

Osservatorio sociale della contrattazione territoriale

# RAPPORTO 2024

La contrattazione sociale  
per il welfare inclusivo e lo sviluppo sostenibile

a cura di Rosangela Lodigiani, Massimiliano Colombi, Egidio Riva

Prefazione di Sauro Rossi  
Introduzione di Girolamo Di Matteo







Osservatorio sociale  
della contrattazione territoriale

# Rapporto 2024

La contrattazione sociale  
per il welfare inclusivo  
e lo sviluppo sostenibile

*a cura di*

Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi

*Prefazione di Sauro Rossi*

*Introduzione di Girolamo Di Matteo*

EDIZIONI **LAVORO**

Il *Rapporto 2024* è frutto di un percorso di lavoro condiviso tra Cisl e Fnp Cisl e una équipe di ricerca interuniversitaria, composta da Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e Massimiliano Colombi, afferente al Centro di ricerca WWell (Welfare, Work, Enterprise, Lifelong Learning) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.

© copyright 2025  
Edizioni Lavoro  
via G.M. Lancisi 25, Roma

immagine di copertina: © iStock by Getty images  
impaginazione: Typo85, Roma

# Sommario

Prefazione <i>di Sauro Rossi</i>	7
Introduzione <i>di Girolamo Di Matteo</i>	9
I. La contrattazione sociale di prossimità nel 2022-2023 <i>di Egidio Riva</i>	11
1. L'Osservatorio Cisl sulla Contrattazione sociale: gli elementi di novità	11
2. I dati strutturali	12
3. Le azioni previste: numero, aree di politica e tipologia	17
4. Selettività e categorialità	32
5. Gli obiettivi	34
6. Processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche	36
7. Conclusione	41
Allegato statistico	43
II. La rappresentanza sociale tra contrattazione di prossimità e partecipazione: sfide e opportunità da cogliere <i>di Rosangela Lodigiani</i>	53
1. La contrattazione sociale come azione articolata, plurale, strategica	53

2. L'infrastrutturazione del welfare locale e la promozione dello sviluppo sostenibile delle comunità locali come impegni distintivi	57
3. Indizi da approfondire, opportunità da cogliere	63
III. La contrattazione sociale: i protagonisti, i funzionamenti organizzativi per una prospettiva possibile <i>di Massimiliano Colombi</i>	69
1. I soggetti protagonisti della contrattazione sociale	70
2. I funzionamenti organizzativi	71
3. La prospettiva	74
IV . L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale: strumento «vivo» per qualificare l'azione sindacale <i>di Alessandro Geria</i>	79
La squadra dell'Osservatorio sociale	83

## Prefazione

*di Sauro Rossi\**

In tempi, come gli attuali, pesantemente influenzati dalle transizioni demografiche, ecologiche e digitali, la Cisl vede nella partecipazione e nella contrattazione le chiavi di volta per dare adeguata centralità ai bisogni e alle tutele delle persone e delle comunità e imprimere una marcata impronta sociale allo sviluppo sostenibile.

È, perciò, fondamentale favorire il coinvolgimento e il protagonismo di lavoratrici e di lavoratori, pensionate e pensionati e in generale dei cittadini, nella definizione di interventi tesi a dare qualità al lavoro, robustezza alle reti di welfare ed equità alle politiche di sviluppo.

Come viene ribadito, con forza e vigore, anche in varie parti dei temi congressuali attualmente in discussione, innovare i circuiti della partecipazione sui luoghi di lavoro e quelli della programmazione partecipata sui territori, diventa obiettivo di grande rilievo, che presuppone una decisa valorizzazione della leva contrattuale.

Riguardo a quella di natura sociale, agita e sviluppata nei territori, abbiamo ritenuto di condividere con le strutture l'esigenza di aggiornarne ed allargarne il perimetro e di lavorare per una sua più decisa integrazione con tutte le politiche di sviluppo territoriale.

Da qui una rinnovata attenzione a temi come quelli della mobilità sostenibile, della conciliazione dei tempi, della formazione degli adulti e l'aggancio degli accordi Legalità.

\* Segretario confederale della Cisl.

L'accurato e certosino lavoro di riclassificazione delle attività confluite nell'Osservatorio sociale permette, più che in passato, di focalizzare al meglio le materie oggetto del confronto con gli attori istituzionali, economici e sociali nelle varie realtà locali e di individuare gli auspicati raccordi, per esempio, tra welfare aziendale e welfare territoriale.

Il protagonismo che, in stretto raccordo con tutte le nostre Federazioni di categoria (in primis la Fnp) e gli Enti e le Associazioni del nostro universo associativo, dobbiamo esprimere nel campo della contrattazione sociale, oltre che basarsi su approcci metodologici condivisi, deve trarre da uno strumento prezioso come l'Osservatorio elementi adeguati di conoscenza e stimolo, per qualificare, con spirito generativo, le nostre azioni, tenendo nel dovuto conto le peculiarità territoriali.

Questo Rapporto 2024 ci consegna un quadro molto articolato di come si è sviluppata la nostra attività contrattuale sociale nel biennio 2022-23 ma soprattutto dà conto dell'avvio di rinnovate modalità di approccio al ruolo di soggetti negoziali che hanno a cuore lo sviluppo e il benessere delle comunità, adoperandosi per la costituzione di reti di collaborazione, anche con le realtà del Terzo Settore, per rendere concreta e fattiva la partecipazione.

Questi percorsi evolutivi saranno oggetto di accurata analisi nel corso della valutazione delle attività svolte anche nel 2024, che confluiranno nel Rapporto 2025 previsto per il prossimo mese di Giugno.

Un ringraziamento particolare per l'importante lavoro svolto va a tutte le persone coinvolte nei processi di ridefinizione dell'assetto e d'implementazione dell'Osservatorio, agli esperti del Centro di ricerca WWell (Welfare, Work, Enterprise, Lifelong Learning) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore che ci accompagnano con professionalità, scrupolo e passione e alle centinaia di contrattualisti sociali che con il loro impegno, danno sostanza e vigore, al proposito della Cisl di concorrere, in ogni ambito, a dare qualità ed efficacia alle politiche territoriali.

# Introduzione

*di Girolamo Di Matteo\**

La pubblicazione del Rapporto 2024 dell'Osservatorio Sociale della Contrattazione Territoriale rappresenta un evento carico di significato per la Federazione Nazionale dei Pensionati e per la Cisl.

Questo Rapporto, infatti, arriva dopo un lungo periodo di sospensione, dovuto alle difficoltà del periodo pandemico e alla riprogettazione dell'intera piattaforma dell'Osservatorio e si colloca a metà strada tra l'ultimo Rapporto pubblicato nel 2020, e il Rapporto 2025 che sarà presentato nei prossimi mesi.

Il volume rappresenta, quindi, un ponte tra l'imponente lavoro di valorizzazione della contrattazione sociale territoriale, iniziato nel 2013, e l'imminente futuro che ci dovrà, più che mai, vedere protagonisti nel tutelare gli interessi e supportare i bisogni anche dei milioni di pensionati che rappresentiamo nei circa 8000 comuni disseminati nel nostro Paese.

Nell'Osservatorio sulla contrattazione sociale leggiamo tutto l'impegno e la determinazione dei delegati, nostri e della Confederazione, che con la loro capacità quotidianamente portano avanti il confronto con le Istituzioni locali, per dare risposte concrete alle richieste di pensionate/i e lavoratrici/tori.

I dati presentati nel Rapporto 2024 rendono evidente la centralità dei processi concertativi con particolare attenzione agli anziani. Le politiche per gli anziani, infatti, da sole rappresentano oltre

\* Segretario nazionale Fnp Cisl.

il 15% delle azioni oggetto di negoziazione all'interno degli accordi firmati.

La presenza della Fnp Cisl nei processi concertativi, inoltre, è evidenziata anche dal numero degli accordi firmati insieme alla Confederazione: su un totale di 1.122 accordi, 548 sono documenti firmati congiuntamente dalla Cisl e dalla Fnp, segno evidente di una proficua e virtuosa collaborazione, nelle sedi, della nostra Federazione con le Usr/Ust.

La contrattazione sociale territoriale è uno strumento fondamentale per la Fnp Cisl, poiché rende concreto il progetto della Federazione di essere davvero vicina ai nostri pensionati e, soprattutto, di dare voce ai più deboli. Insieme alla banca dati Aida sui bilanci dei Comuni e delle Asl e all'Osservatorio Rsa, è uno degli strumenti di concertazione per portare avanti e tutelare le linee di azione della nostra categoria e della Cisl sul territorio nazionale.

L'auspicio è che questo Rapporto sia il viatico ad una nuova grande stagione di concertazione, in cui la Cisl e la Fnp continueranno, come negli anni passati, ad essere costruttori di nodi di relazione, suggellando patti istituzionali che riconoscano e valorizzino il ruolo della nostra rappresentanza sociale.

# I

## La contrattazione sociale di prossimità nel 2022-2023

di Egidio Riva\*

### 1. L'Osservatorio Cisl sulla Contrattazione sociale: gli elementi di novità

L'Osservatorio Cisl sulla Contrattazione sociale offre, da più di un decennio, un patrimonio informativo di grande valore, utile ai fini analitici, strategici, operativi. Nella precedente configurazione, l'Osservatorio presentava alcune lacune, che si è inteso colmare così da favorire, da un lato, la capacità di lettura delle dinamiche che interessano i sistemi socio-economici e di welfare locali e, in essi, le caratteristiche della contrattazione sociale di prossimità; dall'altro lato, sostenere e qualificare il lavoro di quanti sono quotidianamente impegnati nelle attività concertative sui territori. Il rinnovato schema di classificazione e archiviazione rappresenta, infatti, uno strumento pratico e agevole per costruire capacità e visione, grazie alla esplicitazione, in una sorta di *check-list*, degli elementi rilevanti dell'azione negoziale.

Tra i tanti interventi di revisione che sono stati effettuati, è utile ricordarne, seppure per sommi capi, i principali. Nella versione precedente, per classificare gli accordi e le misure in esso contenute si utilizzava uno schema articolato in macro e micro-aree di politica. Tale schema, in verità, mescolava anzitutto diversi piani di analisi che, invece, sono ora tenuti opportunamente

\* Professore associato, Università degli Studi di Milano - Bicocca.

separati e distinti. Di qui, nella versione attuale è possibile cogliere, in modo nitido, questi diversi piani, che sono:

- a. le aree di rischio o le funzioni di protezione sociale;
- b. gli strumenti di intervento [trasferimenti in denaro o in natura (vale a dire beni e servizi)];
- c. le logiche di intervento [universalismo, selettività (in base all'Isee, ad esempio), categorialità (criteri definiti in base a età, composizione e struttura familiare, anzianità di residenza, etc.)].

In secondo luogo, oltre ad avere superato una classificazione delle micro-aree – vale a dire delle singole azioni o misure di politica – costruita su voci generiche, talvolta poco chiare e non sempre univoche, la revisione effettuata permette ora di valutare, proprio leggendo in filigrana la qualità e quantità di azioni o misure negoziate, la natura e finalità dei processi concertativi, che possono avere carattere migliorativo (contrattazione incrementale o acquisitiva, secondo categorie note delle relazioni industriali), conservativo oppure peggiorativo, nel caso in cui accompagnino una riduzione di risorse o prestazioni erogate, oppure un restringimento del bacino dei potenziali beneficiari. Da ultimo, sempre in ordine ai processi di concertazione, si è operato per renderne evidente la natura e qualità, esplicitando informazioni utili a rilevare il grado di partecipazione e coinvolgimento del sindacato al processo di definizione delle scelte di politica.

## 2. I dati strutturali

I documenti caricati nell'Osservatorio Cisl sulla contrattazione sociale nel 2023 sono pari a 587 unità, un numero in crescita (+47 unità, pari al + 7,3%) rispetto al 2022 (Tabella 1). Negli anni precedenti, fatto salvo il periodo di emergenza pandemica, il volume della contrattazione sociale era decisamente superiore: sono, infatti, disponibili a sistema 771 documenti nel 2021, 543 nel 2020, 925 nel 2019, 1.027 nel 2018, 1.002 nel 2017, 967 nel 2016, 1.003 nel 2015, 753 nel 2014, 839 nel 2013 (Tabella 1A in allegato). La

Tabella 1. Documenti, per Regione e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

Regione	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Abruzzo	9	1,7	24	4,1	33	2,9
Basilicata	1	0,2	0	0,0	1	0,1
Calabria	0	0,0	1	0,2	1	0,1
Emilia-Romagna	79	14,6	125	21,3	204	18,1
Friuli-Venezia Giulia	3	0,6	3	0,5	6	0,5
Lazio	25	4,6	25	4,3	50	4,4
Liguria	7	1,3	3	0,5	10	0,9
Lombardia	209	38,7	210	35,8	419	37,2
Marche	57	10,6	84	14,3	141	12,5
Molise	0	0,0	2	0,3	2	0,2
Piemonte	31	5,7	34	5,8	65	5,8
Puglia	20	3,7	2	0,3	22	2,0
Sardegna	0	0,0	1	0,2	1	0,1
Sicilia	2	0,4	0	0,0	2	0,2
Toscana	48	8,9	27	4,6	75	6,7
Veneto	49	9,1	46	7,8	95	8,4
<i>Totale</i>	<i>540</i>	<i>100,0</i>	<i>587</i>	<i>100,0</i>	<i>1.127</i>	<i>100,0</i>

contrattazione sociale documentata nel biennio in esame, quanto a distribuzione per Regione di sottoscrizione, è concentrata, anzitutto, in Lombardia (419 documenti, pari al 37,2% del totale), cui seguono, in ordine di importanza decrescente, Emilia-Romagna (204 documenti, pari al 18,1% del totale), Marche (141 documenti, pari al 12,5% del totale), Veneto (95 documenti, pari al 8,4% del totale) e Toscana (75 documenti, pari al 6,7% del totale). Nei due anni in questione aumenta, principalmente, l'incidenza relativa della contrattazione sociale sottoscritta in Emilia-Romagna (dal 14,6% al 21,3% del totale), Marche (dal 10,6% al 14,3% del totale),

Tabella 2. Documenti, per tipologia e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

Tipo	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Intesa/Accordo	411	76,1	436	74,3	847	75,2
Incontro	109	20,2	146	24,9	255	22,6
Altro (es. nota)	20	3,7	5	0,9	25	2,2
<i>Totale</i>	<i>540</i>	<i>100,0</i>	<i>587</i>	<i>100,0</i>	<i>1.127</i>	<i>100,0</i>

Abruzzo (dal 1,7% al 4,1% del totale), a fronte di un decremento della quota di documenti siglati in Lombardia (dal 38,7% al 35,8% del totale) e Toscana (dal 8,9% al 4,6% del totale).

Tra i documenti presenti in archivio prevalgono, quanto alla tipologia (Tabella 2), le intese o gli accordi (847 unità), che incidono per poco più dei tre quarti del totale (75,2%). Tra il 2022 e il 2023, a fronte di un leggero calo registrato nell'incidenza delle intese o accordi (dal 76,1% al 74,3% del totale), si osserva un incremento dei report di incontri preparatori a intese – da 109, pari al 20,2% nel 2022, a 146, pari al 24,9% nel 2023. Risultano, invece, residuali i documenti, quali le note congiunte, in cui vi è l'affermazione di principi o di obiettivi generici di politica; si tratta di 25 documenti, pari al 2,2% di quelli disponibili a sistema.

Sull'intero periodo 2022-2023, restringendo la disamina ai soli territori per i quali vi è maggiore evidenza di contrattazione sociale di prossimità (Tabella 2A), in Emilia-Romagna sono maggioritari i documenti che rimandano a sedute a carattere preparatorio o di verifica, siano essi incontri (54,9% del totale) o altro (3,9%). Nelle restanti Regioni la contrattazione sociale si traduce in gran parte in intese o accordi: 75,2% dei casi in Lombardia, 80,1% nelle Marche, 96,8% in Veneto, 98,7% in Toscana.

Come già negli anni precedenti, i documenti hanno in gran parte validità su scala comunale (Tabella 3; Tabella 3A in allegato): senza grandi variazioni nel biennio, i documenti validi a livello cittadino sono circa 8 su 10 (900, pari al 79,9% del totale), cui si assommano gli accordi sottoscritti nei municipi delle grandi

Tabella 3. Documenti, per ambito di validità e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

<i>Ambito</i>	<i>2022</i>		<i>2023</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>
Sub-comunale	13	2,4	8	1,4	21	1,9
Comunale	426	78,9	474	80,7	900	79,9
Intercomunale	47	8,7	51	8,7	98	8,7
Provinciale	27	5,0	26	4,4	53	4,7
Inter-provinciale	3	0,6	3	0,5	6	0,5
Regionale	24	4,4	25	4,3	49	4,3
<i>Totale</i>	<i>540</i>	<i>100,0</i>	<i>587</i>	<i>100,0</i>	<i>1.127</i>	<i>100,0</i>

città (21, pari al 1,9%). Decisamente meno frequenti sono i documenti validi a livello intercomunale (98, pari al 8,7%), provinciale (53, pari al 4,7%) e regionale (49, pari al 4,3%). Nel periodo in esame si nota una lieve crescita del volume della contrattazione documentata di livello comunale (da 426 a 474 unità, dal 78,9% al 80,7% del totale), cui fa da contraltare un leggero decremento dell'incidenza della contrattazione sub-comunale (da 13 a 8 unità, dal 2,4% al 1,4% del totale).

Quanto alla disamina regionale (Tabella 3.1A in allegato), in Veneto (99,0%), Toscana (92,0%) e Lombardia (92,1%) la quasi totalità dei documenti siglati nel biennio ha validità su scala comunale o sub-comunale; nelle Marche e in Emilia-Romagna sono, invece, più frequenti i documenti con validità a livello intercomunale che incidono, rispettivamente, per una quota pari al 18,4% e al 13,7% del totale. Infine, i documenti di portata regionale sono decisamente più frequenti nelle Marche (17,7%) che nel resto dei territori in questione.

I documenti hanno, nella media, un periodo di validità temporale contenuto (Tabella 4). Al netto di quelli per i quali il dato in questione non è indicato, circa nove documenti su dieci sono validi per un periodo al massimo pari a 12 mesi (720 unità, pari al 72,7% del totale) oppure compreso tra 13 e 24 mesi (175

Tabella 4. Documenti, per durata in mesi e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

<i>Durata in mesi</i>	<i>2022</i>		<i>2023</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>
≤12 mesi	356	77,1	364	68,9	720	72,7
13-24 mesi	67	14,5	108	20,5	175	17,7
25-36 mesi	26	5,6	42	8,0	68	6,9
37-48 mesi	7	1,5	11	2,1	18	1,8
>48 mesi	6	1,3	3	0,6	9	0,9
<i>Totale validi</i>	<i>462</i>	<i>100,0</i>	<i>528</i>	<i>100,0</i>	<i>990</i>	<i>100,0</i>
Mancanti	78		59		137	
<i>Totale</i>	<i>540</i>		<i>587</i>		<i>1.127</i>	

unità, pari al 17,7% del totale). Tra il 2022 e il 2023 si osserva, ad ogni buon conto, l'aumento dell'incidenza relativa dei documenti con validità compresa tra 13 e 24 mesi (da 67 a 108 unità, dal 14,5% al 20,5% del totale) e di quelli in vigore per un periodo compreso tra 25 e 36 mesi (da 26 a 42 unità, dal 5,6% al 8,0% del totale) oppure tra 37 e 48 mesi (da 7 a 11 unità, dal 1,5% al 2,1% del totale); di contro, si riduce la quota relativa dei documenti con validità temporale al massimo pari a 12 mesi, che passano dal 77,1% al 68,9% del totale. Rispetto agli anni precedenti (Tabella 4A) si nota una riduzione del peso dei documenti con validità inferiore o pari ai 12 mesi e, soprattutto, un aumento dell'incidenza della quota di documenti con validità compresa tra 13 e 24 mesi.

Nel dettaglio regionale (Tabella 5A in allegato), in Emilia-Romagna (94,9%), Toscana (91,4%), Veneto (87,4%) e, in misura più contenuta, in Lombardia (84,2%), prevalgono i documenti con validità pari al massimo a 12 mesi. Nelle Marche, in cui il 65,3% dei documenti ha validità per un periodo pari al massimo a 12 mesi, risulta, invece, comparativamente più elevata la quota di contrattazione sociale con validità temporale compresa tra 13 e 24 mesi (23,5%) o tra 25 e 36 mesi (7,1%).

### 3. Le azioni previste: numero, aree di politica e tipologia

La contrattazione sociale di prossimità, per la prima volta esaminata con riguardo a questa variabile, si presenta piuttosto articolata in ordine al numero di azioni o misure di politica che ricorrono nei documenti. Nella media, infatti, i documenti contengono il riferimento a 11,7 azioni o misure di politica (il valore mediano), con 1 come valore minimo e 64 come valore massimo. Più nel dettaglio, come è possibile cogliere dalla Tabella 5, i documenti che presentano un numero di azioni o misure compreso tra 1 e 5 sono pari al 34,6% del totale. La quota restante, che dunque rappresenta la netta maggioranza, è data da documenti con almeno 6 azioni o misure di politica: 311 documenti (27,6% del totale) rimandano a un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10; 249 documenti (22,1% del totale) contengono un numero compreso tra 11 e 20 di azioni o misure; 108 documenti (9,6%) del totale presentano un numero di azioni o misure tra 21 e 30; 69 documenti (6,1%) trattano di oltre 30 azioni o misure di politica. Tra il 2022 e il 2023, quanto a questo indicatore della contrattazione sociale di prossimità, si nota, principalmente, l'aumento della contrattazione sociale con un numero di azioni o misure comprese tra 6 e 10 (dal 25,7% al 29,3%) e tra 11 e 20 (da 21,7% a 22,5%).

Tabella 5. Documenti, per numero di azioni previste e anno (valori assoluti e % sul totale)

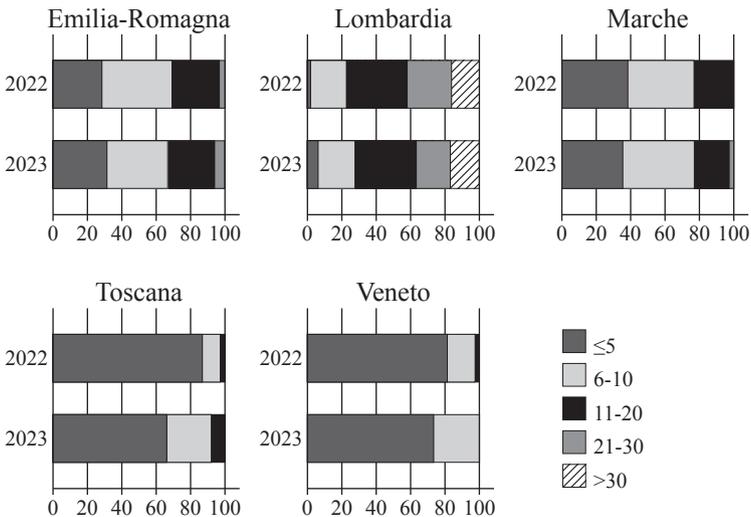
<i>Azioni</i>	<i>2022</i>		<i>2023</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>
≤5	194	35,9	196	33,4	390	34,6
6/10	139	25,7	172	29,3	311	27,6
11/20	117	21,7	132	22,5	249	22,1
21/30	57	10,6	51	8,7	108	9,6
>30	33	6,1	36	6,1	69	6,1
<i>Totale</i>	<i>540</i>	<i>100,0</i>	<i>587</i>	<i>100,0</i>	<i>1.127</i>	<i>100,0</i>

Per Regione, come si coglie in modo chiaro anche dalla Figura 1 (vedi anche Tabella 6A):

- in Emilia-Romagna i due terzi dei documenti presentano un numero di azioni o misure inferiore a 10: tra 1 e 5 ( 30,9%) oppure tra 6 e 10 (37,3%);
- in Lombardia la contrattazione sociale di prossimità è comparativamente più articolata che nel resto dei territori in esame: l'incidenza dei documenti con un numero di azioni o misure superiore a 20 è infatti pari al 38,9%, seppure tra il 2022 e il 2023 si sia ridotta la quota di documenti con un numero di azioni comprese tra 21 e 30 (dal 25,8% al 19,5% del totale) e sia parallelamente cresciuta la percentuale di accordi con un numero di azioni o misure pari al massimo a 5 (da 1,9% a 6,7%);
- nelle Marche, senza variazioni di sorta nel biennio 2022-2023, la quasi totalità della contrattazione sociale di prossimità presenta al massimo 20 azioni o misure: il 36,9% dei documenti cita un numero di azioni e misure compreso tra 1 e 5; il 40,4% un numero di azioni e misure tra 6 e 10 e il 21,3% un numero di azioni e misure compreso tra 11 e 20;
- in Toscana sono nettamente prevalenti, seppure con trend di riduzione nel biennio in esame, i documenti con un numero di azioni pari al massimo a 5 (80,0%), seguiti da quelli con un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10 (16,0%);
- in Veneto i tre quarti dei documenti (77,9%) contengono un numero di azioni al massimo pari a 5 e un ulteriore quinto (21,1%) un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10. Tra il 2022 e il 2023 è cresciuta in modo rilevante l'incidenza dei documenti con un numero di accordi compreso tra 6 e 10 (da 16,3% a 26,1% del totale), a fronte di una riduzione, altrettanto marcata, dei documenti con meno di 5 azioni o misure (da 81,6% a 73,9%).

Come ricordato in introduzione, il nuovo sistema di classificazione consente di individuare, con univocità e maggiore chiarezza analitica rispetto al precedente, le aree di politica (c.d. Macro Aree) sulle quali insiste la contrattazione sociale di prossimità. Per facilitare la lettura di quanto segue, vale la pena di riepilogare i criteri classificatori adottati e dunque esplicitare le aree di politica

Figura 1. Documenti, per numero di azioni previste e Regione, 2022-2023 (% sul totale)



entro le quali i documenti sono stati catalogati. Si tratta, in specie, delle seguenti voci.

Per le politiche sociali:

- *Abitazione*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica per assicurare l'accesso a un'abitazione adeguata, per qualità e dimensioni, a tutte le persone e nuclei familiari che non hanno le possibilità di accedervi da soli o per i quali le risorse destinate all'abitazione incidono in maniera significativa sul reddito disponibile.
- *Anziani* (autosufficienti e non): vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica mirate a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, nonché a favorire la loro mobilità, l'integrazione sociale e lo svolgimento delle funzioni primarie. Rientrano in questa area anche i servizi e gli interventi a favore di anziani malati del morbo di Alzheimer e delle forme di demenza.

- *Disabilità*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica per utenti, di età inferiore ai 65 anni, con problemi di disabilità fisica, psichica o sensoriale.
- *Famiglia e Minori*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari possono essere nuclei famigliari con figli minorenni (0 e 18 anni) che si trovano in situazioni di disagio (economico, abitativo, sociale, educativo, psicologico, sanitario), donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie monoparentali, nuclei familiari che attraversano situazioni di difficoltà emotive, relazionali, educative, che si riflettono sul percorso di crescita evolutiva dei minori, situazioni in cui vi sia un mandato o un decreto del Tribunale per i Minorenni, della relativa Procura o del Tribunale Ordinario.
- *Povertà*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica mirate a favorire l'integrazione sociale, culturale ed economica dei soggetti in condizioni di povertà e disagio – incluse, ad esempio, le persone con problemi mentali (psichiatrici), ex detenuti, donne che subiscono maltrattamenti, persone indigenti e senza dimora – e degli stranieri immigrati in Italia – vale a dire le persone che non hanno la cittadinanza italiana, comprese quelle in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta. In questa macroarea rientrano anche le misure di politica rivolte a persone dipendenti da alcool e droghe. Le misure di politica previste possono essere di tipo sociale e sociosanitario, educativo, culturale, ricreativo o di inserimento lavorativo e sono modulate in base ai diversi bisogni.
- *Istruzione*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica a carattere socioeducativo per la prima infanzia, per l'istruzione prescolastica (scuola dell'infanzia), primaria, secondaria inferiore e superiore, oltre che universitaria. In questa macroarea vengono ricompresi anche gli interventi di edilizia scolastica, i servizi ausiliari all'istruzione (come il trasporto, gli alloggi, le mense o le sperimentazioni didattiche) e le politiche per il diritto allo studio, come borse di studio, sovvenzioni, prestiti, buoni libro e simili.

Per le politiche della salute/sanità:

- *Prevenzione collettiva e sanità pubblica*<sup>1</sup>: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica intese a tutelare la salute e la sicurezza della comunità da rischi infettivi, ambientali, legati alle condizioni di lavoro, correlati agli stili di vita.
- *Assistenza distrettuale*<sup>2</sup>: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica intese a garantire assistenza che si svolge sul “territorio” – vale a dire NON in regime di ricovero ospedaliero – nell’ambito e sotto la responsabilità dei Distretti, organismi costituiti all’interno dell’azienda sanitaria locale per la gestione di numerosi servizi in aree territoriali di dimensioni limitate. Il Distretto è dotato, in genere, di autonomia nella gestione delle risorse assegnate ed è diretto da un direttore di distretto. Sono dunque incluse in questa macroarea, a titolo di esempio: l’assistenza sanitaria di base (erogata dai medici di medicina generale), la continuità assistenziale, l’emergenza sanitaria, l’assistenza diagnostica, terapeutica e riabilitativa in ambito domiciliare, ambulatoriale, semiresidenziale e residenziale.
- *Assistenza ospedaliera*<sup>3</sup>: vi rientrano i documenti che prevedono prestazioni di assistenza ospedaliera, garantita dal Servizio sanitario nazionale attraverso un complesso di prestazioni incluse nei Livelli essenziali di assistenza (Lea) ed erogate senza alcuna spesa da parte dell’assistito. Sono incluse le seguenti attività: Pronto soccorso, Ricovero ordinario per acuti, Day surgery, Day hospital, Riabilitazione e lungodegenza post acuzie, Attività trasfusionali, Attività di trapianto di cellule, organi e tessuti, Centri antiveleni (Cav).

<sup>1</sup> <https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=4695&area=Lea&menu=prevLea>.

<sup>2</sup> <https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=4696&area=Lea&menu=distrettuale>.

<sup>3</sup> <https://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=4715&area=Lea&menu=ospedaliera>.

Quanto alle aree di politica rimanenti:

- *Coesione e Territorio*<sup>4</sup>: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica intese a promuovere lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio. Sono dunque incluse in questa macroarea le azioni che, a titolo di esempio, promuovono la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la riqualificazione dei lavoratori, la competitività delle imprese, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo tecnologico, il recupero dei siti industriali e delle aree urbane dismesse, la costruzione di strade e infrastrutture, il recupero e la valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, la riduzione del divario tra aree rurali e urbane e tra quartieri della città. Vi rientrano anche i documenti che prevedono interventi in favore dei giovani e azioni in materia di cultura e turismo.
- *Fisco*: vi rientrano i documenti che prevedono azioni e interventi in materia di fiscalità regionale e locale e che dunque intervengono a definire la disciplina dei tributi di competenza delle Regioni, dei Comuni e delle Province (presupposti, soggetti passivi, aliquote/tariffe, riduzioni ed esenzioni).
- *Concertazione sociale* (ex Azioni di sistema): vi rientrano i documenti che intervengono su istituti, norme e processi della concertazione sociale e dunque regolano i rapporti tra gli attori della contrattazione sociale di prossimità.
- *Altro*: vi rientrano i documenti che contengono intese generiche o affermazioni di principio non riconducibili o classificabili nelle diverse macroaree di politica già dettagliate. Si tratta di una tipologia residuale.

I dati riportati nella Tabella 6 indicano che le azioni e misure oggetto di negoziazione sono, anzitutto, inerenti le aree anziani (15,4% del totale), famiglia e minori (11,0% del totale), fisco (10,3% del totale), coesione e territorio (10,2% del totale), salute – assistenza distrettuale (8,8% del totale) e istruzione (7,9% del

<sup>4</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/93/coesione-economica-sociale-e-territoriale> <https://ec.europa.eu/regionalpolicy/it/policy/what/territorial-cohesion/>.

Tabella 6. Azioni o misure, per area di politica e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

<i>Area di politica</i>	<i>2022</i>		<i>2023</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>
Abitazione	344	5,5	488	7,1	832	6,3
Anziani	912	14,6	1.117	16,2	2.029	15,4
Disabilità	334	5,4	377	5,5	711	5,4
Famiglia e minori	723	11,6	727	10,5	1.450	11,0
Istruzione	500	8,0	535	7,7	1.035	7,9
Mercato del lavoro	452	7,2	437	6,3	889	6,8
Povertà	358	5,7	390	5,6	748	5,7
<i>Totale Welfare sociale</i>	<i>3.623</i>	<i>58,1</i>	<i>4.071</i>	<i>58,9</i>	<i>7.694</i>	<i>58,5</i>
Salute - Ass. Distr.	592	9,5	559	8,1	1.151	8,8
Salute - Ass. Osp.	22	0,4	43	0,6	65	0,5
Salute - Prevenzione	129	2,1	87	1,3	216	1,6
<i>Totale Salute</i>	<i>743</i>	<i>11,9</i>	<i>689</i>	<i>10,0</i>	<i>1.432</i>	<i>10,9</i>
Coesione e Territorio	576	9,2	771	11,2	1.347	10,2
Fisco	685	11,0	669	9,7	1.354	10,3
Concertazione sociale	385	6,2	398	5,8	783	6,0
Altro (n.d.)	223	3,6	312	4,5	535	4,1
<i>Totale</i>	<i>6.235</i>	<i>100,0</i>	<i>6.910</i>	<i>100,0</i>	<i>13.145</i>	<i>100,0</i>

totale). Per contro, molto meno frequenti sono le azioni o misure di politica che riguardano le altre tipologie di politica sanitaria – vale a dire la prevenzione (1,6% del totale) e l’assistenza ospedaliera (0,5% del totale). Tra il 2022 e il 2023 si osserva un incremento della quota relativa di azioni o misure di politica concertate nelle aree coesione e territorio (da 9,2% a 11,2% del totale), anziani (da 14,6% a 16,2%), abitazione (da 5,5% a 7,1%); si riduce, invece, l’incidenza relativa della contrattazione sociale di prossimità nelle aree famiglia e minori (da 11,6% a 10,5% del totale), mercato del lavoro (da 7,2% a 6,3%), fisco (da 11,0% a 9,7%),

salute assistenza distrettuale (da 9,5% a 8,1%). Stabile risulta il peso delle rimanenti aree di politica.

La comparazione con gli anni precedenti non risulta per nulla agevole, in ragione delle mutate premesse del sistema di classificazione, come pure della nuova modalità di analisi, ora incentrata sulle singole azioni o misure di politica e prima sul totale dei documenti. Detto questo, tra il 2013 e il 2019, le aree di politica preminenti nella contrattazione sociale erano, in ordine di importanza decrescente: la fiscalità locale, presente in due accordi su tre (66,4% nel 2019 e 63,3% nella media 2013-2018); le azioni di contrasto alla povertà, ricorrenti in quattro documenti di contrattazione su dieci (39,6% nel 2019 e 37,7% nella media 2013-2018); l'assistenza domiciliare offerta nel quadro delle politiche socio-famigliari e presente in quattro accordi su dieci nel 2019 (40,0%) e in circa tre accordi su dieci (31,8%) nella media del periodo 2013-2018; le politiche abitative, citate nel 33,7% dei documenti negoziali nel 2019 e nel 29,4% dei casi nella media 2013-2018; le c.d. azioni di sistema in ambito socio-famigliare (40,0% nel 2019 e 28,9% nella media 2013-2018); i servizi socio-educativi, presenti nel 33,5% dei documenti nel 2019 e nel 26,1% nella media 2013-2018; l'assistenza residenziale e semi-residenziale (29,4% nel 2019 e 23,2% nella media 2013-2018). Chiudevano questa graduatoria gli interventi per l'occupabilità, presenti nel 23,3% dei documenti siglati nel 2019 e nel 22,9% del totale di quelli conclusi tra il 2013 e il 2018. Nel novero delle politiche socio-sanitarie e sanitarie, i documenti in cui venivano negoziate misure di assistenza distrettuale erano pari al 21,6% del totale nel 2019 e al 13,6% nella media del periodo 2013-2018.

Volendo ulteriormente semplificare la lettura dei dati, è possibile osservare come, nel biennio in esame, le azioni e misure di politica concertate nelle tradizionali aree di welfare sociale – vale a dire abitazione, anziani, disabilità, famiglia e minori, istruzione, mercato del lavoro, povertà – rappresentino il 58,5% del totale (58,1% nel 2022 e 58,9% nel 2023), mentre quelle inerenti le aree di politica sanitaria – dunque assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera, prevenzione – costituiscano il 10,9% del totale delle

Tabella 7. Azioni o misure, per area di politica e Regione, 2022-2023 (% sul totale)

	<i>Emilia- Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>
Abitazione	7,9	6,4	6,8	7,8	1,4
Anziani	10,1	20,5	6,3	6,6	3,5
Disabilità	4,6	6,7	2,8	1,5	1,0
Famiglia e minori	6,1	11,7	26,2	6,4	3,9
Istruzione	10,8	7,5	3,0	16,2	18,2
Mercato del lavoro	8,3	6,4	3,1	3,2	0,0
Povertà	4,4	5,1	8,6	3,7	12,4
<i>Totale Welfare sociale</i>	<i>52,1</i>	<i>64,3</i>	<i>56,8</i>	<i>45,3</i>	<i>40,2</i>
Salute - Ass. Distr.	7,2	10,3	4,9	4,4	12,0
Salute - Ass. Osp.	0,5	0,4	0,7	0,5	0,2
Salute - Prevenzione	1,8	0,8	7,9	0,5	0,6
<i>Totale Salute</i>	<i>9,6</i>	<i>11,5</i>	<i>13,5</i>	<i>5,4</i>	<i>12,8</i>
Coesione e Territorio	16,2	8,7	16,0	3,9	10,4
Fisco	14,6	7,9	8,6	29,7	31,3
Concertazione sociale	2,5	4,3	2,7	15,7	0,0
Altro (n.d.)	5,0	3,3	2,4	0,0	5,2
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

azioni o misure negoziate (11,9% nel 2022 e 10,9% nel 2023). Il 6,0% delle azioni o misure (6,2% nel 2022 e 5,8% nel 2023) rimanda, piuttosto, a questioni riguardanti la contrattazione sociale.

Su base regionale, la Tabella 7 getta luce su alcune evidenti specificità. In specie, in Lombardia (64,3% del totale) e, in misura più contenuta, Marche (56,8%) vi è una maggiore incidenza delle azioni o misure negoziate in tema di welfare sociale; le diverse aree della salute sono, di contro, più ricorrenti nelle Marche (13,5%) e in Veneto (12,8% del totale). Più ancora nel dettaglio, la Lombardia si distingue per il peso relativo delle azioni o misure di politica in materia di anziani (20,5% del totale). In Emilia-

Romagna, maggiore rilievo assume la contrattazione di azioni o misure di politica nelle aree Coesione e Territorio (16,2%) e mercato del lavoro (8,3%). Le Marche si caratterizzano per l'elevata incidenza di azioni o misure di politica incentrate su famiglia e minori (26,2%). Il Veneto si caratterizza per una forte rilevanza della contrattazione di azioni o misure in materia fiscale (31,3%), istruzione (18,2%) e salute assistenza distrettuale (12,0%). In Toscana sono più ricorrenti che altrove i documenti con azioni e misure di politica che vertono sui processi di concertazione sociale (15,7%).

Le azioni e misure di politica oggetto di contrattazione sociale possono essere esaminate anche rispetto alla loro tipologia (Tabella 8). In proposito, come noto, le prestazioni di politica pubblica in campo sociale, sanitario e socio-sanitario si possono sostanziare in trasferimenti in denaro (o monetari) e trasferimenti in natura. I primi sono di gran lunga prevalenti nel nostro Paese e consistono in erogazioni monetarie, generalmente a sostegno del reddito; i secondi sono prestazioni erogate sotto forma di beni e servizi di varie tipologie, tra cui ricordiamo, a titolo di esempio, i servizi per la prima infanzia, le soluzioni abitative, i buoni pasto e le mense, le prestazioni sanitarie, i servizi socio-sanitari residenziali e semi-residenziali. Accanto a queste tipologie di prestazioni, la contrattazione sociale di prossimità può concretizzarsi, a motivo della sua specificità, in altri strumenti diversi da quelli appena presentati; questi sono, di nuovo a titolo di esempio, regolamenti relativi ai processi di concertazione, intese generiche su principi e obiettivi di politica, modalità di progettazione e gestione delle prestazioni erogate, interventi sulla fiscalità regionale o locale. Quattro sono le voci nelle quali tale complessità è stata articolata, ai fini classificatori:

1. trasferimenti monetari;
2. interventi e servizi;
3. strutture, voce entro la quale vengono catalogate la realizzazione o riqualificazione di strutture di vario genere, da quelle residenziali o semi-residenziali in campo sociale o socio-sanitario alle infrastrutture;

Tabella 8. Azioni o misure, per tipologia e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

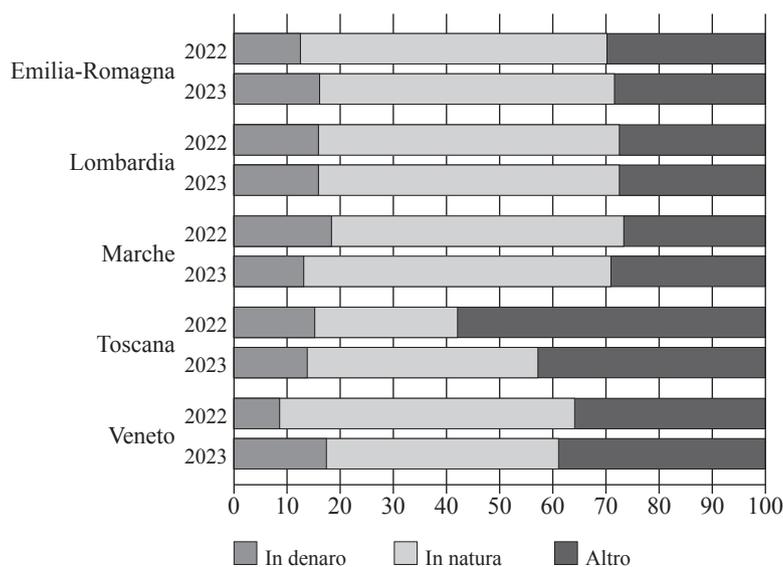
Tipologia	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Trasferimenti in denaro	902	14,5	1.031	14,9	1.933	14,7
Strutture	1.047	16,8	1.223	17,7	2.270	17,3
Interventi e servizi	2.314	37,1	2.549	36,9	4.863	37,0
Tot. trasferimenti in natura	3.361	53,9	3.772	54,6	7.133	54,3
Imposte e tributi	685	11,0	669	9,7	1.354	10,3
Altro	679	10,9	728	10,5	1.407	10,7
Concertazione	385	6,2	398	5,8	783	6,0
Supporto al governo/ gestione	223	3,6	312	4,5	535	4,1
<i>Totale</i>	<i>6.235</i>	<i>100,0</i>	<i>6.910</i>	<i>100,0</i>	<i>13.145</i>	<i>100,0</i>

4. altro, entro cui ricadono, principalmente, le azioni concertate in ordine ai processi di *policy-making* e concertazione.

Ciò ricordato, nei documenti di contrattazione sociale di prossimità sottoscritti nel biennio prevalgono le prestazioni in natura (54,3%), distinte in interventi e servizi (37,0% del totale), cui seguono le strutture (17,3% del totale); vi sono poi i trasferimenti in denaro (14,7% del totale), le azioni e misure relative a imposti e tributi (10,3%), gli interventi in materia di concertazione (6,0%) o di contributo al *policy-making* (4,1% del totale). Pochi, e di portata limitata, sono i cambiamenti osservati tra il 2022 e il 2023.

Su base regionale (Figura 2; Tabella 7A in allegato), entro una cornice di sostanziale omogeneità e con pochi cambiamenti intervenuti nel corso del periodo in questione, si nota poi che: i trasferimenti in denaro incidono per circa un sesto del totale delle misure o azioni contrattate in tutti i contesti territoriali in esame; i trasferimenti in natura figurano in poco meno di sei casi su dieci in Emilia-Romagna (56,3%), Lombardia (56,7%), Marche (56,8%),

Figura 2. Azioni o misure, per tipologia, Regione e anno (% sul totale)



nel 49,7% dei casi in Veneto e nel 33,3% in Toscana. Proprio in Toscana (52,0%) e Veneto (37,3%) si registra l'incidenza più elevata delle altre tipologie di azioni o misure, relative dunque ai processi di concertazione o *policy-making*.

Interessante è soffermarsi, in aggiunta, sulla disaggregazione per area di politica della tipologia di azione o misure contrattate. Volendo, per ovvie ragioni, limitare il commento alle sole aree di politica sociale, sanitaria, socio-sanitaria (Tabella 9), si nota, da un lato, che nelle aree di politica salute prevenzione (78,7%), istruzione (76,0%), salute assistenza distrettuale (74,6%), mercato del lavoro (72,5%) e anziani (69,8%) l'incidenza relativa dei trasferimenti in natura (beni e servizi di vario genere e le strutture) sia comparativamente più elevata; dall'altro lato, che i trasferimenti in denaro presentano un peso relativo maggiore nelle aree povertà (48,7%), abitazione (31,2%), famiglia e minori (28,3%) e disabilità (24,3%).

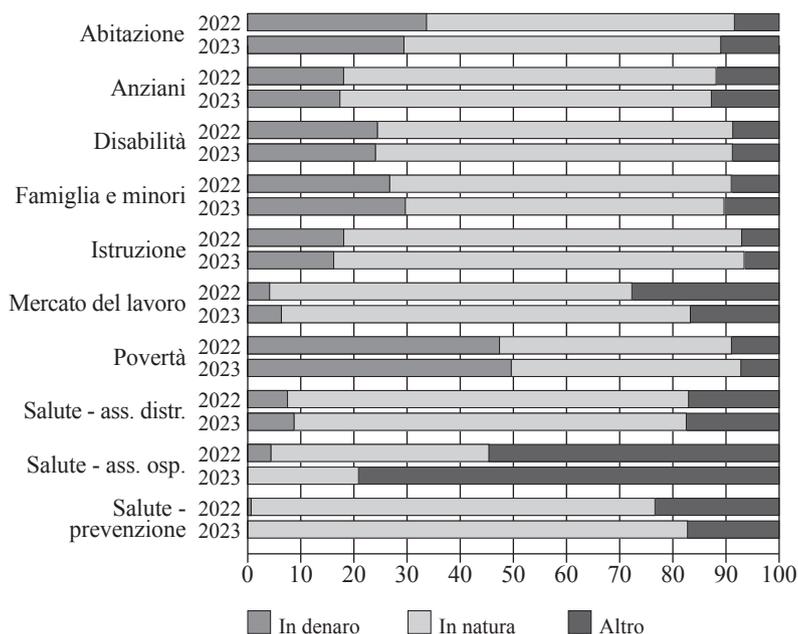
Tabella 9. Azioni o misure, per area di politica e tipologia, 2022-2023 (% sul totale)

	<i>Trasf. in denaro</i>	<i>Interventi</i>	<i>Strutture</i>	<i>Totale trasf. in natura</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Abitazione	31,2	17,5	41,2	58,7	10,0	100,0
Anziani	17,8	47,4	22,4	69,8	12,4	100,0
Disabilità	24,3	37,8	29,1	66,9	8,7	100,0
Famiglia e minori	28,3	50,5	11,5	62,0	9,7	100,0
Istruzione	17,2	38,7	37,3	76,0	6,8	100,0
Mercato del lavoro	5,3	65,4	7,1	72,5	22,3	100,0
Povertà	48,7	41,6	1,7	43,3	8,0	100,0
Salute - Ass. Distr.	8,2	63,2	11,4	74,6	17,3	100,0
Salute - Ass. Osp.	1,5	12,3	15,4	27,7	70,8	100,0
Salute - Prevenzione	0,5	62,5	16,2	78,7	20,8	100,0

Le variazioni osservate nel biennio (Figura 3), che sono comunque di portata contenuta, riguardano: per un verso, l'aumento della quota di trasferimenti in natura, a discapito dei trasferimenti in denaro, nelle aree delle politiche abitative (dal 57,8% al 59,4% del totale), istruzione (dal 74,8% al 77,2% del totale) e mercato del lavoro (dal 68,1% al 76,9% del totale); per un altro verso, la crescita dell'incidenza relativa dei trasferimenti monetari, a fronte di una diminuzione della quota dei trasferimenti in natura, nell'area delle politiche per la famiglia e i minori (dal 26,8% al 29,8%). Nell'area povertà si assiste, infine, a un aumento dell'incidenza della contrattazione in favore dei trasferimenti monetari, il cui peso passa dal 47,5% del 2022 al 49,7% del 2023.

Scendendo nel livello di dettaglio, le azioni o misure specifiche di volta in volta negoziate con maggiore frequenza sono, per ciascuna delle aree di politica individuate e qui di seguito specificate:

Figura 3. Azioni o misure, per area di politica, tipologia e anno (% sul totale)



- abitazione: trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito (25,5%), edificazione o riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (22,6%), azioni di supporto per il reperimento di alloggi (11,9%), interventi di co-housing o abitazione solidale (10,1%), servizi abitativi transitori (8,5%);
- anziani: interventi volti a favorire la permanenza al domicilio (15,5%), realizzazione o riqualificazione di strutture residenziali (11,4%), servizi diurni semi-residenziali (11,0%), trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di rette (9,5%), servizi di trasporto sociale (9,5%);
- coesione e territorio: azioni di urbanistica e relative all'assetto del territorio (16,1%), interventi a favore dello sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (13,4%), azioni di

- politica giovanile, sport e tempo libero (9,9%), azioni in materia di energia e diversificazione delle fonti energetiche (8,6%), interventi in tema di cultura (8,2%);
- disabilità: centri diurni e servizi semi-residenziali (16,2%), interventi volti a favorire la permanenza a domicilio (14,5%), trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito e per il pagamento di rette (14,3%), strutture residenziali (12,9%), servizi di trasporto sociale (11,1%), interventi e servizi socio-educativi (8,0%);
  - famiglia e minori: trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito e per il pagamento di rette (22,9%), attività di servizio sociale di supporto alla persona, alla famiglia, alla rete sociale (10,8%), informazioni, consulenza e porte di accesso alla rete dei servizi (10,1%);
  - fisco: interventi su addizionale comunale Irpef (42,6%), tassa sui rifiuti (29,4%), imposte sull'abitazione (24,4%);
  - istruzione: servizi ausiliari quali le mense o il trasporto scolastico (26,9%), servizi socio-educativi alla prima infanzia (18,0%), azioni di costruzione o riqualificazione di scuole primarie e secondarie (12,4%), interventi di sostegno scolastico a carattere socio-educativo (10,1%);
  - mercato del lavoro: politiche attive del lavoro (14,9%), politiche del lavoro per il personale dell'ente (12,3%), interventi sulla conciliazione tra famiglia e lavoro (11,7%), prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo (10,5%), collocamento mirato (9,6%);
  - povertà: trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito (37,4%), servizi di supporto quali mense sociali o centri per la distribuzione di beni di prima necessità (16,6%);
  - salute, assistenza distrettuale: servizi di assistenza domiciliare (13,6%), continuità assistenziale (13,3%), assistenza sanitaria di base (13,1%);
  - salute, assistenza ospedaliera: interventi sul pronto soccorso (12,3%);
  - salute, prevenzione: azioni per la sorveglianza, la prevenzione e il controllo delle malattie infettive (55,6%).

#### 4. Selettività e categorialità

Le prestazioni pubbliche possono avere copertura universalistica – quando sono riconosciute a tutti, nella stessa misura – oppure possono essere erogate sulla base del principio della selettività o categorialità, dunque in via subordinata all'accertamento di determinate caratteristiche o requisiti dei potenziali beneficiari; in specie, requisiti economici quali il reddito e la condizione patrimoniale oppure requisiti socio-anagrafici quali l'età, la condizione familiare (composizione e struttura), il titolo di soggiorno, la cittadinanza e via dicendo.

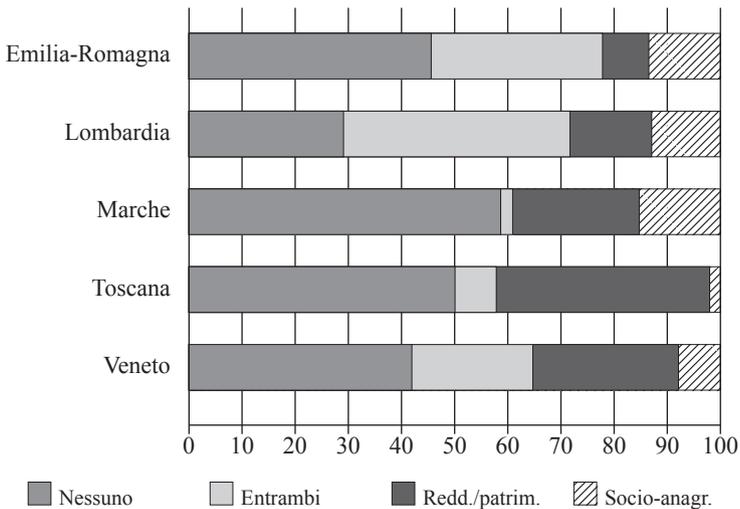
Fatta questa necessaria premessa, le azioni e misure contrattate nel 2022-2023 hanno, in buona parte, carattere selettivo (Tabella 10): circa un terzo (36,9% del totale) non prevede, infatti, alcun requisito di accesso, né socio-anagrafico né economico-patrimoniale. Quanto alla parte rimanente, il 34,3% di azioni e misure prevede, al contempo, requisiti socio-anagrafici (in prevalenza relativi a età e condizione familiare dei beneficiari) e reddituali e patrimoniali, il 16,6% solo requisiti di natura economica e patrimoniale – secondo l'indicatore Isee (13,2%) o altro indicatore simile (3,4%) – e il 12,2% solo criteri socio-anagrafici. Nel confronto con il 2022, nel 2023 aumenta la quota relativa di azioni e misure di politica contrattate su base universalistica (dal 32,1,0% al 41,4% del totale), come pure l'incidenza delle azioni o misure contrattate per target definiti solo secondo criteri reddituali e patrimoniali (dal 11,4% al 21,3% del totale); per contro, diminuisce la frequenza delle azioni e misure per beneficiari identificati a partire da requisiti sia socio-anagrafici sia economici (da 41,4% al 27,8% del totale) oppure solo socio-anagrafici (dal 15,2% al 9,5% del totale).

La disamina di questi stessi dati per Regione (Figura 4), rivela come il principio dell'universalismo sia piuttosto ricorrente, e anzi prevalente, nella contrattazione conclusa nelle Marche: in questo territorio, nel biennio in questione, il 58,8% delle azioni o misure negoziate è, infatti, potenzialmente rivolta a tutti, indipendentemente da qualsivoglia caratteristica sociale o economica. L'universalismo è piuttosto frequente anche in Toscana (50,3%), Emilia-

Tabella 10. Azioni o misure, per criteri di selettività e categorialità e anno (% sul totale)

<i>Requisiti</i>	<i>2022</i>		<i>2023</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>	<i>v.a.</i>	<i>% sul tot.</i>
Nessuno	1.804	32,1	2.564	41,4	4.368	36,9
Altro e Isee	1208	21,5	625	10,1	1833	15,5
Altro e Altro criterio	678	12,0	252	4,1	930	7,9
Età e Isee	285	5,1	511	8,2	796	6,7
Condiz. familiare e Isee	82	1,5	266	4,3	348	2,9
Cond. fam. e Altro criterio	20	0,4	43	0,7	63	0,5
Età e Altro criterio	29	0,5	16	0,3	45	0,4
Titolo sogg. e Altro criterio	17	0,3	3	0,0	20	0,2
Anzianità resid. e Isee	4	0,1	2	0,0	6	0,1
Cittadinanza e Isee	3	0,1	4	0,1	7	0,1
Anzian. resid. e Altro criterio	1	0,0	1	0,0	2	0,0
Titolo sogg. e Isee	0	0,0	3	0,0	3	0,0
Socio-anagr. ed economici	2.327	41,4	1.726	27,8	4.053	34,3
Isee	430	7,6	1135	18,3	1565	13,2
Altro criterio	212	3,8	187	3,0	399	3,4
Solo economici	642	11,4	1322	21,3	1964	16,6
Altro	611	10,9	286	4,6	897	7,6
Età	200	3,6	200	3,2	400	3,4
Condiz. familiare	34	0,6	76	1,2	110	0,9
Cittadinanza	3	0,1	23	0,4	26	0,2
Anzianità residenza	1	0,0	1	0,0	2	0,0
Titolo soggiorno	5	0,1	2	0,0	7	0,1
Solo socio-anagrafici	854	15,2	588	9,5	1.442	12,2
<i>Totale</i>	<i>5.627</i>	<i>100,0</i>	<i>6.200</i>	<i>100,0</i>	<i>11.827</i>	<i>100,0</i>

Figura 4. Azioni o misure, per criteri di selettività e categorialità e Regione, 2022-2023 (% sul totale)



Romagna (45,7%) e Veneto (42,0%). In Lombardia, invece, si registra l'incidenza più bassa di azioni e misure a carattere universalistico (29,2%) e, di contro, la quota più elevata di azioni e misure di politica rivolte a specifici target definiti sulla base di requisiti sia socio-anagrafici sia reddituali e patrimoniali (42,6%). Ulteriore peculiarità sulla quale è utile gettare luce è, infine, il carattere della contrattazione sociale conclusa in Toscana, dove risulta comparativamente elevata (40,1%) la quota di azioni e misure riservate a target definiti solo secondo requisiti reddituali e patrimoniali.

## 5. Gli obiettivi

Come anticipato in introduzione, altro elemento di novità del sistema di classificazione ora in vigore è la possibilità di esaminare gli obiettivi della contrattazione sociale di prossimità. In proposito, i dati riportati nella Tabella 11 rivelano come, sul totale delle azioni o misure negoziate nel biennio 2022-2023, un quarto sia

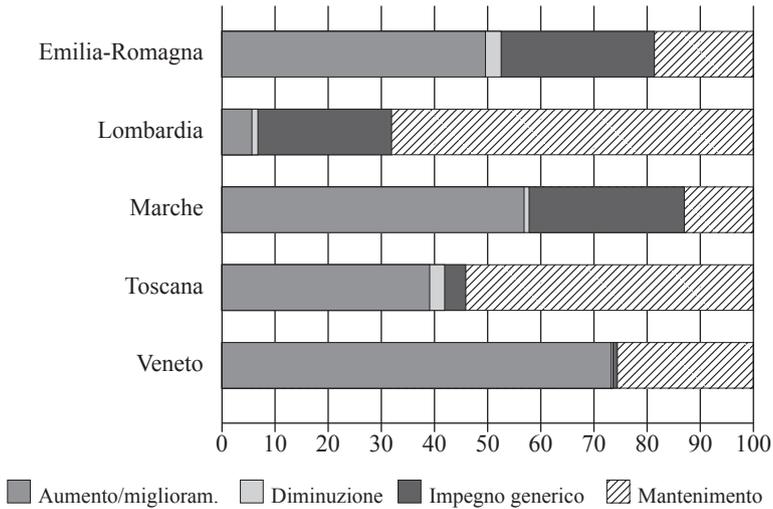
Tabella 11. Azioni o misure, per obiettivi e anno  
(valori assoluti e % sul totale)

Finalità	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Aumento o miglioramento	1.248	22,2	1.616	26,1	2.864	24,2
Mantenimento	2.945	52,3	3.012	48,6	5.957	50,4
Diminuzione	64	1,1	81	1,3	145	1,2
Impegno generico	1.370	24,3	1.491	24,1	2.861	24,2
<i>Totale</i>	<i>5.627</i>	<i>100,0</i>	<i>6.200</i>	<i>100,0</i>	<i>11.827</i>	<i>100,0</i>

inteso a migliorare il quadro esistente delle politiche (24,2%), intendendo con ciò la possibilità di aumentare la platea dei beneficiari oppure il novero delle prestazioni offerte, oppure ancora prevedere uno stanziamento maggiore di risorse economiche. La maggioranza delle azioni o misure ha come finalità quella di mantenere quanto già in essere, sempre in ordine a parametri quali i potenziali beneficiari, le risorse complessivamente erogate (50,4%), mentre una quota residuale della contrattazione sociale (1,2%) prevede una diminuzione di prestazioni, risorse, o del numero di potenziali beneficiari. In un caso su quattro (24,2%), la contrattazione sociale si traduce in impegni generici, quali l'affermazione di priorità, di obiettivi di politica o altro simile. Tra il 2022 e il 2023 si osserva un incremento della quota di contrattazione “incrementale o acquisitiva” (dal 22,6% al 26,1% del totale), a fronte di una riduzione della quota di azioni o misure negoziate per mantenere il quadro esistente (dal 52,3% al 48,6%).

Su base regionale (Figura 5), l'incidenza più elevata di azioni o misure a carattere espansivo si osserva in Veneto (73,5% del totale) e quindi, in ordine decrescente, nelle Marche (57,0%), in Emilia-Romagna (49,7%). In Toscana e, soprattutto, in Lombardia prevale, invece, la contrattazione sociale intesa al mantenimento del quadro esistente, che incide, rispettivamente, per il 54,1% e il 68,0% del totale delle azioni o misure negoziate. In questi stessi

Figura 5. Azioni o misure, per obiettivi e Regione, 2022-2023 (% sul totale)



territori il peso della contrattazione sociale “acquisitiva o incrementale” è, invece, contenuto e pari, rispettivamente, al 39,2% e al solo 5,7% del totale delle azioni o misure negoziate. Tra il 2022 e il 2023 il quadro complessivo non registra mutamenti di sorta (Tabella 8A in allegato).

## 6. Processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche

Il processo concertativo che porta alla sottoscrizione dei documenti sinora considerati può essere esaminato, anzitutto, con riguardo alle caratteristiche dei firmatari, quanto a numero e tipologia. In proposito, il primo dato di interesse è il numero medio di firmatari che, nel periodo in esame, è pari a 4,5 unità, numero variabile tra 1 e 16 nel 2022 e tra 1 e 12 nel 2023. Nel 2019 il numero medio di sottoscrittori era pari a 5,5 unità, con valori inclusi tra 1 e 20. Quanto alla tipologia di firmatari, i documenti sono

in buona parte unitari (882 documenti, pari al 78,3% del totale), vale a dire sottoscritti contemporaneamente dalle principali sigle sindacali: nel dettaglio, si tratta di 425 documenti, pari al 78,7% del totale, nel 2022, e di 457 documenti, pari al 77,9% del totale, nel 2023. Ancor più nel dettaglio, su un totale di 1.122 documenti per i quali sono disponibili le informazioni in esame, Cisl e Fnp-Cisl ne hanno sottoscritti 819 ciascuna e 1.090 in totale; di questi 548 in modo congiunto e 542 quelli sottoscritti o da Cisl o Cisl-Fnp. I documenti rimanenti, pari a 32, sono stati firmati da altre rappresentanze di categoria Cisl. Nelle Regioni, i documenti che registrano un numero più elevato di soggetti firmatari si registrano in Veneto e Marche (5 in media), seguite da Toscana (4,8), mentre la contrattazione sociale di prossimità portata a termine in Lombardia ed Emilia-Romagna è conclusa e siglata, in media, da un numero relativamente più basso di firmatari (4,2). Sempre a livello regionale, la percentuale di documenti firmati in modo unitario nel biennio 2022-2023 è più elevata in Veneto (99,4%), Toscana (97,6%) ed Emilia-Romagna (85,1%) e Lombardia (83,7%); essa risulta, invece, su livelli più contenuti e appena superiori al 50% del totale nelle Marche (53,0%).

Il processo concertativo può essere inoltre esaminato, ulteriore elemento di novità del sistema di classificazione di recente adottato, in ordine a due variabili chiave, che consentono di valutarne la qualità:

1. la fase del processo di *policy-making* in cui sono intervenuti i processi di concertazione;
2. il ruolo della concertazione, vale a dire grado effettivo di coinvolgimento delle parti sindacali al processo di definizione delle scelte di politica.

Quanto alla fase del processo di *policy-making* (Tabella 12), i tre quarti dei documenti per i quali vi sono informazioni disponibili (74,7%) sono il risultato di processi concertativi sviluppatasi in tempi di programmazione/progettazione, anche in sede di bilancio previsionale, e dunque rivelano un certo grado di partecipazione del sindacato alla identificazione dei problemi sociali da affrontare e alla definizione dell'agenda politica; il 12,8% dei documenti

Tabella 12. Documenti, per fase del policy-making in cui intervengono i processi concertativi e anno (valori assoluti e % sul totale)

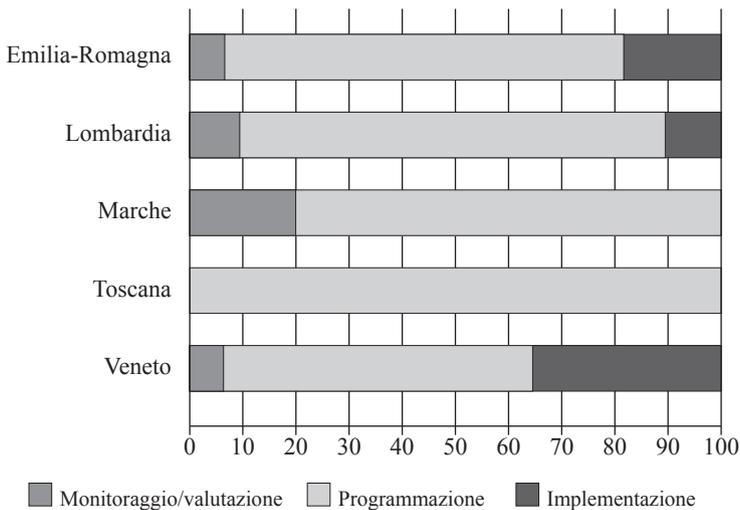
	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Programmazione	118	72,4	121	77,1	239	74,7
Implementazione	22	13,5	19	12,1	41	12,8
Monitor./Valutazione	23	14,1	17	10,8	40	12,5
<i>Totale (%)</i>	<i>163</i>	<i>100,0</i>	<i>157</i>	<i>100,0</i>	<i>320</i>	<i>100,0</i>
Mancanti	377		430		807	

è l'esito di pratiche negoziali intercorse in sede di implementazione degli interventi, o anche di variazione di bilancio, e il 12,5% di processi negoziali in sede di monitoraggio o valutazione di interventi già realizzati o nella fase di discussione del bilancio consuntivo. Tra il 2022 e il 2023 mette conto osservare la crescita dell'incidenza relativa della contrattazione sociale condotta in fase di programmazione politica, dal 72,4% al 77,1%.

Su scala regionale (Figura 6), i contesti territoriali in cui i processi di concertazione si sono inseriti nella fase di programmazione/progettazione di politica sono, secondo un ordine di importanza decrescente, Toscana (100,0%), Marche e Lombardia (80,0%), Toscana (75,0%). In questo quadro, altre tipicità che si osservano sono la quota, relativamente elevata, di documenti risultato di concertazione nella fase di attuazione o messa in opera delle politiche in Emilia-Romagna (18,3%) e di quelli esiti di processi negoziali in ottica di monitoraggio o valutazione nelle Marche (20,0%)

Passando alla disamina del ruolo della concertazione, i dati riportati in Tabella 13 suggeriscono che, in modo crescente tra il 2022 e il 2023, prevalgono dinamiche di reale partecipazione e protagonismo sindacale: sul totale dei documenti per i quali l'informazione è stata rilevata, il 68,2% rimanda, infatti, a dinamiche di partecipazione o coinvolgimento. Quanto ai documenti rimanenti, nel 22,1% dei casi i processi di concertazione sociale hanno

Figura 6. Documenti, per fase del policy-making in cui intervengono i processi concertativi e Regione (% sul totale)



previsto consultazione del sindacato – senza dunque che queste contribuissero a definire in modo congiunto obiettivi, metodi, priorità, strumenti di politica – e nel 9,7% dei casi informazione dei sindacati, che dunque hanno semplicemente ricevuto un flusso di dati e comunicazioni in ordine alle scelte di politica progettate o implementate.

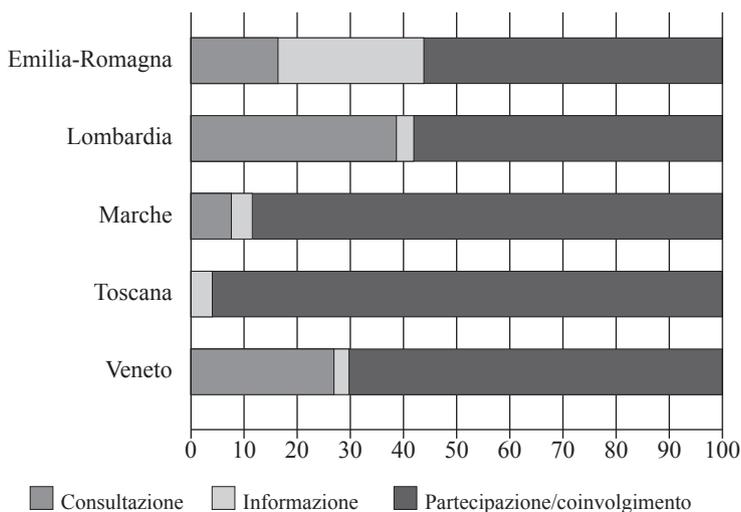
Il dettaglio regionale, riportato nella Figura 7, mette in luce come:

- l'incidenza relativa delle dinamiche di partecipazione/coinvolgimento è maggiore in Toscana (96,0%) e nelle Marche (88,5%) e, per contro, più contenuta in Lombardia (58,2%) ed Emilia-Romagna (56,2%);
- la quota più elevata di documenti in cui il ruolo della contrattazione sociale è limitato alla sola informazione del sindacato si osserva in Emilia-Romagna (27,4%);
- in Lombardia (38,7%) e Veneto (27,0%) una parte consistente della contrattazione sociale di prossimità documentata nel biennio si articola attraverso la semplice consultazione delle parti sindacali.

Tabella 13. Documenti, per ruolo della concertazione e anno (valori assoluti e % sul totale)

	2022		2023		Totale	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Partecipazione/ coinvolgimento	91	57,2	156	76,8	247	68,2
Consultazione	51	32,1	29	14,3	80	22,1
Informazione	17	10,7	18	8,9	35	9,7
<i>Totale (%)</i>	<i>159</i>	<i>100,0</i>	<i>203</i>	<i>100,0</i>	<i>362</i>	<i>100,0</i>
Mancanti	381		384		765	

Figura 7. Documenti, per ruolo della concertazione e Regione (% sul totale)



Per chiudere il quadro sulla natura e caratteristiche dei processi di concertazione, vale la pena gettare luce sul fatto che i documenti sottoscritti si accompagnano, in un quarto dei casi (26,3%) da interventi di valutazione dell'impatto delle azioni previste, in un altro quarto dei casi da azioni di diffusione del testo del documen-

Tabella 14. Documenti, per azioni di promozione e qualificazione, e anno (valori assoluti e % sul totale)

	2022		2023		Total	
	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.	v.a.	% sul tot.
Nessuna azione specificata	56	27,1	59	26,0	115	26,5
Valutazione dell'impatto	57	27,5	57	25,1	114	26,3
Diffusione del testo dell'accordo/documento	45	21,7	55	24,2	100	23,0
Coinvolgimento dei beneficiari	33	15,9	49	21,6	82	18,9
Diffusione dei risultati	15	7,2	5	2,2	20	4,6
Conseguenze per il mancato rispetto dell'intesa	1	0,5	2	0,9	3	0,7
<i>Totale</i>	<i>207</i>	<i>100,0</i>	<i>227</i>	<i>100,0</i>	<i>434</i>	<i>100,0</i>
Mancanti	333		360		693	

to sottoscritto (23,0%), in circa un ulteriore quinto dei casi da iniziative di coinvolgimento diretto dei beneficiari (18,9%). Nel 26,5% dei casi non è prevista alcuna specifica azione di promozione e qualificazione delle intese sottoscritte (Tabella 14).

## 7. Conclusione

In definitiva, i dati raccolti dall'Osservatorio Cisl nel biennio 2022-2023, mostrano che – seppure in uno scenario in cui il volume complessivo della contrattazione sociale documentata si riduce rispetto a quanto registrato nel decennio precedente, soprattutto, rispetto al periodo pre-Covid – i processi di contrattazione sociale che si sviluppano nel nostro Paese risultano essere: abbastanza distribuiti tra i territori regionali; piuttosto circoscritti nella loro validità territoriale e temporale; certamente articolati, per materie, azioni e misure di politica in essi sviluppate; segnati da un prevalente carattere conservativo e, in seconda battuta, migliorativo;

animati da un numero relativamente contenuto di attori e comunque caratterizzati da dinamiche di reale partecipazione e coinvolgimento del sindacato. Più in particolare, i documenti analizzati – che in tre quarti dei casi sono vere e proprie intese o accordi – sono primariamente validi a livello comunale (o sovracomunale); in quanto tali, anche per ragioni legate alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli amministrativi e di governo, essi risultano incentrati su aree e tematiche quali la programmazione, progettazione e realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete (in tema di anziani e famiglia e minori, anzitutto), l'assistenza distrettuale, vale a dire le attività e i servizi sanitari e socio-sanitari del territorio, le imposte e tasse municipali. Preferenza, nella contrattazione sociale di prossimità, è data ai trasferimenti natura, beni e servizi di vario genere, che vengono erogati, in sei casi su dieci, in modo selettivo e/o categoriale, in base a requisiti economico-patrimoniali e socio-anagrafici spesso combinati tra di loro.

Questo il quadro sin qui dipinto; un quadro che conferma, una volta di più, i caratteri della contrattazione sociale di prossimità documentata e dei suoi esiti: varietà e complessità dei temi trattati; articolazione secondo le peculiarità dei sistemi locali; complementarietà rispetto al modello nazionale di protezione sociale; partecipazione e coinvolgimento del sindacato. Sullo sfondo si osservano, comunque, particolari che richiedono, negli anni a venire, uno sguardo attento. Sembrano, infatti, cogliersi: una riduzione nel numero medio di attori negoziali coinvolti, specie per quanto riguarda i soggetti del terzo settore; il prevalere di un orizzonte contenuto, quanto a validità temporale delle intese raggiunte; l'affermarsi di una funzione di presidio e difesa, a fronte di possibili interventi di riduzione di risorse o prestazioni erogate, oppure un restringimento del bacino dei potenziali beneficiari. Sono, questi, elementi di riflessione che consegniamo al dibattito congressuale e con i quali la contrattazione sociale di prossimità è chiamata sin da subito a confrontarsi, per poter continuare a esercitare un ruolo chiave nei processi di riforma del sistema di protezione sociale e sanitario, più in generale nel sistema di *governance* del territorio.

Tabella 1A. Documenti, per Regione e anno (% sul totale)

Regione	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abruzzo	2,9	2,9	1,3	0,5	1,3	0,3	0,0	0,4	0,5	1,7	4,1
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,6	0,3	0,2	0,0
Calabria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Campania	12,9	1,3	0,6	4,6	2,5	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Emilia-Romagna	8,8	15,9	15,2	15,7	17,8	18,4	14,2	14,7	22,0	14,6	21,3
Friuli-Venezia Giulia	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	0,3	1,5	0,7	0,0	0,6	0,5
Lazio	2,0	2,9	4,2	2,7	1,5	3,9	2,2	7,9	4,8	4,6	4,3
Liguria	0,8	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,9	0,6	1,3	0,5
Lombardia	46,8	49,7	46,2	44,2	49,2	48,7	45,6	38,5	45,1	38,7	35,8
Marche	2,9	5,6	4,7	6,3	6,5	7,5	9,3	16,9	11,0	10,6	14,3
Molise	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3
Piemonte	8,7	9,3	7,4	8,7	7,3	4,9	3,6	4,2	3,6	5,7	5,8
Puglia	0,6	2,4	10,0	2,8	2,6	1,3	4,1	6,4	2,1	3,7	0,3
Sardegna	0,7	0,0	0,3	0,7	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,2
Sicilia	0,0	0,3	0,3	1,2	0,2	0,3	0,1	0,4	1,2	0,4	0,0
Toscana	7,4	6,2	7,1	4,6	2,6	6,3	8,8	3,5	5,8	8,9	4,6
Umbria	0,2	0,5	0,4	0,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Veneto	3,6	1,5	1,3	6,9	7,0	7,0	9,4	4,4	2,7	9,1	7,8
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (n.a.)	839	753	1.003	967	1.002	1.027	925	543	771	540	587

Tabella 2A. Documenti, per tipologia, Regione e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>Altro</i>	<i>Incontro</i>	<i>Intesa/Accordo</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>				
2022	10,1	53,2	36,7	100,0
2023	0,0	56,0	44,0	100,0
<i>Totale</i>	3,9	54,9	41,2	100,0
<i>Lombardia</i>				
2022	1,0	23,9	75,1	100,0
2023	0,5	24,3	75,2	100,0
<i>Totale</i>	0,7	24,1	75,2	100,0
<i>Marche</i>				
2022	0,0	17,5	82,5	100,0
2023	0,0	21,4	78,6	100,0
<i>Totale</i>	0,0	19,9	80,1	100,0
<i>Toscana</i>				
2022	0,0	0,0	100,0	100,0
2023	0,0	3,7	96,3	100,0
<i>Totale</i>	0,0	1,3	98,7	100,0
<i>Veneto</i>				
2022	0,0	4,1	95,9	100,0
2023	0,0	2,2	97,8	100,0
<i>Totale</i>	0,0	3,2	96,8	100,0

Tabella 3A. Documenti, per ambito di validità e anno (% sul totale)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sub-comunale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	1,3
Comunale	78,4	84,9	72,3	79,4	81,1	82,5	83,6	65,4	75,2	78,9	80,8
Inter-comunale	15,0	6,8	21,8	8,8	9,8	9,3	9,6	16,2	13,1	8,7	8,8
Provinciale	3,0	1,6	2,7	4,7	2,7	2,5	2,3	4,8	5,6	5,0	4,4
Inter-provinciale	0,0	0,3	0,0	0,8	1,1	0,9	0,5	0,9	1,0	0,6	0,5
Regionale	3,6	6,5	3,2	6,3	5,3	4,9	4,0	12,7	5,1	4,4	4,3
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>										

Tabella 3.1 A. Documenti, per ambito di validità, Regione e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>Sub-Comunale</i>	<i>Comunale</i>	<i>Inter-comunale</i>	<i>Prov.</i>	<i>Inter-prov.</i>	<i>Regionale</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>							
2022	0,0	78,5	10,1	8,9	0,0	2,5	100,0
2023	0,0	81,6	16,0	1,6	0,8	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>0,0</i>	<i>80,4</i>	<i>13,7</i>	<i>4,4</i>	<i>0,5</i>	<i>1,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Lombardia</i>							
2022	2,4	89,5	4,3	2,4	1,0	0,5	100,0
2023	0,0	92,4	1,9	5,2	0,0	0,5	100,0
<i>Totale</i>	<i>1,2</i>	<i>90,9</i>	<i>3,1</i>	<i>3,8</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>100,0</i>
<i>Marche</i>							
2022	0,0	63,2	21,1	3,5	0,0	12,3	100,0
2023	0,0	59,5	16,7	2,4	0,0	21,4	100,0
<i>Totale</i>	<i>0,0</i>	<i>61,0</i>	<i>18,4</i>	<i>2,8</i>	<i>0,0</i>	<i>17,7</i>	<i>100,0</i>
<i>Toscana</i>							
2022	0,0	89,6	2,1	4,2	0,0	4,2	100,0
2023	0,0	96,3	0,0	0,0	0,0	3,7	100,0
<i>Totale</i>	<i>0,0</i>	<i>92,0</i>	<i>1,3</i>	<i>2,7</i>	<i>0,0</i>	<i>4,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Veneto</i>							
2022	0,0	98,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
2023	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>0,0</i>	<i>99,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>1,1</i>	<i>100,0</i>

Tabella 4A. Documenti, per durata in mesi e anno (% sul totale)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023
<12 mesi	3,1	2,8	4,3	1,3	1,1	1,3	1,9		
12 mesi	90,8	89,9	80,6	86,6	81,8	79,7	81,7	77,1	68,9
13-24 mesi	4,1	2,1	4,9	7,6	8,7	7,7	7,8	14,5	20,5
25-47 mesi	1,1	4,5	10,2	3,6	7,8	10,6	7,2	7,1	10,1
48 mesi e +	0,9	0,7	0,2	0,8	0,6	0,7	1,3	1,3	0,6
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>								

Tabella 5A. Documenti, per durata in mesi, Regione e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>≤12 mesi</i>	<i>13-24 mesi</i>	<i>25-36 mesi</i>	<i>37-48 mesi</i>	<i>&gt;48 mesi</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>						
2022	92,0	2,0	4,0	0,0	2,0	100,0
2023	96,3	3,7	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>94,9</i>	<i>3,2</i>	<i>1,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,6</i>	<i>100,0</i>
<i>Lombardia</i>						
2022	89,5	9,1	1,0	0,0	0,5	100,0
2023	78,9	19,2	1,0	0,0	1,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>84,2</i>	<i>14,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,7</i>	<i>100,0</i>
<i>Marche</i>						
2022	89,7	7,7	2,6	0,0	0,0	100,0
2023	49,2	33,9	10,2	5,1	1,7	100,0
<i>Totale</i>	<i>65,3</i>	<i>23,5</i>	<i>7,1</i>	<i>3,1</i>	<i>1,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Toscana</i>						
2022	93,2	6,8	0,0	0,0	0,0	100,0
2023	88,5	7,7	3,9	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>91,4</i>	<i>7,1</i>	<i>1,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Veneto</i>						
2022	77,6	20,4	2,0	0,0	0,0	100,0
2023	97,8	0,0	0,0	2,2	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>87,4</i>	<i>10,5</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>

Tabella 6A. Documenti, per numero di azioni previste, Regione e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>≤5</i>	<i>6-10</i>	<i>11-20</i>	<i>21/30</i>	<i>30+</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>						
2022	29,1	40,5	27,9	2,5	0,0	100,0
2023	32,0	35,2	27,2	5,6	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>30,9</i>	<i>37,3</i>	<i>27,5</i>	<i>4,4</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Lombardia</i>						
2022	1,9	21,1	35,4	25,8	15,8	100,0
2023	6,7	21,4	35,7	19,5	16,7	100,0
<i>Totale</i>	<i>4,3</i>	<i>21,2</i>	<i>35,6</i>	<i>22,7</i>	<i>16,2</i>	<i>100,0</i>
<i>Marche</i>						
2022	38,6	38,6	22,8	0,0	0,0	100,0
2023	35,7	41,7	20,2	2,4	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>36,9</i>	<i>40,4</i>	<i>21,3</i>	<i>1,4</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Toscana</i>						
2022	87,5	10,4	2,1	0,0	0,0	100,0
2023	66,7	25,9	7,4	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>80,0</i>	<i>16,0</i>	<i>4,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Veneto</i>						
2022	81,6	16,3	2,0	0,0	0,0	100,0
2023	73,9	26,1	0,0	0,0	0,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>77,9</i>	<i>21,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>100,0</i>

Tabella 7A. Azioni o misure, per tipologia, Regione e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>Trasf. in denaro</i>	<i>Trasf. in natura</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>				
2022	12,5	57,8	29,7	100,0
2023	16,2	55,5	28,4	100,0
<i>Totale</i>	<i>14,9</i>	<i>56,3</i>	<i>28,8</i>	<i>100,0</i>
<i>Lombardia</i>				
2022	16,0	56,6	27,4	100,0
2023	15,9	56,7	27,4	100,0
<i>Totale</i>	<i>15,9</i>	<i>56,7</i>	<i>27,4</i>	<i>100,0</i>
<i>Marche</i>				
2022	18,4	55,1	26,5	100,0
2023	13,1	57,9	29,0	100,0
<i>Totale</i>	<i>15,2</i>	<i>56,8</i>	<i>28,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Toscana</i>				
2022	15,3	26,9	57,8	100,0
2023	13,8	43,4	42,8	100,0
<i>Totale</i>	<i>14,7</i>	<i>33,3</i>	<i>52,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Veneto</i>				
2022	8,7	55,5	35,8	100,0
2023	17,5	43,7	38,9	100,0
<i>Totale</i>	<i>13,0</i>	<i>49,7</i>	<i>37,3</i>	<i>100,0</i>

Tabella 8A. Azioni o misure, per obiettivi, anno e Regione (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>Aumento o miglioramento</i>	<i>Mantenimento</i>	<i>Diminuzione</i>	<i>Impegno generico</i>	<i>Totale</i>
<i>Emilia-Romagna</i>					
2022	47,9	3,3	29,9	19,0	100,0
2023	50,7	2,7	28,3	18,2	100,0
<i>Totale</i>	<i>49,7</i>	<i>2,9</i>	<i>28,9</i>	<i>18,5</i>	<i>100,0</i>
<i>Lombardia</i>					
2022	5,6	1,0	25,9	67,5	100,0
2023	5,9	1,1	24,7	68,4	100,0
<i>Totale</i>	<i>5,7</i>	<i>1,0</i>	<i>25,3</i>	<i>68,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Marche</i>					
2022	56,8	0,7	27,0	15,5	100,0
2023	57,1	0,9	30,7	11,2	100,0
<i>Totale</i>	<i>57,0</i>	<i>0,8</i>	<i>29,2</i>	<i>13,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Toscana</i>					
2022	38,7	2,2	4,8	54,3	100,0
2023	39,9	3,2	3,2	53,8	100,0
<i>Totale</i>	<i>39,2</i>	<i>2,6</i>	<i>4,1</i>	<i>54,1</i>	<i>100,0</i>
<i>Veneto</i>					
2022	72,5	0,4	0,4	26,7	100,0
2023	74,5	0,0	1,3	24,3	100,0
<i>Totale</i>	<i>73,5</i>	<i>0,2</i>	<i>0,8</i>	<i>25,5</i>	<i>100,0</i>



## II

# La rappresentanza sociale tra contrattazione di prossimità e partecipazione: sfide e opportunità da cogliere

di Rosangela Lodigiani\*

### 1. La contrattazione sociale come azione articolata, plurale, strategica

I dati dell'Osservatorio sociale ci spingono a guardare avanti. Pur a fronte di un numero di accordi ancora inferiore alla fase pre-pandemica, i segnali di dinamismo non mancano. Negli anni dell'emergenza sanitaria l'andamento della contrattazione, letto a partire dagli accordi caricati nell'archivio dell'Osservatorio sociale, appare altalenante. Se i dati dell'ultimo biennio indicano una ripresa: dai 540 accordi del 2022 si passa ai 587 del 2023 (+7,3%), si dovrà attendere il consuntivo del 2024 per verificare quanto il *trend* sia consolidato. Alcune considerazioni, tuttavia, le possiamo già trarre.

#### *Complessità fa rima con incisività?*

Nello stesso biennio 2022-23 ad *aumentare è soprattutto il numero di azioni complessivamente negoziate*. In virtù del fatto che è cresciuto il numero di accordi che contengono tra le 6 e le 10 e tra le 11 e le 20 misure e/o interventi di politica ciascuno, il volume di azioni negoziate è più che raddoppiato, passando da 6.325 a 13.145. Come spiegato nel capitolo 2, è la prima volta che rileviamo questa variabile e dunque è presto per apprezzarne appieno il

\* Professoressa ordinaria, Università Cattolica del Sacro Cuore.

valore. Tuttavia, un aspetto è evidente: *la contrattazione sociale di prossimità costituisce un processo complesso e articolato; un processo che tocca insieme più materie e negozia più interventi contemporaneamente.*

A questo si aggiunge il fatto che tende ad aumentare la durata di validità degli accordi: diminuisce la quota di accordi con validità inferiore a 12 mesi (anche se resta decisamente preponderante) mentre aumenta sia quella di accordi di durata tra 13 e 24 mesi sia, più limitatamente tra i 24 e i 36 mesi, e persino oltre. Un segnale piccolo, forse, ma indicativo dell'orientamento volto a produrre una negoziazione più incisiva e stabile.

D'altro canto, le testimonianze che abbiamo raccolto tra contrattualisti nel corso di alcuni appuntamenti seminariali e formativi degli ultimi anni<sup>1</sup>, riportano la fatica sia nella fase pandemica che post-pandemica di convocare o aprire tavoli, di avviare confronti duraturi, soprattutto in alcuni contesti; e raccontano degli sforzi messi in campo per innovare le forme del dialogo e della negoziazione. Di qui l'esigenza di *“far fruttare al massimo” le occasioni di incontro che si riescono a generare.*

Ne avevamo avuto un chiaro saggio nella fase più acuta dell'emergenza sanitaria, quando molto impegno era stato profuso per portare la voce del sindacato anche su tavoli diversi da quelli classici del confronto con le amministrazioni locali, quando si erano rafforzati i rapporti con altri attori interni al sindacato stesso (come le federazioni di categoria) ed esterni all'organizzazione (dalle prefetture agli istituti bancari, agli enti di terzo settore e altro ancora), con il risultato di riuscire a siglare intese e protocolli, istituire Osservatori, sviluppare azioni di monitoraggio, allargare il raggio di interesse e intervento a tematiche nuove. Ricordiamo a titolo d'esempio, il contributo portato dalla contrat-

<sup>1</sup> Cfr. Seminario formativo “Azioni e strumenti per la promozione e lo sviluppo delle politiche sociali”. Centro Studi Firenze 10-12 dicembre 2024; Incontro Coordinamenti Politiche sociali e sanitarie Cisl ed Fnp “Contrattazione sociale e sviluppo sostenibile: impulsi all'azione” 17 aprile 2024.

tazione sociale, in una logica di sussidiarietà, all'adozione dei protocolli salute e sicurezza anticontagio a tutela dei lavoratori e dei cittadini nei luoghi di lavoro, ma anche al rafforzamento dei dispositivi di sostegno del reddito non solo per i lavoratori (ammortizzatori sociali, cassa integrazione, agevolazioni accesso alle misure) ma anche per cittadini e famiglie (con appositi interventi di natura fiscale e trasferimenti economici, pacchi alimentari e buoni spesa<sup>2</sup>).

### *La natura plurale come asset*

L'emergenza sanitaria ha per certi versi costituito un punto di svolta, rafforzando la natura plurale dell'azione negoziale sindacale che:

- si esprime attraverso una *pluralità di pratiche e processi di dialogo, contrattazione e rappresentanza*, grazie all'iniziativa di una *pluralità di soggetti* direttamente incaricati, quali i contrattualisti della Fnp e del sindacato confederale territoriale,
- si sviluppa con il concorso di *altre componenti della struttura organizzativa* (anzitutto le categorie) e di *altri attori di emanazione sindacale* che gravitano attorno a questa struttura, entrando in sinergia con essa (per es. le realtà associative, i servizi fiscali e di patronato),
- si gioca su più livelli istituzionali (comunale, intercomunale, regionale) e in più «sedi» (come le amministrazioni locali, i patti territoriali per lo sviluppo, i tavoli tematici, le cabine di regia).

Di questa natura plurale i dati raccolti dall'Osservatorio sociale offrono un puntuale riscontro di cui è utile qui rimarcare tre aspetti e le sfide che ad essi sono connesse.

<sup>2</sup> Lodigiani R., *La contrattazione sociale nei primi mesi dell'emergenza Covid-19: una lettura qualitativa*, in Lodigiani R., Riva E., (a cura di), *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale – Cisl e Fnp Cisl, Edizioni Lavoro, Roma, 2021.

## *La pluralità e specializzazione tra i diversi livelli di negoziazione*

*La contrattazione sociale di prossimità ha una natura essenzialmente e tipicamente comunale, volta a intervenire in modo diretto nella definizione delle politiche sociali e di welfare locale, in specie nella programmazione e implementazione dei servizi sociali.*

*Tuttavia, il livello regionale della contrattazione, benché quantitativamente più residuale, oltre che operare sulle specifiche competenze delle Regioni (mercato del lavoro e sanità), soprattutto in alcuni contesti svolge una funzione di indirizzo, di definizione delle priorità da perseguire nei territori, di indicazione di metodo e di regolazione del processo negoziale<sup>3</sup>. È quello regionale un livello che potrebbe in tale senso svilupparsi ulteriormente in chiave strategica.*

## *La pluralità dei sottoscrittori degli accordi e dei firmatari delle intese*

La contrattazione sociale è in larga misura una azione portata avanti in modo *unitario* dalle principali rappresentanze sindacali (“un valore in questa stagione di frammentazione” sottolineano alcuni contrattualisti; “separati, difficilmente ti danno udienza”), storicamente promossa dai *sindacati dei pensionati*, ma sempre più oggi con il protagonismo dei *sindacati confederali territoriali*, più raramente con il concorso di alcune categorie. Ad essi, tra i sottoscrittori e firmatari si uniscono varie realtà di terzo settore, in prevalenza legate al mondo associativo sindacale; un contributo importante anche se – secondo gli ultimi dati – in calo. È quest’ultimo un segnale da indagare e comprendere meglio per poter, al contrario, riuscire a rafforzare le alleanze, valorizzare il contributo di realtà associative, di enti di terzo settore e dei servi-

<sup>3</sup> L’attenzione per il processo negoziale in sé incide relativamente di più in tutti i livelli sovra-comunali, laddove è necessario trovare regole comuni a più territori (cfr. Cap. 2).

zi che fanno parte del mondo sindacale e a diverso titolo concorrono alla sua azione di rappresentanza sociale. Una sfida da cogliere in una stagione di rinnovata attenzione per l'amministrazione condivisa e la centralità che assegna proprio agli enti di terzo settore.

### *La pluralità dei documenti riportati in archivio*

Grazie ai nuovi criteri di classificazione, non solo dei “prodotti”, ma del processo della contrattazione sociale siamo anche in grado di apprezzare un altro aspetto rilevante: l'accordo è spesso l'esito di più incontri, di un percorso di costruzione di intesa; e anche quando l'esito non fosse quello sperato (l'accordo firmato) la strada compiuta ha un valore in sé. Se le intese/accordi sono il tipo prevalente di documento caricato in archivio – e di fatto anche l'obiettivo a cui principalmente la contrattazione necessariamente mira – è importante che anche degli incontri si tenga traccia perché raccontano del lavoro di *tessitura di legami e di costruzione di consenso che si porta avanti nei territori*.

Questa opera di tessitura, come appena ricordato, è oggi sfidata dalla diffusione dei dispositivi dell'amministrazione condivisa, ma resta decisiva e documenta la pluralità di forme, sedi (tavoli tematici, patti locali per lo sviluppo, cabine di regia,...), appuntamenti in cui il dialogo sociale può essere sviluppato, a supporto di una *governance plurale e partecipativa del welfare locale, della mobilitazione di responsabilità sociali, della qualificazione delle relazioni con le istituzioni*.

## 2. L'infrastrutturazione del welfare locale e la promozione dello sviluppo sostenibile delle comunità locali come impegni distintivi

I dati dell'Osservatorio sociale presentati nel capitolo 2 da un lato offrono alcune conferme, dall'altro portano l'attenzione sulle questioni emergenti.

## *Le conferme*

La contrattazione sociale territoriale si qualifica anzitutto per la *prossimità ai rischi e bisogni sociali* e in particolare a quelli che da tempo siamo abituati a classificare come “nuovi”, ma che nuovi non sono più, eppure continuano a richiedere un presidio attento, puntuale, costante: *invecchiamento, famiglia e minori, impoverimento* (a cui si possono ricondurre sia gli interventi direttamente rivolti al contrasto della povertà, anche educativa, e delle diverse forme del disagio sociale, sia quelli relativi all’area “fisco”, laddove si interviene per esempio sulle aliquote, le tariffe, le riduzioni e le esenzioni, in sintesi a sostegno dell’equità fiscale e tariffaria). A questi principali macro-ambiti di rischi e bisogni sociali corrisponde l’attenzione per determinate *categorie di beneficiari: anziani, famiglie, minori, persone con disabilità e/o non autosufficienti, persone in situazione di disagio*.

Da questo punto di vista, sembra trovare conferma quanto da tempo i Rapporti annuali sulla contrattazione sociale hanno evidenziato: *essa interviene in direzione di una integrazione complementare del sistema pubblico di protezione sociale, con una azione che contribuisce a una doppia ricalibratura, con una attenzione specifica dunque per la sostenibilità sia economica sia sociale del welfare stesso*

- *la ricalibratura «funzionale»* che mira a riequilibrare l’investimento nelle funzioni sociali coperte dal sistema pubblico di protezione, operando per spostare risorse su quelle meno finanziate
- *la ricalibratura «distributiva»* che mira a riequilibrare le forme di tutela e copertura tra le diverse categorie di beneficiari (per es. lavoratori del privato vs del pubblico, occupati a tempo indeterminato vs occupati con contratti atipici, lavoratori dipendenti vs lavoratori autonomi)

così concorrendo a *ripensare quali rischi e bisogni sociali privilegiare e verso quali categorie sociali orientare interventi e risorse*. La contrattazione documentata dall’Osservatorio risulta

infatti primariamente incentrata sui gruppi di popolazione e sulle aree di rischio sociale che risultano meno adeguatamente coperte dal sistema nazionale di protezione sociale<sup>4</sup>.

### *Le questioni emergenti*

D'altro canto, non mancano i segnali che dicono dell'attenzione posta dalla contrattazione sociale sui rischi e bisogni sociali *di nuova generazione*, connessi alle grandi transizioni – climatica, energetica, digitale, demografica – che aggravano i rischi e i bisogni sociali già esistenti, ampliando le disuguaglianze, e che collocano le nuove sfide del welfare in una prospettiva che potremmo definire “eco-sociale”<sup>5</sup>. Al centro di questa prospettiva vi è una visione dello sviluppo inteso come sviluppo integrale, inclusivo, sostenibile. In questi termini tale visione chiede di essere declinata nelle comunità locali, divenendo sempre più una responsabilità confederale.

Entro tale solco, coerentemente, la contrattazione sociale cresce in due *ambiti strategici di intervento*:

- la *salute*, con particolare riferimento all'*assistenza distrettuale*, che mira a sviluppare e garantire le attività e i servizi sanitari e sociosanitari diffusi sul territorio, come per esempio l'assistenza sanitaria di base, la continuità assistenziale ospedale/territorio, la medicina di iniziativa, le case della comunità, i percorsi terapeutici e diagnostici, l'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare, l'integrazione sociosanitaria. Un ambito drammaticamente salito ribalta della cronaca durante

<sup>4</sup> Per es. Lodigiani R., Riva E., (a cura di), *Rapporto 2020*, *op. cit.* e Lodigiani R., Riva E., Colombi M. (a cura di), *Rapporto 2019. Per una Cisl di “prossimità”. Il contributo della contrattazione sociale*, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale – Cisl e Fnp Cisl, Edizioni Lavoro, Roma, 2019, pp. 160.

<sup>5</sup> Cucca, R., Kazepov, Y. e Villa, M., *Towards a Sustainable Welfare System? The Challenges and Scenarios of Eco-social Transitions*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 1/2023, pp. 3-26.

l'emergenza sanitaria da Covid-19 quando è apparso evidente che le differenze regionali e locali in termini offerta di servizi di cura, di presidi sanitari non ospedalieri si traducano anche in disuguaglianze di accesso agli stessi da parte dei cittadini, rendendo urgente intervenire per assicurare il diritto alla salute e alla cura secondo *un approccio olistico e integrato* (aspetto rilanciato dagli investimenti del PNRR e dalla riforma della assistenza territoriale);

- la *coesione* e il *territorio*, con focus sulle misure volte a promuovere lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio. Un ambito di intervento composito e in crescita nell'ultimo biennio; un'area che dice di un'attenzione posta su tematiche quali la crescita economica e occupazionale, la riqualificazione dei lavoratori, la competitività delle imprese, la tutela dell'ambiente, lo sviluppo tecnologico, la riduzione dei divari territoriali e urbani, non ultimo interventi a favore dei giovani, azioni in materia di cultura e turismo, nonché l'attenzione al tema della legalità. Nuovamente è qui in primo piano il tema del contrasto alle disuguaglianze e della promozione di uno sviluppo inclusivo e sostenibile in linea con (e in risposta a) gli obiettivi del PNRR, con la sua programmazione mirata a ridurre i divari economici e sociali.

*Il mandato qualificante:  
l'infrastrutturazione del welfare locale*

Parallelamente è interessante evidenziare *come si interviene nei territori* per il tramite della contrattazione. Come spiegato nel capitolo 2, la nuova classificazione degli accordi consente di valutare se le prestazioni su cui si è andati a intervenire riguardano *trasferimenti in denaro* (monetari, *cash*, anzitutto per il sostegno del reddito) o *trasferimenti in natura* (anche detti *in kind* come beni e servizi), o se si è andati a intervenire sulla *realizzazione o riqualificazione di strutture o infrastrutture* di vario genere (es. strutture residenziali o semi-residenziali) e loro regolamentazione, o ancora se si è andati a intervenire nella

regolazione dei processi concertazione o nei processi di *policy-making*.

Rimandando alla lettura dei dati per un approfondimento analitico, qui rileva sottolineare come la contrattazione sociale, pur certamente contribuendo a sostenere la risposta bisogni di individui e famiglie attraverso trasferimenti monetari di vario tipo, spinga *al centro del proprio mandato lo sviluppo della rete integrata dei servizi, la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi territoriali, l'individuazione dei livelli e delle forme organizzative più appropriate per la gestione dei servizi stessi, l'assicurazione della legalità, di una gestione trasparente degli appalti, ossia in una parola l'infrastrutturazione (sostenibile) del welfare locale.*

Si tratta di un aspetto *qualificante*, che potrebbe contribuire e chiarire la *specificità della contrattazione sociale* stessa e a renderla integrativa rispetto ad altre forme di dialogo e programmazione partecipata.

### *Un vantaggio competitivo da mettere a valore?*

Coerentemente con l'obiettivo di concorrere a infrastrutturare il welfare locale, infine rileva sottolineare che la contrattazione sociale opera per *consolidare e possibilmente espandere le risposte ai bisogni, spingendo per ampliare la dotazione finanziaria investita delle pubbliche amministrazioni, allargare la platea dei potenziali beneficiari e/o la tipologia delle prestazioni offerte*. I dati ci dicono che l'impegno per una azione capace di essere "incrementale o acquisitiva" – nei termini della nuova classificazione – è cresciuta nell'ultimo biennio, anche se in un caso su due l'obiettivo resta quello di mantenere quanto già in essere, contrastando il rischio di arretramenti, questi ultimi confinati a un numero residuale di accordi. Con una duplice implicazione: ribadire "l'importanza di esserci comunque", detto con le parole di un contrattualista, per mantenere fermi i principi dell'equità, della giustizia e dell'inclusione sociale, a difesa dei diritti di cittadinanza sociale, per la promozione del benessere

dei cittadini, la tutela dell'esigibilità dei loro diritti; ad attestare la responsabilità di un sindacato che non si sottrae al confronto anche quando c'è necessità di ridimensionare alcuni interventi a vantaggio di altri, se questo è basato su una analisi dei bisogni e delle risorse, in un quadro di equità oppure per garantire la tenuta del sistema.

Questo “esserci” è tanto più decisivo quanto più, come l'analisi dei dati rivela, *la contrattazione sociale è in grado di svilupparsi in una fase strategica del processo di policy-making*, ovvero quella in cui con le amministrazioni locali si procede all'analisi dei bisogni, all'individuazione delle priorità di intervento e di conseguenza alla programmazione e progettazione delle politiche e dei servizi sociali; ciò che accade in circa i tre quarti degli accordi che forniscono questa informazione, incidenza oltretutto in crescita nel biennio 2022-2023. *È questa una delle sfide più alte che investe oggi l'amministrazione condivisa, in specie la coprogrammazione*. Come affermano Linee guida ministeriali DM 31.03.2021 sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore «la coprogrammazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti».

*Può situarsi qui un vantaggio competitivo per la contrattazione sociale?* La sfida è capire come continuare a offrire alle amministrazioni locali una più ampia analisi dei bisogni e una visione strategica rispetto alle questioni emergenti da affrontare nei territori, che esse a loro volta potranno condividere al tavolo della coprogrammazione.

### *Diversità e divari territoriali come opportunità di apprendimento*

C'è però un ulteriore dato che occorre rilevare: *l'eterogeneità dei profili che la contrattazione sociale di prossimità assume nei contesti territoriali*, quanto ad ambiti di intervento prioritari, livelli di negoziazione privilegiati, tipologia di prestazione prevalente.

Diverse sono le ipotesi che possiamo formulare per interpretare tale eterogeneità<sup>6</sup>.

- Una prima ipotesi riguarda l'influenza delle caratteristiche socio-demografiche ed economiche dei territori che concorrono a delineare il profilo dei rischi e dei bisogni dei contesti locali e dunque la necessità di risposta.
- Una seconda ipotesi – che non sostituisce ma integra la prima – è che a influenzare la contrattazione sociale siano le caratteristiche del welfare locale, considerando diversi aspetti: le *culture amministrative e le pratiche organizzative del welfare* (per es. il grado di propensione verso il welfare mix e plurale, nonché verso le forme di concertazione e dialogo sociale – aspetto oggi dirimente considerando anche gli sviluppi dell'amministrazione condivisa), gli orientamenti in materia di politiche sociali delle amministrazioni a partire dalle risorse investite – come mostrato in precedenti edizioni del Rapporto – nei servizi.
- Una terza ipotesi infine è legata alle caratteristiche che l'organizzazione sindacale assume nei territori, il grado di collaborazione tra le sue diverse componenti, e la ripartizione delle competenze, e via dicendo, inclusa la formazione dei contrattualisti.

Ipotesi che chiedono di essere investigate.

### 3. Indizi da approfondire, opportunità da cogliere

*La contrattazione sociale è dunque una azione complessa, articolata e plurale – un processo negoziale – che cerca di affinare*

<sup>6</sup> Ci sono di supporto, oltre che i dati dell'Osservatorio, le informazioni raccolte negli ultimi anni con le interviste a testimoni privilegiati e le analisi condotte in riferimento alla contrattazione che interviene nel settore della non-autosufficienza; cfr. Lodigiani R., Riva E., *La contrattazione sociale territoriale per la non-autosufficienza tra path dependency ed emergenza sanitaria: due esperienze regionali a confronto*, in «La Rivista delle politiche sociali», n. 2/2021, pp. 177-207.

*proprie strategie per essere più incisiva*: più materie e misure in uno stesso accordo, tendenza a prolungare almeno oltre l'anno la durata degli accordi, unitarietà sindacale e pluralismo dal punto di vista delle componenti dell'organizzazione.

D'altro canto, rispetto alla fase pre-pandemica, è una azione che vede *diminuire le occasioni di confronto con le amministrazioni locali e gli spazi di alleanza con gli enti di terzo settore*, in passato più rappresentati nei verbali di incontro e negli accordi siglati. È solo un indizio da indagare meglio ma inevitabilmente il pensiero corre alla crescente diffusione dei dispositivi della co-programmazione e della coprogettazione, grazie al rilancio offerto dall'articolo 55 del nuovo Codice del Terzo settore (D. Lgs. 117/2017) in accordo con il rafforzamento della partecipazione strategica prevista per le parti sociali (art.21 D.Lgs.147/2017).

### *L'amministrazione condivisa come banco di prova "indiretto"*

Secondo la riforma gli enti del Terzo settore (ETS) sono da considerarsi come corresponsabili delle pubbliche amministrazioni nell'obiettivo di assicurare i diritti e rispondere ai bisogni sociali dei cittadini, individuando insieme le strategie per costruire le risposte, reperire e allocare le risorse – materiali e immateriali – necessarie nella logica di una amministrazione condivisa, nel rispetto però di alcuni principi fissati chiaramente dall'55 del Codice : sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare.

Come affermato nello stesso articolo «le amministrazioni pubbliche [...] nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di [interesse generale], assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e coprogettazione e accreditamento» (corsivo nostro) e ne abilitano la partecipazione. *Di fatto, ciò fa converge-*

*re nel dialogo tra amministrazioni locali e terzo settore larga parte del confronto sul welfare locale e lo sviluppo delle risposte ai bisogni.*

Tuttavia, l'attuazione procede al momento a velocità diverse: mentre la coprogettazione dei servizi prende piede più rapidamente, la coprogrammazione fatica a trovare una cifra distintiva che la posizioni chiaramente rispetto alle *altre forme di programmazione partecipata*<sup>7</sup>, che restano in vigore. Da queste si può e si deve partire per continuare a incidere sull'infrastrutturazione del welfare locale.

In tal senso, oltre alla *L. 328/2000 e alla pianificazione zonale*, col suo riferimento all'ampio spettro di soggetti chiamati alla programmazione partecipata incluso i sindacati, ricordiamo anche il decreto legislativo 147/2017 (il cosiddetto "decreto Rel", introdotto con il Reddito di Inclusione). All'art. 21, capitolo V, esso istituisce presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali la *Rete della protezione e dell'inclusione sociale* quale organismo di «coordinamento tra tutti i livelli istituzionali», al fine di favorire una maggiore «omogeneità territoriale» nell'erogazione delle prestazioni sociali. Il decreto prevede che anche le parti sociali, insieme ai rappresentanti del terzo settore, siano consultati periodicamente e, comunque, almeno una volta l'anno nonché in occasione dell'adozione dei Piani nazionali e delle linee di indirizzo, anche costituendo gruppi di lavoro sempre con la partecipazione di parti sociali e terzo settore. La *Rete*, inoltre, «si articola in tavoli regionali e a livello di ambito territoriale. Ciascuna Regione e Provincia autonoma definisce le modalità di costituzione e funzionamento dei tavoli, nonché la partecipazione e consultazione dei soggetti di cui al comma 4, avendo cura di evitare conflitti di interesse e ispirandosi a principi di partecipazione e condivisione delle scelte programmatiche e di indirizzo, nonché del monitoraggio

<sup>7</sup> De Ambrogio U., Marocchi G., *Coprogrammare e coprogettare, Amministrazione condivisa e buone pratiche*, Carocci, Roma; Fazzi L., *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in «Impresa Sociale», 4/2022, 69-75.

e della valutazione territoriale in materia di politiche sociali» (art. 21, comma 5).

La rilevanza di questo decreto sta non solo nell'attenzione posta sulla varietà dei soggetti chiamati a confrontarsi e operare insieme, come nella 328, ma anche nella cura dei rapporti tra i diversi livelli di governo e dell'equità territoriale. Vi si legge l'implicito richiamo al legame tra sussidiarietà, partecipazione e solidarietà; un legame che la crisi economica, sociale e sanitaria dovuta alla pandemia ha riportato in primo piano, mostrando quanto la questione delle disuguaglianze di accesso ai diritti di cittadinanza sociale lungo il Paese resti un nodo irrisolto e quanto per fronteggiarle serva, unitamente agli interventi a compensazione degli squilibri territoriali, una governance multilivello e multiattore che in una logica collaborativa e inclusiva superi la frammentazione e l'affastellamento di risposte particolari.

Se è vero che l'attuazione di questo decreto è ancora oggi molto lacunosa, non riuscendo le disposizioni previste ad essere davvero vincolanti, l'indicazione resta chiara: *il dialogo sociale, le forme di concertazione, sono necessarie per la promozione di un modello di sviluppo equo e inclusivo in tutto il Paese*. La sfida è comprendere come, a quali condizioni, con quali strategie attivabili, le diverse forme previste dal nostro ordinamento possano davvero integrarsi a vantaggio di una costruzione democratica, partecipativa e plurale del sistema di welfare, delle risposte ai bisogni, non ultimo, di uno sviluppo inclusivo e sostenibile.

### *Una sfida politica, una sfida di rappresentanza (in senso lato) politica*

Non siamo di fronte a una sfida solo tecnica, ma in senso lato politica. È questo forse il terreno privilegiato su cui la contrattazione sociale – e più ampiamente la rappresentanza sociale del sindacato – può giocare la sua partita. È vero, l'amministrazione condivisa chiede ai soggetti pubblici e privati *non profit* di contribuire in modo paritario e congiunto a individuare le priorità strategiche di intervento in risposta ai bisogni sociali ritenuti rilevanti, esplici-

tando le priorità, le visioni di società di cui i diversi attori sono portatori<sup>8</sup>, ma le difficoltà che l’attuazione della coprogrammazione incontra ci dice che questo livello strategico, di sistema, potrebbe giovare dell’apporto sviluppato *anche in altre sedi, come la programmazione partecipata, la rete della protezione e dell’inclusione sociale, la contrattazione sociale di prossimità*, tutte sedi nelle quali il sindacato è chiamato a portare la propria voce.

Consideriamo, infatti, che con lo sviluppo dell’amministrazione condivisa si pone la questione della “rappresentatività della rappresentanza” e la necessità di vigilare sulla possibilità che la partecipazione ai processi di coprogrammazione e coprogettazione sia inclusiva, che la lettura dei bisogni tenga conto delle realtà sociali più marginali, che hanno poca capacità di *voice*, o che sono escluse dai processi di interlocuzione: non solo le realtà associative più piccole e meno strutturate, non iscritte al Runts, ma anche altre realtà che svolgono funzioni di *advocacy*, come i sindacati (e lo sappiamo bene) – o le organizzazioni di cittadinanza attiva, non ultimo i destinatari dei servizi che persino gli erogatori dei servizi stessi faticano a rappresentare<sup>9</sup>.

Ecco, allora che l’importanza di promuovere la complementarietà tra le diverse forme di concertazione e partecipazione emerge anche in relazione a questa duplice sfida:

- contrastare il rischio di un ripiegamento particolaristico, di una “partecipazione selettiva” che premia le realtà di terzo settore più forti, più capaci di voce a discapito delle soggettività più fragili; di una “rappresentanza corporativa”, che lascia fuori chi è senza una specifica appartenenza;
- promuovere una rappresentanza e una partecipazione inclusive, capaci di dare voce anche “ai lontani”.

*Se è vero che l’attenzione alla democraticità e inclusività dei processi di partecipazione un tratto distintivo dell’organizzazione*

<sup>8</sup> Polizzi E., Castelli M., *Le sfide attuative dell’amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall’esperienza*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione», 2/2023, pp. 1-14.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

*sindacale e della Cisl in modo specifico*, il sindacato ha da portare in dote a questi processi una capacità di rappresentanza sociale larga, di lavoratori e cittadini, di ascolto e lettura dei bisogni.

Come poter valorizzare questa dote, e come già stia accadendo in diversi contesti è importante metterlo a fuoco, indagarlo per evidenziare le buone pratiche. Si apre dunque un percorso di lavoro e studio a cui dare seguito nei prossimi mesi.

### III

## La contrattazione sociale: i protagonisti, i funzionamenti organizzativi per una prospettiva possibile

*di Massimiliano Colombi\**

Come evidenziano i contributi di Egidio Riva e di Rosangela Lodigiani (Capp. 2. e 3) siamo di fronte ad una importante e originale “produzione sociale” dalla quale scaturisce una preziosa “produzione culturale”. Questo processo rilancia, ancora una volta, il valore della Cisl come libero fatto associativo (M. Romani) e concorre a rafforzare la capacità di costruirsi come esperienza organizzativa.

Se da un lato le approfondite analisi quali-quantitative del Capitolo 1 delineano il quadro complessivo della ricchezza prodotta (in diversi casi con Cgil e Uil) e consentono di apprezzare l’investimento distintivo nella contrattazione sociale da parte della Cisl, dall’altro il Capitolo 2 mette a disposizione le evidenze che interrogano l’organizzazione sulla capacità di concorrere alla costruzione di un welfare inclusivo e alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

In questa cornice si collocano due domande: chi sono i soggetti protagonisti della contrattazione sociale? Quali sono i funzionamenti organizzativi che caratterizzano la Cisl?

Allo stesso tempo è importante riconoscere come tutto ciò sia l’esito dell’interazione tra un sistema valoriale e una visione di società che orientano l’azione sociale, in particolare la contrattazione sociale di prossimità. Per queste ragioni potrebbe valere la

\* Sociologo Nomisma e docente di Sociologia presso il Polo Teologico Marchigiano.

pena di recuperare alcuni “buoni lasciati” dal deposito di conoscenze che la Cisl ha alimentato attraverso la pubblicazione annuale dei Rapporti<sup>1</sup>, e di sostenere, nello stesso tempo, la ricerca di “nuovi inizi” che possano dare impulso alla riflessione per alimentare una condivisa cultura organizzativa.

Tre sono allora le aree di condensazione delle riflessioni:

1. I soggetti protagonisti nella contrattazione sociale;
2. I funzionamenti organizzativi;
3. La prospettiva.

## 1. I soggetti protagonisti della contrattazione sociale

Un’innovazione culturale fondamentale è il “riconoscimento” di tutte le donne e di tutti gli uomini che giocano la propria responsabilità, competenza e creatività nella contrattazione sociale.

Siamo di fronte ad un “ecosistema” che poggia su un fitto reticolo organizzativo che connette diverse figure:

1. i contrattualisti sociali di prossimità (firmatari degli accordi)
2. i coordinatori e i promotori regionali
3. i referenti nazionali
4. i segretari (Cisl e Fnp) con delega alle politiche sociali (provinciali, regionali, nazionali)
5. l’amministratore del sistema informatico
6. il coordinatore nazionale del progetto Osservatorio
7. la segreteria tecnica.

Avere in mente la mappa dei soggetti “contributori” può alimentare la riflessione in diverse direzioni: è utile per orientare un lavoro di cura delle specifiche competenze connesse ai diversi ruoli; mette in luce la necessità di irrobustire le capacità di agire funzioni complesse di coordinamento; rende evidente la sfida di accompagnare i processi di passaggio generazionale per dare continuità alla contrattazione sociale.

<sup>1</sup> <https://www.cisl.it/osservatorio-sociale/>. In questa sezione del sito è possibile consultare le 8 edizioni del Report dell’Osservatorio sociale.

Contemporaneamente, occorre riconoscere come il lavoro di supporto, di coordinamento e di orientamento strategico caratterizza le più avanzate esperienze a livello regionale che vedono aumentati i carichi di lavoro a livello di rappresentanza nei luoghi di confronto per la costruzione di politiche di welfare nei diversi sistemi regionali.

In questo quadro il livello nazionale, oltre al presidio delle politiche nazionali, viene sfidato dalla necessità di ricomposizione di un quadro unitario a partire dalle diversità delle esperienze regionali. Per queste ragioni i funzionamenti organizzativi diventano una frontiera decisiva per dare concretezza alla dimensione strategica.

## 2. I funzionamenti organizzativi

L'ecosistema della contrattazione sociale si basa anche su un sistema complesso di competenze che chiedono di essere valorizzate e alimentate:

1. competenze politiche proprie dei soggetti che hanno compiti di rappresentanza e agiscono nell'agone della negoziazione;
2. competenze organizzative che fanno riferimento alle figure che hanno la responsabilità del coordinamento e della tenuta organizzativa;
3. competenze tecniche in relazione al possesso di conoscenze specifiche sulle diverse aree del welfare e che si pongono a supporto dell'azione politica.

La vita e lo sviluppo dell'ecosistema richiamano ad una intenzionalità degli investimenti intorno a tre funzioni strategiche: il *coordinamento*, l'*accompagnamento* e la *formazione*.

Sul fronte del coordinamento si possono segnalare esperienze positive in quei territori che hanno sperimentato il "Coordinamento delle politiche socio-sanitarie" che vede la collaborazione stabile e intenzionale fra la Confederazione, la Categoria dei Pensionati (Fnp) e le categorie dei lavoratori attivi con particolare attenzione a quella dei lavoratori pubblici (Fp) e dei servizi

privati (Fisascat). Per quanto riguarda l'accompagnamento e la formazione delle diverse figure coinvolte nel ciclo della contrattazione sociale, occorre rilevare una positiva ripresa di attenzione che può sostenere una stagione di solida innovazione. In particolare la ridefinizione del ruolo del “contrattualista sociale”, a partire da un bouquet di competenze (sociali, professionali, comunicative), diventa una frontiera urgente per promuovere la qualità della contrattazione. In questa direzione va lo sforzo di pensare competenze specifiche per la valorizzazione della conoscenza prodotta dall'integrazione degli Osservatori Cisl e del Portale Aida-Cisl, che diventa valore aggiunto messo a disposizione per i diversi territori.

Già in altri Rapporti<sup>2</sup> abbiamo voluto rilanciare una visione di contrattazione sociale come “costruzione sociale” e, nei casi più evoluti, di “co-costruzione sociale”. Questa consapevolezza rilancia la responsabilità di Cisl in quanto soggetto competente nel lavoro di rete e richiama ad una cura specifica per il capitale di connessione, soprattutto in una fase in cui il Terzo Settore vive una lunga e faticosa transizione, avviata dalla legge di riforma (Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, noto come Codice del Terzo settore).

La Cisl in quanto soggetto sociale è anche un rilevante “produttore” di conoscenza sociale che scaturisce dalla valorizzazione di diverse fonti:

1. il lavoro di rete con altri soggetti sociali;
2. le attività dei servizi, del patronato e delle associazioni e degli enti con ampi tratti di distintività e di peculiarità;
3. il lavoro sindacale fatto nei luoghi di lavoro.

Ci piace pensare allora che l'Osservatorio Sociale, che elabora il processo della contrattazione sociale di prossimità e integra le diverse fonti della conoscenza sociale, possa candidarsi ad essere riletto come “cruscotto” e come “navigatore”. In quanto “cruscot-

<sup>2</sup> Ad esempio: Lodigiani R., Riva E., (a cura di), *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale – Cisl e Fnp Cisl, Edizioni Lavoro, Roma, 2021.

Tavola 1. Logiche dell'azione di negoziazione sociale nel territorio

	<i>Obiettivi</i>	<i>Strumenti</i>	<i>Relazioni</i>	<i>Dimensione associativa</i>
Logica «vertenziale»	Acquisire	Piattaforma sindacale	Controparte	Costruzione del consenso
	Migliorare			Informazione sui risultati
	Riequilibrare			
Logica «concertativa»	Concordare obiettivi di miglioramento	Lettura del contesto sociale (dati)	Partner Soggetti corresponsabili	Costruzione di una lettura del contesto anche con altri soggetti esterni
	Scambiare reciproche convenienze	Progetto		Assunzione di responsabilità
	Condividere processi e risultati	Accordo sui processi		Verifica dei processi e dei risultati
Logica «contrattuale di prossimità»	Contrattare	Processi sociali di prossimità per attivare e coinvolgere la comunità	Controparte/ Partner	Associazione come soggetto sociale che attiva, crea partecipazione e corresponsabilità
		Co-progettazione		Costruzione della «domanda sociale»

to”, l’Osservatorio mette a disposizione dati che consentono di avere contezza di cosa produce la contrattazione sociale; in quanto “navigatore”, suggerisce possibili piste di lavoro sulla base delle esperienze già consolidate. Nello stesso tempo siamo di fronte anche ad un “monitor della fiducia” che il lavoro sociale della Cisl produce all’interno dell’organizzazione e contestualmente nei territori e nei luoghi di lavoro che abita.

### 3. La prospettiva

L'investimento consapevole e intenzionale nella prospettiva della contrattazione sociale trova le sue ragioni in tre ancoraggi evidenti: la logica fondativa della contrattazione come "azione sociale"; una identità polimorfa che valorizza la produzione di "welfare associativo"; una convinzione profonda rispetto alla contrattazione sociale come leva per lo sviluppo associativo.

#### *La logica fondativa della contrattazione come "azione sociale"*

La Cisl giunge alla formulazione della categoria di "contrattazione sociale" per valorizzare le diversità che contraddistinguono tre diverse logiche: la logica "vertenziale", la logica "concertativa" e la logica "contrattuale di prossimità".

Rimandando ad altri contributi una analisi puntuale delle tre logiche, in questa edizione del Rapporto ci limitiamo a rilanciare la necessità di coltivare la capacità di saper gestire le tre logiche (Tavola 1.) in relazione ai diversi contesti e ai differenti obiettivi, soprattutto in un momento storico in cui la logica della co-programmazione e della co-progettazione sta aumentando la complessità dell'arena sociale e politica.

#### *Una identità polimorfa che valorizza la produzione di "welfare associativo"*

Nella sua identità polimorfa la Cisl è anche un soggetto sociale che produce "welfare associativo", che oggi dialoga stabilmente con il welfare territoriale e con quello aziendale-contrattuale.

Nel tempo si sono stratificati interventi su diversi livelli:

1. il welfare d'accesso (Segretariato sociale, Porte sociali, Sportelli di informazione...)
2. il welfare dei servizi (servizi di Patronato, servizi fiscali...)
3. il welfare dei diritti e della tutela (azioni di tutela dei lavoratori, dei consumatori, degli inquilini...)

4. il welfare delle opportunità (percorsi di orientamento, sportelli per un'offerta formativa integrata, servizi per il lavoro...)

Se una lettura superficiale e a volte ideologica segnala uno scivolamento verso un "sindacato dei servizi", una lettura più capace di cogliere gli aspetti distintivi della contemporaneità vede in questa traiettoria la piena espressione del sindacato soggetto plurale che anima e contribuisce al welfare plurale.

Inoltre, la Cisl polimorfa, presente nei diversi tavoli di costruzione del welfare inclusivo, risulta rafforzata da una legittimazione plurale:

1. La legittimazione sociale, in forza della propria base associativa e della ancora più ampia base dei fruitori dei servizi;
2. La legittimazione politica, in quanto soggetto di tutela e rappresentanza;
3. La legittimazione culturale sulla base della conoscenza sociale che produce a partire dalla propria azione sociale.

Sul fronte della legittimazione, le dinamiche legate all'amministrazione condivisa, ai processi di co-programmazione e di co-progettazione rilanciano la necessità di una innovazione anche sul versante della legittimazione normativa: si avverte l'urgenza di un lavoro di armonizzazione delle norme che garantiscono la partecipazione delle organizzazioni sindacali nei processi di policy-making.

Infine, l'organizzazione si può candidare per un lavoro di rafforzamento della legittimazione a partire dai risultati della contrattazione sociale, spingendo con decisione verso una logica di misurazione d'impatto, che renda ragione del valore sociale prodotto e del benessere che alimenta la qualità della vita comunitaria. La logica di impatto non si limita alla valutazione dei risultati, ma diventa uno strumento per guidare le strategie delle organizzazioni sociali e delle imprese. In questo senso, la misurazione dell'impatto non è solo un esercizio di rendicontazione, ma un processo trasformativo, che aiuta le organizzazioni a migliorare la propria efficacia e a massimizzare il valore generato per la società, con una attenzione simultanea all'ambiente, alle persone e ai processi di partecipazione.

## *Una convinzione profonda rispetto alla contrattazione sociale come leva per lo sviluppo associativo*

Lavorare per rendere sempre più evidente e concreta la relazione tra il valore della contrattazione sociale e lo sviluppo associativo appare come una priorità. Si tratta di ritornare a pensare come la contrattazione sociale diventi la “fabbrica della fiducia”, capace di produrre la motivazione che sostiene la scelta di Cisl come “casa comune”. La contrattazione sociale può essere riletta come la capacità dell’organizzazione di rappresentare e tutelare la persona nella propria “identità composita” che scaturisce dall’intreccio tra l’essere lavoratori e cittadini<sup>3</sup>. Riconoscere come la contemporaneità sia caratterizzata da un inedito legame tra lavoro e cittadinanza è sicuramente decisivo, non solo per promuovere una società più equa e inclusiva, ma anche per ridurre il profondo senso di solitudine e la pervasiva crescita della rabbia sociale che scaturiscono dal sentirsi esposti ai rischi sociali, senza intravedere appoggi e vie di uscita.

Infine, comunicare il valore sociale della contrattazione significa ridire il senso più profondo della capacità della Cisl di abitare i territori, di rinvigorire i collanti per creare una alternativa credibile alla forza disgregante dei solventi, di alimentare la costruzione di un welfare sostenibile e di uno sviluppo inclusivo.

## *Vale ancora la pena investire per una contrattazione sociale evoluta?*

A questo punto del percorso la risposta certamente positiva può essere fondata su alcune consapevolezza che abbiamo provato a rappresentare:

1. I dati, sicuramente tra luci e ombre, disegnano un Paese che trae beneficio dalla contrattazione sociale, che incide sulla qualità e quantità di un welfare inclusivo e di uno sviluppo sostenibile;

<sup>3</sup> Lodigiani, R. (2016). *Lavoratori e cittadini*. Vita e Pensiero.

2. Le persone che “producono” valore e trasformazione sociali, attraverso la contrattazione, rappresentano la ricchezza della Cisl e, ogni giorno, ridicono il valore di essere associazione come antidoto alle paure e alle solitudini;
3. L'organizzazione, che negli anni ha investito per migliorare i propri funzionamenti, per affinare gli strumenti e per rendere più efficace la comunicazione degli esiti della contrattazione sociale, è un patrimonio comune che richiede una cura quotidiana da parte di una dirigenza lungimirante;
4. La prospettiva di una contrattazione sociale capace di riconoscere le diverse condizioni delle donne e degli uomini nella condizione di lavoratori-cittadini è decisiva per alimentare processi di trasformazione della comunità.

Di fronte a queste consapevolezze ci piace pensare che, negli anni, anche i Rapporti dell'Osservatorio abbiano saputo contribuire alla creazione di questo patrimonio comune.



## IV

# L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale: strumento «vivo» per qualificare l'azione sindacale

*di Alessandro Geria\**

Nei temi che accompagnano la discussione precongressuale è affermata la necessità di diffondere e potenziare la contrattazione sociale quale leva che permette al sindacato di incidere sui processi di sviluppo sostenibile. In questa prospettiva l'Osservatorio Sociale della contrattazione territoriale, attivo dal 2010 grazie ad una felice intuizione di Cisl e Fnp, è giustamente considerato importante strumento utile a raccogliere, rendere visibile, analizzare, qualificare quell'azione sindacale che influisce sulle politiche territoriali attraverso accordi o intese con le Amministrazioni Locali ed altri attori istituzionali, economici e sociali. Una intuizione, non scontata, che ha colto alcuni processi profondi che stavano caratterizzando il nostro Paese come l'accelerazione della territorializzazione e pluralizzazione del welfare in risposta alla necessità di affrontare efficacemente la complessità e velocità dei cambiamenti, nel lavoro e nella società, attraverso la prossimità ai bisogni delle comunità locali e la valorizzazione delle risorse sociali che lì si organizzano.

La sollecitazione che ne deriva, sempre contenuta negli orientamenti per il dibattito congressuale è quella della implementazione e valorizzazione di questo strumento di lavoro che non ha la

\* Coordinatore dell'Osservatorio sociale, Dipartimento Politiche Sanitarie, Socio-Assistenziali, della Famiglia, Volontariato – Politiche dell'Immigrazione – Politiche dell'Istruzione – Giustizia, Sicurezza e Legalità della Cisl.

pretesa di esaurire tutto il campo delle relazioni istituzionali e sociali e delle modalità, a volte informali, attraverso le quali si sviluppa l'azione sindacale a livello locale, ma che certamente ne coglie quella porzione significativa che viene formalizzata e può rappresentare una base oggettiva di analisi.

Può essere utile allora provare brevemente a declinare in quali direzioni operare per far crescere questo particolare strumento, che non costituisce una mera struttura tecnologica per l'archiviazione di documenti; ma anche una organizzazione di persone che operano con competenze tecniche al servizio delle politiche della Cisl. L'evoluzione della piattaforma molto più accessibile e performante – peraltro elaborata “in house” dal servizio informatico confederale – e il sistema di ricerca e reportistica più rispondente alle esigenze conoscitive grazie al nuovo schema di classificazione – elaborato con la collaborazione del Centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica di Milano –, rendono l'Osservatorio ancora di più una infrastruttura servente quell'“ecosistema” necessario a qualificare sempre più la nostra contrattazione sociale.

In che modo?

- L'attività di raccolta e classificazione degli accordi dell'Osservatorio, di cui sono responsabili le strutture regionali, è di per sé una opportunità per favorire l'interscambio tra diversi livelli territoriali dell'organizzazione e tra strutture orizzontali e verticali in particolare tra Unioni ed Fnp.
- La classificazione adottata sulla base delle priorità Cisl, ma validata scientificamente, offre un ordine logico all'impostazione dei contenuti e dei processi di contrattazione che possono essere utili sia nella preparazione di orientamenti o linee guida, come anche nella stesura degli accordi stessi.
- I referenti tecnici impegnati nell'attività di alimentazione del data base e di lettura degli accordi, grazie alla conoscenza dei testi dei documenti, ma anche alla disponibilità di funzioni di statisticazione, sviluppano competenze specialistiche utili a supportare i livelli politici impegnati nelle attività di contrattazione dei singoli territori.

- La funzione di ricerca, presente nella piattaforma, corredata dal testo, dagli allegati e dalla sintesi, permette di avere una visione storicizzata dell'attività di contrattazione sociale del proprio territorio, utile nel momento in cui si attivano nuovi processi di contrattazione, ma anche grazie al confronto con tutti gli accordi del *data base* (oltre 10.000) permettono di individuare nuovi terreni di azione e conoscere soluzioni adottate altrove.
- La funzione di reportistica di base, ad uso delle strutture regionali, consente su alcuni "dati chiave" di analizzare l'andamento complessivo della contrattazione sociale del proprio territorio (su quali materie, quali azioni, con quali interlocutori, in che periodo ecc.) per programmare le attività in raccordo con le strutture locali.
- Il Rapporto nazionale annuale dell'Osservatorio, redatto in collaborazione con il Centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, offre elementi di approfondimento in relazione al dibattito pubblico (politico, istituzionale e scientifico) per verificare l'implementazione delle priorità adottate nei contenuti e nelle prassi, far emergere innovazioni nella contrattazione sociale, individuare aree ulteriori di impegno, far emergere sollecitazioni organizzative.
- I dati dettagliati dell'Osservatorio, in raccordo con quelli provenienti dal Portale Aida e dall'Ocsel, possono essere utilizzati per la formazione sindacale ad esempio per mirare le attività rispetto alle platee di riferimento (attraverso i riferimenti dei contrattualisti sociali), utilizzando esemplificazioni di accordi su specifiche politiche o interventi, verificando la contrattazione in riferimento alle risorse di bilancio degli Enti locali, individuando raccordi tra la contrattazione sociale territoriale e quella di secondo livello, ecc.
- Le informazioni ordinate e strutturate contenute nell'Osservatorio, possono essere utilizzate per promuovere la comunicazione sindacale, evidenziando il valore per le comunità locali dell'azione di rappresentanza esercitata tramite la contrattazione sociale.

Infine, come positivamente già accaduto in passato, è l'attenzione e l'utilizzo dell'Osservatorio da parte di dirigenti, quadri, operatori in tutte le direzioni succitate, ma anche in altre possibili dimensioni, che permette al gruppo di lavoro tecnico di raccogliere sollecitazioni, suggerimenti, considerazioni che – in dialogo costante con le segreterie politiche – consentono il suo continuo miglioramento, rendendolo strumento “vivo e vitale” per far crescere la contrattazione sociale.

## La squadra dell'Osservatorio sociale

### Referenti nazionali

<i>Coordinatore</i>	Alessandro Geria
<i>Amministratore sistema informatico</i>	Armando Martini
<i>Responsabile Reportistica</i>	Pietro Cantoni
<i>Supervisore Cisl</i>	Erika Merlone
<i>Supervisori Fnp</i>	Laura Gatti, Alessandro Donelli

### Referenti regionali e di settore

<i>Abruzzo/Molise</i>	Maria Pallotta, Monica De Vito, Federica Gioia
<i>Alto Adige</i>	Martha Regele
<i>Basilicata</i>	Luana Franchini
<i>Calabria</i>	Rosaria Miletta, Cesare Nisticò
<i>Campania</i>	Doriana Buonavita, Agostino Flaminio, Marialuisa Magliocca, Giovanvincenzo Nicodemo
<i>Emilia-Romagna</i>	Roberto Baroncelli, Matteo Benatti, Francesco Bini, Claudia Canella, Laura Dametti, Sara Diegoli, Matteo Fiori, Alberto Schincaglia, Filiberto Zecchini

<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	Renata Della Ricca, Pierangelo Motta
<i>Lazio</i>	Ewa Blasik, Maurizio Pecatelli, Paolo Ronci
<i>Liguria</i>	Marta Di Lucia
<i>Lombardia</i>	Pietro Cantoni, Rosanna Favulli, Alessandro Kabir Naimzada
<i>Marche</i>	Carmen Carotenuto
<i>Piemonte</i>	Paolo Arnolfo, Katia Di Marco, Amina Maria Gagliardi
<i>Puglia</i>	Silvia D'Eri
<i>Sardegna</i>	Davide Paderi, Alessandra Franceschini
<i>Sicilia</i>	Lucrezia Quadronchi, Monica Raffa
<i>Toscana</i>	Alessio Berti
<i>Umbria</i>	Riccardo Marcelli, Giovanni Marini
<i>Veneto</i>	Gilberto Sartorel
<i>Trentino</i>	Patrizia Amico, Elia Briccio
<i>Sicet</i>	Veronica Pierro

## Contatti

### *Cisl*

Dipartimento Politiche Sociali – Assistenziali, della Famiglia,  
Volontariato – Politiche dell'Immigrazione – Politiche  
dell'Istruzione – Giustizia, Sicurezza e Legalità  
politiche.sociali.immigrazione.istruzione.legalita@cisl.it  
tel. 06.8473 437 – 371

### *Fnp*

Dipartimento Politiche Sanitarie, Sociali, Socio Sanitarie,  
Famiglia, Economia Sociale, Migratorie  
sociale@fnp.cisl.it  
tel. 06.44881 309

### *Osservatorio Sociale*

osservatorio.sociale@cisl.it



