasparente impegni precisi e definiti sul terreno delle politiche pubbliche di competenza degli enti locali a favore degli anziani. Si tratta di un modo d'agire non previsto esplicitamente da leggi o regolamenti, cui quindi le amministrazioni non sono formalmente tenute, per quanto corrisponda a quel coinvolgimento di altri attori nel *policy-making* cui fa riferimento la legge di riforma dell'assistenza del 2000. Possiamo dire che questo modo d'agire costituisce, dal punto di vista delle amministrazioni, una buona pratica, in linea con le teorie sulla negoziazione delle politiche pubbliche che sottolineano come il coinvolgimento di soggetti vicini al problema da risolvere possa aiutare le burocrazie pubbliche a

migliorare la propria capacità d'intervento, sia aumentando la possibilità di acquisire le informazioni necessarie alla produzione di politiche mirate, sia facilitandone il monitoraggio presso i beneficiari (Sabel e Simon, 2004). E che appare tanto più opportuna in un periodo in cui la produzione di politiche pubbliche deve scontare la crescente complessità sociale, nonché la velocità con cui cambiano le problematiche maggiormente avvertite dai cittadini, e in cui il monitoraggio dei bisogni da parte delle amministrazioni si presenta non solo costoso, ma anche di difficile realizzazione (Baccaro, 2004).

Significativi di un orientamento nel complesso positivo verso questa "buona pratica" dal lato delle istituzioni sono gli accordi quadro per la negoziazione sociale che, per lo meno in Lombardia, si susseguono con una certa regolarità tra i sindacati e le associazioni delle autonomie locali (Anci, Lega delle Autonomie) a partire dai tardi anni novanta: accordi in cui si incominciano a definire alcuni aspetti di tipo procedurale (i momenti più opportuni per il confronto) e di merito (le aree d'interesse comune su cui cercare l'intesa).

Per completare, va ancora aggiunto che, col tempo, e con variazioni che rispecchiano l'eterogeneità

delle realtà territoriali, all'iniziativa dei sindacati dei pensionati si è venuta progressivamente affiancando anche quella di altre strutture del sindacato, in particolare delle categorie del pubblico impiego e soprattutto delle strutture territoriali delle confederazioni. Da questo punto di vista, l'esperienza si è venuta qualificando sempre più come iniziativa più in generale del sindacato¹¹. Con questo il discorso non è però affatto concluso. L'osservazione empirica mostra infatti che, anche in presenza degli accordi cornice che indubbiamente svolgono una funzione di legittimazione e sostegno dell'esperienza, l'apertura del processo decisionale da parte delle amministrazioni a gruppi anche forti e rappresentativi non è per nulla scontata. E difatti la diffusione della negoziazione locale del welfare appare caratterizzata, come s'è già osservato di sfuggita, da notevole variabilità su base territoriale: all'interno del paese, ma anche all'interno di realtà, quale quella lombarda, in cui essa si è più radicata.

Ciò conferma come la strategia continui a basarsi sulle dinamiche delle convenienze delle parti caso per caso, pur in un quadro di tendenze e interventi che ne permettono o incentivano lo sviluppo, ma non lo determinano. Per quanto le amministrazioni possano trarre vantaggio dalla parteci-



pazione di rappresentanti della società civile all'attuazione delle politiche, continua a essere anche vero che si tratta di interazioni in cui viene in qualche modo intaccata la loro discrezionalità legittima di decisori politici. Quanto più le amministrazioni pubbliche non sono obbligate a negoziare (come nel caso che consideriamo), tanto più si può immaginare che continui a prevalere la tendenza a agire unilateralmente, eventualmente coinvolgendo altri soggetti informalmente, e che questo costituisca la loro naturale preferenza, almeno in prima battuta.

La questione di che cosa, a parità di *policy* e di strategia dei sindacati, spieghi la diversa propensione a negoziare rimane dunque ancora aperta. Secondo alcuni autori (Baccaro, 2004), vi sono due fattori che possono influire su questa propensione. Uno è quello degli orientamenti culturali delle parti, l'altro è costituito dalla presenza o assenza di rapporti di fiducia tra di esse. Orientamenti culturali simili, quali l'appartenenza a una medesima posizione politica, possono contribuire alla costruzione di rapporti di fiducia tra le parti, favorendo la propensione a negoziare. D'altra parte, anche in presenza di retroterra culturali differenti, è possibile che si sviluppi la fiducia in base a cui costruire attività negoziali, e quindi rapporti di collaborazione, se la capacità di rappresentanza e/o la particolare competenza in materia di specifiche politiche di organizzazioni della società civile trovano riconoscimento presso le amministrazioni pubbliche.

Secondo altri studiosi, la complessità dei problemi sociali da risolvere è oggi tale da attenuare le naturali contrapposizioni tra le parti sulla base degli interessi o del potere. La mancata negoziazione non sarebbe tanto imputabile quindi alla diversità delle posizioni e degli orientamenti politici, quanto a difficoltà di coordinamento: ossia alla difficoltà di mettere insieme le risorse – di tipo monetario, o conoscitivo, o gestionale-organizzativo¹² – a disposizione delle parti, così da farne emergere i vantaggi reciproci, o, meglio, collettivi (Cohen e Sabel, 1997). Analogamente, Bobbio (1997) osserva che nelle amministrazioni pubbliche spesso si tende a adottare strategie di chiusura «per non esporsi alla complessità e al conflitto [...] Più la materia del contendere è complessa, maggiore sarà lo sforzo richiesto per

combinare tra loro diverse risorse» (p. 65).

Queste ultime considerazioni ci riportano un po' paradossalmente al punto di partenza, dal momento che la complessità dei problemi da affrontare viene invocata sia per spiegare la propensione delle amministrazioni al governare attraverso accordi, sia per spiegare la propensione a non farlo. La contraddizione è forse solo apparente, dal momento che quella della negoziazione delle politiche è allo stesso tempo una tendenza in divenire e in via di sperimentazione e una opportunità che non si è costretti a cogliere. In ogni caso è indubbio che vi sia ancora molto da comprendere.

La possibilità di svolgere lo studio sulla negoziazione sociale in Lombardia nello scorso decennio che è all'origine di questo volume costituisce dunque un'occasione importante per riflettere, sulla base di dati empirici, su una tematica controversa e per molti versi da esplorare.

Delle molte aree tematiche che si potrebbero approfondire, nello studio se ne sono selezionate tre. La prima, a partire dai dati sulla, indubbiamente notevole, diffusione quantitativa della negoziazione e sulle sue dimensioni qualitative, riguarda per l'appunto la propensione a negoziare, nonché le caratteristiche delle intese quale spia delle caratteristiche delle relazioni tra le parti. Gli interrogativi di fondo cui si è cercato di rispondere sono quindi quelli delle ragioni per cui la negoziazione appare più diffusa in alcuni comuni e in alcuni comprensori che in altri, e come e perché, nei casi in cui la negoziazione ha luogo, vari la propensione a raggiungere accordi formali ovvero intese informali. Quali fattori possono spiegare maggiormente le differenze? Gli orientamenti culturali e politici dei governi locali (come indicato dai colori delle giunte delle amministrazioni comunali)? La complessità dei sistemi da governare (come catturato dalla dimensione dei comuni)? La precedente tradizione sindacale e di rapporto tra le parti (come suggerito dalla specifica area territoriale, o comprensorio, di appartenenza)?

La seconda, a partire dai dati sui temi oggetto degli accordi (formali e informali), riguarda in particolare gli obiettivi di *policy* che nella loro interazione con le amministrazioni i sindacati mostrano di perseguire. Il principale interrogativo

di fondo è in questo caso quello della logica, dello stile di welfare che ne risulta. Ne viene confermata la tradizionale propensione del sistema italiano di protezione sociale, con particolare riferimento ai bisogni della popolazione anziana, a prediligere le soluzioni dei trasferimenti economici alle famiglie combinate all'offerta di servizi residenziali per gli anziani? O ne emerge un diverso orientamento, in linea, come s'è detto, con alcune delle indicazioni del rapporto della commissione Onofri e della legge quadro sull'assistenza del 2000, per il rafforzamento piuttosto dell'offerta di servizi? Ovvero, la negoziazione tende a assumere carattere più distributivo o integrativo?

Il terzo e ultimo nucleo tematico, a partire dalle reti delle relazioni, con i rappresentati e le controparti, che precedono, accompagnano, fanno seguito ai negoziati, riguarda sia gli input sia i risultati del processo della negoziazione, in termini di qualità dei rapporti tra sindacati e rappresentati, e in termini di formalizzazione e stabilizzazione dei rapporti tra sindacati e amministrazioni per il consolidamento della *policy*. Gli interrogativi di fondo riguardano in questo caso da un lato la propensione dei sindacati a comunicare e a rafforzare i legami (di tipo democratico) con i rappresentati e la probabilità dall'altro che la negoziazione diventi, nei limiti del possibile, una via per effettivamente influire sul *policy-making* e controllarne gli esiti. Quanto dunque le prassi della negoziazione delle politiche sociali si aprono a e sono inserite in processi di comunicazione e confronto con gli anziani, e quanto invece rimangono al chiuso delle decisioni dei sindacalisti (Skopcol, 2003)? E quanto d'altro lato tali prassi tendono a favorire lo sviluppo di forme di monitoraggio delle intese e/o di stabilizzazione del ruolo sindacale nell'attuazione dei programmi? In definitiva, quali sono, dal punto di vista dei responsabili sindacali, i principali risultati che si sono ottenuti?

L'approfondimento di queste tre aree tematiche rilevanti che, come abbiamo visto, si inseriscono nel più ampio dibattito sulla negoziazione delle politiche di welfare a livello locale, costituisce dunque l'oggetto dei prossimi capitoli. Nelle conclusioni proveremo a tirare le fila del discorso. ■

Note

¹ 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.

² 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).

³ In questo paragrafo ci basiamo ampiamente sui risultati di quello studio, cui rimandiamo per dettagli e approfondimenti.

⁴ Si veda ad esempio il caso della "vertenza Lombardia" del 1982 (Maffi, 1997).

⁵ La logica è del tutto simile a quella sperimentata da tempo con la cassa edile (Bellardi, 1989).

⁶ Rimandiamo ancora in proposito allo studio empirico sui processi decisionali dei comuni italiani (Bobbio, 1997).

⁷ Il punto è stato opportunamente sottolineato anche da Cristina Tajani (2011), cui si rimanda.

⁸ Si vedano per esempio i contributi sul welfare locale di De Leonardi (...), Bifulco (2005), Bifulco e Centemeri (2007), Villa (2008). In questi e altri studi è alle organizzazioni del terzo settore in quanto coinvolte in programmi di attuazione delle politiche che si fa riferimento. Anche in una riflessione recente sulle politiche di assistenza sociale (quelle per l'appunto entro cui rientrano le dinamiche considerate in questo studio), si parla di «modello definito di *negoziato*», in opposizione a quello dell'*accreditamento*, con riferimento al «coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore nel processo di *policy-making*» (Ferrera, 2006: 234). Un eventuale ruolo dei sindacati non viene invece menzionato.

⁹ Si noti che oltre alle tre organizzazioni maggiori ve ne sono diverse altre, di tipo sindacale, accreditate presso l'Inps. In base a dati recenti, gli iscritti ai sindacati confederali costituiscono circa l'80% del totale degli iscritti nel settore.

¹⁰ Si noti ancora di sfuggita che, nel solco di questa tradizione, come confermato da studi recenti (Regalia, 2009a), parallelamente alle strategie rivolte alle istituzioni locali, trovano talvolta spazio anche altre forme di negoziato sul territorio, rivolte alle controparti private, con cui si affrontano temi di rilevanza sociale diversi da quelli tipici di una contrattazione territoriale di secondo livello.

¹¹ Sul punto ritorneremo più avanti.

¹² Più precisamente, si tratta rispettivamente di risorse da investire per finanziare le politiche, di informazioni a disposizione delle parti sul problema da risolvere, di strumenti e competenze disponibili per attuare efficacemente gli interventi.

PER UN BILANCIO

in prospettiva

1. RICAPITOLANDO

La ricognizione svolta ha permesso di mettere meglio in evidenza punti di forza e punti critici dell'esperienza di negoziazione sociale. E ha permesso di comprendere meglio, inoltre, quanto contino alcune variabili strutturali e socio-politiche di contesto: e più precisamente le dimensioni dei comuni in termini di popolazione, i particolari ambienti socio-economici e politico-sindacali locali quali catturati dalla variabile del comprensorio di appartenenza, gli orientamenti politici delle amministrazioni comunali (attuali e precedenti). Le possiamo considerare, queste variabili, la struttura dei vincoli e delle risorse entro cui si sviluppano, o non riescono a svilupparsi, strategie di *governance* basate sulla negoziazione con i sindacati.

In questo capitolo conclusivo riassumiamo quindi in primo luogo i principali aspetti positivi – quelli che fanno ben sperare anche per il futuro – e i principali punti critici – quelli che sollevano problemi da affrontare – dell'esperienza che abbiamo osservato, ragionando anche brevemente sull'influenza delle variabili di contesto. Tratteremo, in secondo luogo, quelle che ci sembrano delinearsi come le principali dinamiche in corso, che danno senso a quanto osservato, ma in una prospettiva di parziale mutamento. Discuteremo infine le possibili evoluzioni delle tendenze in atto.

Punti di forza

Di punti di forza dell'esperienza si deve parlare a più livelli. Il primo è quello della capacità di essere in qualche modo presenti nell'attuazione delle politiche sociali per gli anziani.

Da questo punto di vista va sottolineata in primo luogo la notevole diffusione delle intese, che appare più estesa, benché i dati non siano del tutto comparabili, di quanto rilevato nella seconda metà degli anni novanta (Trentini, 2003); e che appare quindi complessivamente in crescita.

Di questa diffusa capacità di presidiare la politica per gli anziani va in secondo luogo segnalata la caratterizzazione multilivello. Si tratta di un aspetto che apre potenzialità interessanti, sia sul terreno della diffusione delle intese, sia su quello dell'influenza nelle politiche. Da un lato, infatti, la possibilità di raggiungere intese anche a livello sovra-comunale aumenta, come s'è visto, la possibilità di coinvolgere nella negoziazione anche i piccoli comuni che hanno maggiori difficoltà a agire singolarmente. Dall'altro, la possibilità di partecipare attraverso i negoziati al *policymaking* che ha luogo nelle associazioni di comuni e nei distretti socio-sanitari aumenta la possibilità di influire su di un campo, quello della predisposizione di servizi, di particolare interesse per un'azione di tutela di tipo ampio, inclusivo, universalistico, caratterizzata, attraverso la logica della programmazione, da un'ottica temporale a medio-lungo termine.

Terzo aspetto da sottolineare per quanto riguarda ancora la capacità essere presenti nel campo delle politiche sociali è la molteplicità delle forme che possono assumere i negoziati e gli accordi. La possibilità infatti di giungere anche a intese di tipo informale, oltre che a intese di tipo formale (protocolli di intesa e verbali d'incontro), che rimangono comunque nettamente prevalenti e che nel

periodo considerato continuano a crescere (almeno fino a anni recenti), ha due importanti conseguenze positive. Da un lato si ampliano le possibilità negoziali, dal momento che, come s'è visto, nelle realtà locali più piccole, ma anche in quelle più grandi, e talvolta in quelle sovra-comunali sono le intese di tipo più fluido a essere più probabili. D'altro lato si aprono in questo modo delle finestre d'interazione per incominciare a affrontare con più libertà tematiche nuove.

Un secondo terreno da considerare è quello degli obiettivi perseguiti con la negoziazione. Da questo punto di vista, due sono i punti più importanti da segnalare, come si è osservato nel terzo capitolo. Uno è la ricchezza tematica degli accordi di tipo più formalizzato con i comuni, in cui tendono a combinarsi obiettivi di tipo diverso, orientati sia all'offerta di benefici a sostegno, diretto o indiretto, del reddito dei singoli o delle famiglie, sia a predisporre servizi a vantaggio della popolazione più in generale. Il sindacato cerca dunque di muoversi contemporaneamente sul piano della tutela individuale, in un'ottica di tipo distributivo, e su quello della tutela collettiva, in un'ottica universalistica di predisposizione di beni pubblici. L'altro punto da segnalare è che, nel quadro di questo mix composito, l'orientamento universalistico ai servizi mostra di aver acquisito un posto di notevole rilievo in tutti i tipi di accordi: sia in quelli formali e informali con i comuni, sia negli accordi di livello sovra-comunale con le associazioni dei comuni e con i distretti socio-sanitari. Entro il modello italiano di welfare di tipo fortemente distributivo e tradizionalmente centrato sui trasferimenti, lo si può considerare segnale di un evidente interesse del sindacato a cercare di innovare la politica.

Un ulteriore terreno è infine quello degli effetti che potremmo dire laterali della negoziazione (diversi cioè dal raggiungimento in sé delle intese). Da questo punto di vista, un primo effetto positivo è il rafforzamento delle relazioni tra sindacato e rappresentati. Ne è un segnale indiretto la relazione positiva tra intensità dei contatti con i rappresentati (attraverso incontri, assemblee, comunicati, eccetera) e intensità della negoziazione; il che suggerisce anche che l'attività negoziale non cala dall'alto, non tende a seguire proprie dinamiche separate. Ma il punto viene anche aperta-

mente sottolineato dagli stessi sindacalisti impegnati sul territorio, che parlano appunto di un miglioramento dei rapporti con la popolazione anziana in conseguenza della negoziazione, mentre sono piuttosto severi nel valutare il successo delle loro iniziative da altri punti di vista.

Un secondo effetto è quello di un certo consolidamento, forse talvolta un po' appartato, dei rapporti con le amministrazioni. Ne sono indicatori lo sviluppo delle relazioni informali, che permettono le sperimentazioni specie sui temi più complessi; il coinvolgimento, diffuso, e in crescita, dei rappresentanti sindacali in momenti di consultazione e verifica, in consulte e organismi stabili per l'intervento nelle politiche; la propensione a riconoscere ai rappresentanti sindacali un tendenziale monopolio della rappresentanza della popolazione anziana (e non solo), come suggerito anche dalla scarsissima presenza di altri attori nel processo negoziale.

Entrambi i punti di vista, miglioramento e intensificazione delle relazioni con i rappresentati e consolidamento dei rapporti con le amministrazioni, costituiscono le premesse per un ulteriore sviluppo dell'iniziativa.

Punti critici

Riprendiamo in modo simmetrico gli stessi livelli d'analisi, ma concentrandoci questa volta sui punti critici. Per quanto riguarda in primo luogo il terreno della capacità di essere presenti e attivi nell'attuazione delle politiche sociali per gli anziani, ci sono due punti critici da segnalare. Uno è quello di una non piccola variabilità degli indicatori della diffusione dei negoziati: è vero che la diffusione, ai vari livelli, è notevole, ma ci sono zone d'ombra e realtà che rimangono poco attive. Ciò è da ricollegare al carattere sostanzialmente volontario della negoziazione, che può non concludersi per indisponibilità delle amministrazioni, o anche per scarsità di risorse dal lato dei sindacati, come si è visto nel secondo capitolo; ma che in ogni modo costituisce un limite al successo dei programmi.

Un secondo punto critico è il forte calo delle modalità più formalizzate d'accordo in periodi di tensione e crisi sul terreno politico e nei rapporti tra i sindacati a livello più in generale. Ciò costituisce un'evidente ragione di debolezza in una pro-

spettiva di generalizzazione e rafforzamento dell'intervento.

Sul terreno invece dei contenuti e degli obiettivi degli accordi, i punti più critici riguardano soprattutto due aspetti cruciali – uno a monte e uno a valle – del processo negoziale. Il primo è quello delle mo-

dalità di individuazione dei temi che entrano poi a far parte delle richieste sindacali. Per quanto si ricorra ampiamente a prassi che implicano iniziativa e progettualità da parte degli esponenti sindacali nelle sedi locali (vedi capitolo terzo), non sembra si utilizzino a sufficienza procedure formalizzate, quali l'analisi dei bisogni, con cui si potrebbero compiere le scelte in modo più avvertito e controllato.

L'altro punto critico è quello della limitata capacità di controllo dell'attuazione delle intese. Si tratta di un aspetto spesso poco sviluppato nell'attività negoziale in generale: sia per una certa tendenza a sottovalutare l'importanza di monitorare l'applicazione degli accordi, quasi che il processo contrattuale si esaurisse nel raggiungimento dell'intesa e la sua attuazione non ne fosse che una conseguenza automatica; sia per le difficoltà che possono insorgere quando si cerchi invece di farlo. Nel caso tuttavia della negoziazione sociale la fase del controllo dell'esito degli accordi è ancor più importante, dal momento che il processo negoziale non si conclude affatto in questo caso con il momento dell'intesa, ma richiede che l'intesa sia recepita dall'amministrazione e confluisca quindi in un processo politico-amministrativo più ampio: quanto meno il sindacato riesce dunque a controllare la fase dell'attuazione tanto più rischia che l'attività negoziale svolta non abbia visibilità e riconoscimento.

Sul terreno infine degli effetti "lateral" della negoziazione, si possono cogliere due punti di debolezza. Uno riguarda la difficoltà di trovare modi efficaci di comunicare i risultati della negoziazione, anche solo in termini di intese raggiunte. Si sommano in questo caso i limiti che caratterizzano la comunicazione sindacale più in generale con

Due limiti: modalità di individuazione dei temi della negoziazione e limitata capacità di controllo dell'attuazione delle intese

quelli che dipendono dalle particolari caratteristiche dei destinatari delle politiche.

Il secondo punto debole riguarda le difficoltà a valutare l'impatto degli accordi anche una volta che abbiano trovato attuazione a livello politico-amministrativo. Le ragioni di

queste difficoltà non sono difficili da intuire, ma sono difficili da superare. È certo che, unite alle precedenti, esse possono ridurre di molto la capacità sindacale di veder riconosciuto il proprio ruolo: non tanto in senso generale, quale rappresentante degli interessi dei pensionati e in modo più ampio della popolazione anziana in genere; quanto nel senso specifico di attore capace di concorrere in modo competente e efficace a rispondere nel contesto dato alle esigenze dei cittadini anziani e a influire nella predisposizione dei servizi di cui hanno bisogno.

L'importanza delle caratteristiche del contesto

Dicevamo che la ricerca ha permesso di comprendere meglio l'influenza di alcune variabili strutturali e socio-politiche di contesto nello spiegare le variazioni e le differenze nei processi della negoziazione sociale. È opportuno dedicarvi ora qualche considerazione riepilogativa.

Il risultato senza dubbio più rilevante è costituito dalla centralità della variabile comprensorio di appartenenza nello spiegare in modo sistematico gran parte delle variazioni osservate. Non è il caso di ripercorrere tutti i casi in cui la differenza in base al comprensorio si rivela significativa, spesso la più significativa. Ciò che va invece sottolineato è che tutto questo mette in luce l'importanza decisiva della storia e della tradizione – sociale, economica, politico, sindacale – precedente, e di come questa storia, questa tradizione, attraverso il particolare assetto istituzionale e di prassi consolidate e di modelli di comportamento degli attori, cui hanno dato luogo in uno specifico territorio, condizionino i comportamenti del presente. Dal punto di vista che ci interessa, tutto questo

costituisce una risorsa nei casi in cui facilita la negoziazione e la concertazione tra le parti nel contesto locale dato. Ma può costituire un vincolo in negativo, da cercare di superare con un sovrappiù di iniziative, in altri casi in cui invece scoraggia lo sviluppo del confronto e della ricerca di soluzioni negoziate. Gli effetti sono dunque ambivalenti. Ma costituendo un fattore profondo di differenziazione, si rivela un elemento potenzialmente critico ineliminabile.

C'è tuttavia un'altra considerazione da aggiungere in tema. Essa è legata a un interessante risultato empirico riguardante la propensione a negoziare temi orientati universalisticamente ai servizi. In proposito si era visto (vedi terzo capitolo) che in questo caso la variabilità su base comprensoriale si riduceva moltissimo (rispetto a quella riguardante la propensione a negoziare temi di sostegno al reddito). Perché il risultato è interessante? Perché suggerisce che, nei casi in cui si perseguono strategie più innovative, legate a tematiche emerse più di recente, rispetto a quelle più tradizionali e consolidate, il peso del passato può ridursi di molto e l'innovazione perseguita interessare in modo più uniforme le diverse situazioni locali.

Anche le distinzioni in base alle dimensioni dei comuni sono importanti, ma meno di quelle in base al comprensorio. In proposito l'analisi ha comunque confermato una maggiore propensione in genere agli accordi tra le realtà di dimensione media rispetto a quelle più piccole o più grandi. Ha permesso inoltre di osservare come anche diversi altri aspetti (quali capacità di comunicare o sviluppare rapporti con i rappresentanti) tendano a caratterizzare un po' di più in modo positivo le realtà di dimensione media, che sono quelle che sembrano avere in generale più probabilità di successo. Indirettamente ciò segnala la criticità un po' maggiore connessa alle dimensioni molto piccole o molto grandi dei comuni.

Un cenno infine all'influenza che deriva dagli orientamenti delle amministrazioni, com'è possibile osservare distinguendo in base al colore politico delle amministrazioni. Come s'è visto, i dati indicano che la variabile conta: è per esempio un po' più facile che siano giunte di centro-sinistra a agevolare i contatti, a essere orientate a una formalizzazione degli accordi, a rendere un po' più semplice il controllo degli esiti. Ma non si trat-

ta di relazioni forti: anche giunte di centro-destra o di centro non necessariamente si sottraggono ai negoziati o alle altre varie forme di contatto e coinvolgimento che abbiamo osservato. In altri termini, a livello locale l'accettazione del ruolo del sindacato nella negoziazione delle politiche sociali tende a essere in generale diffusa indipendentemente dal colore politico delle amministrazioni, pur con una un po' più frequente accentuazione di disponibilità nei casi di quelle di centro-sinistra.

2. DINAMICHE IN CORSO

Fin qui tratteggiando un riepilogo sommario dei caratteri generali del quadro emerso dalla ricerca, mettendo in evidenza punti di forza e punti di debolezza e ragionando sull'importanza delle variabili di contesto nello spiegare le differenze osservate. Possiamo delineare ora una lettura più dinamica dei processi osservati, avendo anche in mente i risultati degli studi precedenti.

L'ipotesi generale è che sia in corso un processo di trasformazione della *policy*, di cui sono abbastanza chiare alcune delle tendenze in atto, ma di cui sono incerti gli sbocchi, che potrebbero essere più d'uno.

Questo processo può essere descritto come un lento, progressivo passaggio da una fase iniziale, caratterizzata da una certa spontaneità e sperimentazione delle iniziative, a una fase più matura, caratterizzata da un'articolazione e strutturazione crescenti degli interventi, che si traducono in prassi ricorrenti e attese consolidate circa i comportamenti reciproci delle parti interessate.

Sono indicatori di questo iniziale processo di istituzionalizzazione della *policy* i ripetuti accordi quadro raggiunti con le associazioni lombarde degli enti locali, la stessa diffusione degli accordi e delle intese informali di cui abbiamo discusso nei precedenti capitoli, l'accentuazione nei temi oggetto di accordo della problematica dei servizi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, è da tempo che le associazioni degli enti locali lombarde (l'ANCI Lombardia, la Lega autonomie locali della Lombardia, ma anche l'Associazione dei comuni bresciani) raggiungono intese con i sindacati dei pensionati denominate "Linee guida per la tutela e la promozione delle persone anziane". In quella del 2006, ad esempio, in un paragrafo intitolato "La Concertazione", si legge testualmente che

“la capacità di dialogo tra le Istituzioni e i portatori di istanze e rappresentanza sociale è una condizione di base essenziale per lo sviluppo di ogni comunità che voglia essere più giusta e solidale oltre che essere più inclusiva. È quindi importante che, a livello locale, confermando una consolidata tradizione di positivi rapporti concertativi, in fase di predisposizione dei bilanci comunali preventivi e degli assestamenti di bilancio, Amministrazioni Comunali e SPI-FNP-UILP, con incontri da effettuarsi di norma tra il mese di Ottobre e di Febbraio, si confrontino sui bisogni e le aspettative della popolazione anziana al fine di tradurli in impegni deliberativi scritti ed esigibili dagli stessi”. E più avanti si afferma che “la pluriennale esperienza di rapporti negoziali ha evidenziato una pratica che, laddove si è realizzata, ha dato esiti positivi, sia nell’affermarsi di utili rapporti e buone pratiche sociali che nella soluzione dei problemi delle persone anziane e dei soggetti fragili”. Si noti che quest’ultimo riferimento ai “soggetti fragili” suona come un implicito riconoscimento della legittimità dei sindacati dei pensionati a negoziare anche al di là dei temi che riguardano gli anziani.

Le linee guida, che le associazioni degli enti locali, come si legge nelle intese, si impegnano a dif-



fondere tra gli associati, non stabiliscono un obbligo a negoziare: e in effetti le amministrazioni locali potranno o no tenerne conto. Ma è indubbio che esse contribuiscano a diffondere la disponibilità a avviare dei negoziati, incoraggiandone lo sviluppo. Così come è indubbio che la loro ripetizione periodica contribuisca a tener desta l’attenzione.

Quanto al secondo indicatore di consolidamento del processo che abbiamo indicato – quello della diffusione degli accordi – il punto che ci sembra vada sottolineato è la loro continuità e relativa stabilità, anzi crescita, in un periodo non facile per le relazioni tra i sindacati. Questo relativo isolamento della negoziazione sociale da turbolenze esterne (isolamento relativo, però, poiché si osservano segni di flessione in alcuni momenti più critici) può essere interpretato come segno di crescente autonomia e indipendenza di un modello di *policy-making* basato sul confronto e la mediazione.

Anche il maggior peso che sono andate assumendo le tematiche orientate alla predisposizione di servizi si può leggere come segno di una tendenza al consolidamento e alla istituzionalizzazione della *policy*. A differenza degli obiettivi volti alla distribuzione di benefici economici agli individui o alle famiglie, quelli volti alla prestazione di servizi richiedono infatti impegni più prolungati nel tempo e più cooperazione, sia sul piano attuativo, sia su quello comunicativo, sia su quello del controllo. In altri termini, essi tendono a trasformare i momenti e le fasi di confronto e contatto da occasionali a durevoli; e tendono inoltre a favorire, attorno ai momenti di consultazione e di verifica e alle attività svolte nelle consulte e nelle commissioni, la formazione di *policy communities*, vale a dire di cerchie di persone con ruoli e posizioni diverse, ma unite dal comune interesse per l’attuazione di una politica e dalla condivisione di know-how e competenze specifiche.

Nell’insieme, sembra di poter dunque dire che sono in corso tendenze a stabilizzare, ma anche a articolare a più livelli e secondo obiettivi differenziati, le dinamiche delle negoziazioni e dei confronti tra sindacati e amministrazioni locali intorno alle politiche, come si dice, “di tutela e promozione delle persone anziane” e “dei soggetti fragili”. E sembra di poter inoltre dire che tutto questo è l’esito

sia dell'iniziativa dei sindacati (e in particolare del maggior interesse per le tematiche connesse alla predisposizione universalistica di servizi), sia dell'interesse in molti casi delle amministrazioni (come evidenziato dalle linee guida delle associazioni degli enti locali) a avvalersi in modo non episodico della possibilità di affrontare le problematiche degli anziani in modo concertato assieme alle organizzazioni sindacali dei pensionati.

Agli effetti di queste dinamiche, che sono l'esito delle interazioni tra le parti a livello locale nel corso degli ultimi quindici anni, vanno inoltre aggiunte le possibili conseguenze di un ulteriore processo di decentramento dall'alto delle responsabilità per le politiche sociali in attuazione del federalismo.

La tendenza è dunque alla costruzione di una *policy* più organizzata e istituzionalizzata?

3. QUALI PROSPETTIVE

Se è così, se ciò verso cui ci si muove, sindacati e amministrazioni locali, è verso la costruzione di una più organizzata e istituzionalizzata, più stabile e orientata al medio-lungo periodo, ma anche più articolata per livelli e per temi, un primo problema che si pone è quello di una maggior consapevolezza e determinazione nell'ideazione delle iniziative e nella razionalizzazione delle procedure.

Ma si pone anche in secondo luogo il problema di come far fronte al dato, indubbiamente presente, della scarsità delle risorse disponibili: risorse in termini di disponibilità di spesa, ma anche in termini di disponibilità di risorse umane e di dotazione delle competenze e del know-how necessari. Il che riguarda, anche se in modi assai diversi, sia il sindacato, sia le amministrazioni.

Se si vogliono affrontare le sfide che derivano dalla necessità di far fronte alla maggiore complessità e ambizione nell'ideazione e attuazione delle politiche in un quadro di risorse scarse, di cui è difficile immaginare, quanto meno a breve, una crescita, occorre probabilmente puntare a un maggior coordinamento e razionalizzazione delle iniziative per aumentarne l'efficienza e l'efficacia.

Sulla scorta di più suggerimenti provenienti dai risultati della ricerca, si può immaginare che ciò possa avvenire secondo due direzioni diverse, ma che possono essere opportunamente combinate:

I. la prima è quella di un maggior coordinamento e *razionalizzazione degli interventi* sul territorio per iniziativa delle amministrazioni e entro cui dar nuovo spazio al confronto con il sindacato. Ciò significa dar più sistematicità ad esempio alle varie modalità di associazioni tra comuni, a partire dalle quali estendere, migliorare e armonizzare l'offerta coordinata di servizi anche nel caso dei comuni più piccoli. Ciò significa anche ampliare e rendere più sistematiche le informazioni sulle politiche (ai cittadini, ai sindacati), nonché ampliare e rendere più sistematiche le misure di controllo sugli esiti;

II. la seconda è quella di un maggior coordinamento e *razionalizzazione degli interventi nel tempo*, in una prospettiva di stabilizzazione e durata. Ciò può voler dire un maggior orientamento alla negoziazione di accordi pluriennali (specie su alcuni temi, quali quelli connessi ai servizi). E può voler anche dire una maggior propensione a lavorare per progetti in una dimensione temporale superiore all'anno.

Possiamo immaginare che una riconfigurazione dei modi di impostare e attuare le politiche sociali combinando queste due logiche di razionalizzazione e coordinamento possa permettere di ampliare l'offerta dei servizi, migliorarne il rendimento e allo stesso tempo definire meglio lo spazio per il confronto, la negoziazione e il coinvolgimento del sindacato in un'ottica di concertazione diffusa e più stabile.

Non si tratta tuttavia di un processo facile e possiamo anche immaginare quindi che il consolidamento di una *policy* meglio organizzata, e costruita in modo più consapevole e trasparente, non si realizzi. E che continuino invece a prevalere le tendenze basate piuttosto sulle convenienze delle parti a cercare, anche attraverso la negoziazione sociale, soluzioni ai problemi su base più occasionale.

In questo caso, per il sindacato ci sarebbe il rischio di continuare probabilmente a veder riconosciuto il proprio ruolo nella negoziazione sociale, ma non, o poco, nei risultati prodotti. È difficile dire quanto alla lunga la frustrazione che ne può derivare non finisca per ripercuotersi negativamente anche sulle amministrazioni che da più tempo ricorrono al confronto con il sindacato ricavandone vantaggi. ■

OCCORRE UN WELFARE DELLE COMUNITÀ LOCALI

per avere più efficacia, qualità e fruibilità dei servizi

di Claudio Dossi *Segretario Spi Lombardia*

Come fare oggi a rispondere alle sempre maggiori spinte, che vengono dal territorio, per garantire politiche sociali efficienti, efficaci, in un periodo di crisi lunga e difficile, dove i lavoratori, i pensionati e i giovani saranno ancora i più colpiti?

Le politiche sociali territoriali sono il vero punto di snodo, anche per la nostra Regione e per i nostri Comuni, sempre più in affanno e alle prese sia col patto di stabilità che con i trasferimenti statali fortemente ridotti.

La nostra società invecchia, il 17% della popolazione italiana ha più di 65 anni e aumenta la vita media. Ovviamente l'invecchiamento della popolazione porta con sé patologie croniche avanzate, un serio problema a cui occorre rispondere. Insomma, viviamo di più, ma non è sempre detto che vivere di più significhi vivere meglio, visto che spesso ci sono lunghi periodi di grave disabilità.

Il sistema italiano di stato sociale ma, soprattutto, la promozione dell'invecchiamento attivo delle persone non può prescindere da politiche sociali, regionali e locali, di sviluppo della rete integrata di servizi socio/sanitari. Anche per questo occorre la ricostituzione del Fondo per la

non autosufficienza, attualmente azzerato dal Governo di destra.

Una protezione sociale senza risorse, fondata esclusivamente sul contributo della famiglia è impraticabile, come impraticabile è parlare solo ed esclusivamente di contenimento della spesa sociale o di compartecipazione alla stessa.

Il mondo degli anziani necessita, proprio a causa della loro fragilità, di un'azione sociale territoriale, presente, puntuale e radicata.

Ecco, questa è la ragione per cui il sindacato dei pensionati si sta misurando con i notevoli cambiamenti avvenuti nelle prerogative e competenze del welfare locale, che passa attraverso il decentramento di poteri e funzioni pubbliche dal centro alla periferia.

I tagli di trasferimenti in Lombardia sono insopportabili e chi ne sta risentendo maggiormente sono i Comuni. Solo la radicata presenza del sindacato dei pensionati, nel confronto con gli enti locali, in qualche modo impedisce o attenua le riduzioni del welfare locale.

Di fronte alle difficoltà, il sindacato deve costruire e, là dove possibile, estenderle corrette relazioni con i Comuni e ciò, in parte, è quello che stiamo facendo. Occorrono risorse, occorre far

emergere l'ingente evasione fiscale locale, ma anche le insufficienze, i ritardi nell'integrazione dei servizi; per questo dobbiamo stare in campo, c'è sempre maggiore bisogno di una copertura della domanda sociale, di un accesso equo e uniforme dei cittadini alle prestazioni sociali e una compartecipazione alla spesa a fronte di servizi sociali di qualità, che introduca elementi di equità: chi meno ha, meno paghi per avere accesso ai servizi.

I Comuni, specialmente quelli piccoli, dovrebbero rendersi conto che il tradizionale campanilismo deve essere superato, promuovendo sempre di più processi di aggregazione tra i Comuni stessi, realizzando così economie di scala nella programmazione e gestione dei servizi e destinando, le risorse risparmiate, alla tutela sociale. Per il futuro occorre rafforzare le reti di tutela sociale ottimizzandole, i servizi sociali costituiscono un elemento centrale di una nuova politica sociale, finalizzata a migliorare la qualità della vita.

In queste settimane con la Regione Lombardia, siamo impegnati a discutere l'ap-

plicazione dell'accordo relativo alla non autosufficienza e il tema della compartecipazione alla spesa, tema contenuto nell'accordo del 3 novembre 2009 da noi sottoscritto.

La proposta della giunta lombarda relativa a questo testo, è un elemento di forte novità e si inserisce in un progetto più grande di riforma fino a sostenere che un serio welfare non è più solo pubblico, ma è una offerta sociale.

Inoltre, ci sembra di cogliere nella proposta della giunta, un progetto che mira a razionalizzare le attuali sovrapposizioni di interventi sul sociale, riordinando il sistema alla luce di nuove politiche. Staremo a vedere e, soprattutto, saremo attenti affinché la situazione non peggiori.

Come sindacato partecipiamo a questo tavolo regionale in difesa degli interessi degli anziani e, soprattutto, di quegli anziani più fragili dal punto di vista sia della salute che economico.

Su questo tema le scelte che la Regione farà avranno ricadute molto importanti sulle famiglie.

La Regione Lombardia sta spostando nuova-

I piccoli Comuni superino il tradizionale campanilismo per promuovere, tra loro, processi di aggregazione



mente l'asse dei suoi interventi dalla popolazione anziana a quella più giovane, all'interno di un sistema sociale lombardo sempre più gestito come un ipotetico mercato, governato a livello centrale con risorse defi-

nite per budget di spesa, così in sanità prima e ora anche nel sociosanitario, come si è visto con le ultime regole introdotte per le Rsa.

Importanti innovazioni nel sociale stanno avvenendo, per noi negoziare con la Regione su ciò che significherà, in futuro, il nuovo welfare lombardo non può prescindere da alcuni punti fermi. Come pensionati ribadiamo che occorrono misure per rilanciare la Legge quadro 328 del 2000, altrimenti viene meno una condizione fondamentale per realizzare il welfare locale, così come occorre rafforzare il principio di sussidiarietà, che è essenziale per una gestione dei servizi aderenti alle comunità locali.

La sussidiarietà, spesso, la nostra Regione la intende come un modo per scaricare sulle associazioni, famiglie, terzo settore responsabilità che sono in realtà proprie delle istituzioni pubbliche.

Per noi sussidiarietà significa valorizzare l'autonomia e le capacità di persone, famiglie e associazioni

Per noi sussidiarietà significa, invece, valorizzazione dell'autonomia e delle capacità delle persone, delle famiglie e delle associazioni, per integrare e arricchire il welfare, contribuendo così al benessere comune all'interno di

una integrazione tra istituzioni locali e società civile nelle sue varie forme.

Occorre traghettare, pur consci delle difficoltà, verso un welfare delle comunità locali – siano esse Comuni, Distretti, Comunità montane, Unione dei Comuni, Regione – perché vi sia un sistema sociale più efficace, moderno, fruibile, poco complicato e di qualità, perché la popolazione anziana e le famiglie possano non essere lasciate sole ad affrontare i problemi che i più fragili evidenziano.

Lo stiamo facendo in queste settimane negoziando con gli enti locali, presentando centinaia di piattaforme, con decine di incontri con sindaci e assessori alle politiche sociali, che con il contributo di esperienza del sindacato dei pensionati, lavorano ogni giorno per rendere migliore la vita dei più fragili. ■



