







Osservatorio sociale
della contrattazione territoriale

Rapporto 2025

Contrattare e partecipare. Il coraggio della contrattazione sociale

a cura di

Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi

Prefazione di Daniela Fumarola

Introduzione di Emilio Didonè

EDIZIONI **LAVORO**



Il *Rapporto 2025* 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 e redazione: Typo85 SRL

finito di stampare nel mese di giugno 2025
dalla tipografia Lego Digit SRL
via G. Galilei, 15/1 - 38015 Lavis (TN)

Sommario

Prefazione	
<i>di Daniela Fumarola</i>	7
Introduzione	
<i>di Emilio Didoné</i>	11
I. Contrattare è partecipare: il ruolo della contrattazione sociale di prossimità	
<i>di Rosangela Lodigiani</i>	15
1. L'alleanza necessaria: contrattazione collettiva e contrattazione sociale di prossimità	15
2. Il legame rinnovato: la contrattazione sociale di prossimità, cerniera tra welfare locale e sviluppo sostenibile	18
3. Contrattare è partecipare: lo specifico della contrattazione sociale	25
II. La contrattazione sociale di prossimità nel triennio 2022-2024	
<i>di Egidio Riva</i>	31
1. L'Osservatorio Cisl sulla contrattazione sociale di prossimità: gli elementi di novità	31
2. I dati strutturali	32
3. Le azioni previste: numero, aree di politica e tipologia	38
4. I beneficiari, tra universalismo, selettività e categorialità	56
5. Gli obiettivi	59
6. Processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche	61
7. Il focus sugli accordi validi in ambito comunale e intercomunale	67
8. Conclusione	71

III. Contrattazione sociale, welfare locale e amministrazione condivisa

<i>di Massimiliano Colombi e Rosangela Lodigiani</i>	75
1. L'infrastrutturazione del welfare locale e la promozione dello sviluppo sostenibile delle comunità come impegni distintivi	75
2. Contrattazione sociale, programmazione partecipata e amministrazione condivisa: un banco di prova	80
3. La contrattazione sociale nell'epoca della coprogrammazione e coprogettazione: le indicazioni dei territori	83
4. Per concludere, anzi rilanciare: una sfida politica, una sfida di rappresentanza (in senso lato) politica	89

IV. Novità normative e contrattazione sociale: indirizzi per le politiche a favore di anziani non autosufficienti e persone disabili

<i>di Alessandro Geria, Silvia Stefanovichj, Alessandro Donelli, Laura Gatti</i>	91
1. Indirizzi per la contrattazione sociale sulle politiche per gli anziani non autosufficienti	92
2. Indirizzi per la contrattazione sociale sulle politiche per le persone con disabilità	103

V. Contrattazione sociale e sostenibilità

<i>di Massimiliano Colombi</i>	111
1. La sostenibilità come ancoraggio: la scelta della Cisl	111
2. Verso una generazione sostenibile: il contributo della FNP-Cisl	113
3. In dialogo con l'eredità di Francesco	115
4. La sostenibilità come piattaforma culturale per un dialogo che costruisce sintesi sociale	116
5. La contrattazione sociale come leva di sostenibilità	118
6. Verso funzionamenti organizzativi sostenibili	119
7. Una prospettiva credibile e sostenibile	122
8. Un approdo: la sostenibilità come chiave rigenerativa della contrattazione sociale	126

La squadra dell'Osservatorio sociale 129

Allegato statistico

<i>a cura di Egidio Riva</i>	131
------------------------------	-----

Prefazione

*di Daniela Fumarola**

Il nostro percorso congressuale si è snodato attorno a tre parole chiave: coraggio, partecipazione e contrattazione. Tre direttrici che orientano la scelta strategica della nostra organizzazione per affrontare una «società del rischio» attraverso un modello di sviluppo nuovo, più equo, inclusivo e sostenibile, fondato su un governo condiviso delle complessità. Il coraggio consiste proprio nel rifiutare le scorciatoie della frammentazione, del conflitto, dell'isolamento e nell'assumersi, invece, la responsabilità di collocare le rivendicazioni all'interno dell'interesse generale, ricucendo legami, costruendo soluzioni comuni, stringendo alleanze.

Papa Francesco ha colto profondamente questo approccio quando ha affermato che «in una società o in un Paese o in una città, anche in una piccola impresa, se non c'è partecipazione le cose non funzionano», e che questo si realizza solo insieme.

In quest'ottica, la Cisl si muove con la convinzione che il dialogo sociale rappresenti l'unica via per ottenere risultati concreti. La contrattazione, all'interno di questa cornice, è la «casa privilegiata» della partecipazione, tanto nelle imprese quanto nei territori. Proprio grazie alla sua prossimità, essa coglie tempestivamente i fenomeni e riesce a offrire risposte alle dinamiche fluide e interdipendenti degli attuali equilibri sociali ed economici. La contrattazione, dunque, resta la nostra stella polare per guidare il cambiamento.

* Segretaria confederale della Cisl.

Per questo motivo, la contrattazione sociale di prossimità assume piena centralità nel disegno partecipativo della Cisl, al pari delle altre forme di contrattazione di secondo livello e di distretto. Entrambe rappresentano strumenti fondamentali per tutelare e promuovere il benessere delle persone, sia sul piano lavorativo che in quello della cittadinanza. Basti pensare all'intreccio tra flessibilità organizzative, misure aziendali di supporto e qualità della rete dei servizi pubblici, fondamentale per chi lavora e si prende cura di figli, anziani o persone con disabilità.

Il *Rapporto 2025* dell'Osservatorio sociale sulla contrattazione territoriale, arricchito da una nuova piattaforma informatica e da una classificazione più efficace, ci offre una visione approfondita della concretezza e dei risultati che questo approccio produce per le persone e le comunità.

Attraverso gli accordi territoriali emerge una capacità diffusa di interessare relazioni strutturate con le istituzioni locali, in risposta all'aumento quantitativo e alla crescente complessità dei bisogni sociali. Bisogni sempre meno standardizzabili, che richiedono un welfare basato non solo su approcci riparativi e prestazionali ma attento anche alla prevenzione e alla promozione.

La contrattazione sociale, in questo contesto, diventa strumento per riequilibrare il sistema pubblico di protezione: riallocando risorse verso le fasce più fragili, rafforzando una rete di servizi ancora disomogenea, ristabilendo equità in fiscalità e tariffe locali. Ma anche contrastando l'illegalità, promuovendo trasparenza negli appalti e sostenendo interventi innovativi, che spaziano dalla riqualificazione professionale alla tutela ambientale, dalla cultura al turismo.

Questo allargamento dei temi oggetto di contrattazione testimonia un impatto che va oltre il welfare tradizionale e che incide sull'intero sistema delle politiche pubbliche. Da qui la necessità di un maggiore protagonismo confederale, in sinergia con la Federazione dei pensionati, con le federazioni dei lavoratori attivi e con il contributo degli enti e delle associazioni promosse dalla Cisl. Occorre costruire un ecosistema organizzativo capace di affron-

tare la sfida della rappresentanza generale nel confronto strategico con le amministrazioni.

In questa direzione va il nuovo programma di lavoro confederale, ispirato a una logica di piena sussidiarietà, che valorizza il protagonismo dei territori e al tempo stesso promuove forme di collaborazione tra le strutture operative e i livelli regionali e nazionali, chiamati a compiti di indirizzo e sostegno. Dove questa sinergia funziona, la rappresentanza della CISL si rafforza e migliora concretamente la qualità della vita delle comunità.

Da tempo, come confederazione, rivendichiamo a livello nazionale la necessità di un Patto sociale capace di ridurre gli squilibri e rilanciare lo sviluppo. Il patrimonio di esperienze raccontato nel Rapporto, nonostante gli anni difficili segnati da crisi sanitarie, economiche e sociali, evidenzia la forza della logica pattizia nel dare risposte e immaginare scenari nuovi. Un Patto sociale, infatti, potrebbe offrire la cornice ideale per sostenere la contrattazione sociale, declinata secondo le esigenze di ciascun territorio. Tra gli obiettivi: maggiori investimenti nella sanità pubblica e nel sistema socioassistenziale, il riconoscimento dei livelli essenziali di assistenza, un piano per la formazione e le politiche attive del lavoro, una politica dei redditi più equa, la promozione della partecipazione e della contrattazione collettiva, oltre a nuove riforme per stimolare l'economia reale.

Abbiamo una ricchezza straordinaria: la contrattazione sociale diffusa e viva nei territori. Sta a noi consolidarla, valorizzando il lavoro quotidiano di chi la costruisce con pazienza e passione. A loro va il merito di rendere tangibile, ogni giorno, il significato delle parole coraggiose, partecipazione e contrattazione.



Introduzione

di Emilio Didoné*

*Il bene, come anche l'amore, la giustizia e la solidarietà,
non si raggiungono una volta per sempre;
vanno conquistati ogni giorno.*

Papa Francesco

L'Italia sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti che influenzano in modo significativo la società, l'economia e il tessuto sociale del Paese. A partire dalla pandemia da Covid-19 e dai conflitti, vecchi e nuovi, che hanno scosso e continuano a scuotere diverse aree del pianeta, il costo della vita è aumentato notevolmente senza un'adeguata rivalutazione dei salari e delle pensioni e senza un ampliamento degli ammortizzatori e dei servizi sociali. Una situazione che ha colpito duramente molte famiglie italiane, portando a un incremento dei livelli di povertà e di esclusione sociale.

Secondo i dati ISTAT, la povertà assoluta oggi riguarda oltre 5,7 milioni di persone (il 9,7% del totale degli individui residenti nel nostro Paese). Di fatto, 1 italiano su 10 vive senza poter contare su una disponibilità economica che gli consenta una vita dignitosa.

Le categorie più vulnerabili, come le famiglie con basso reddito, i giovani, le donne e i pensionati, sono le più esposte al rischio di trovarsi in una condizione di difficoltà economica. E gli anziani sono troppo spesso in prima fila. Sempre secondo ISTAT,

* Segretario generale della FNP-CISL.

tra gli over 65, l'incidenza di povertà assoluta si attesta al 6,2%, quasi 887 mila persone. Sono numeri che preoccupano e che danno la portata di un fenomeno in continuo aumento, sottolineato anche dalla quantità sempre più consistente di persone che ricorrono alle mense dei poveri e alle strutture di accoglienza: i dati della Caritas parlano di circa 36 mila anziani che hanno chiesto aiuto solo nel 2023.

La povertà non riguarda solo la mancanza di denaro, ma si traduce anche in esclusione sociale, solitudine, difficoltà di accesso all'istruzione, alla sanità e alle opportunità di lavoro. Una situazione che rischia di creare un circolo vizioso, in cui le persone più vulnerabili si trovano sempre più emarginate e senza possibilità di riscatto.

In questo scenario, è fondamentale che il Paese investa in politiche di sostegno alle famiglie, in servizi sociali efficaci e in programmi di inclusione sociale. E la contrattazione sociale può essere la chiave per dare nuova linfa ai processi concertativi alimentando un dialogo costante, più stretto e costruttivo, tra istituzioni, organizzazioni e comunità locali per rispondere alle esigenze della cittadinanza e, in particolare, dei più fragili.

La contrattazione sociale può, infatti, stimolare l'attuazione di politiche e servizi più adeguati nei settori dell'assistenza, della sanità, dei servizi sociali. Può, inoltre, creare nuove opportunità di socializzazione, abbattere i muri della solitudine e promuovere una maggiore inclusione. Attraverso il dialogo con le istituzioni locali (Comuni, associazioni di Comuni, ASL, case di riposo, enti gestori di servizi) il sindacato può lavorare per monitorare e migliorare tutti quei servizi che hanno un impatto sociale, a favore soprattutto delle fasce più deboli della popolazione.

La contrattazione è una pratica di democrazia, di responsabilità e di partecipazione, che mette a confronto soggetti con ruoli, interessi e responsabilità diverse con l'obiettivo comune di migliorare la vita delle persone, la stessa comunità, l'ambiente e il territorio. Contribuisce a una più equa redistribuzione delle risorse, tutelando il potere di acquisto delle famiglie, dei lavoratori e dei pensionati. La contrattazione sociale territoriale assume, per-

tanto, un ruolo che va oltre la centralità del dialogo tra sindacato e istituzioni, ma si configura come uno strumento indispensabile per garantire i diritti e abbattere le diseguaglianze. In sintesi, diviene un vero e proprio garante del benessere socioeconomico della collettività.

Il *Rapporto 2025*, dopo le difficoltà del periodo della pandemia da Covid-19, mostra dei segnali di ripresa positivi nella contrattazione, sintomo di un sindacato che lavora con passione per essere presente e attivo in molti territori. Ma ancora molto si può, anzi, si deve fare. Gli accordi sottoscritti rappresentano, infatti, uno specchio della rete di relazioni che il sindacato riesce a tessere nel territorio e i numeri ci restituiscono una fotografia in cui sono molti i territori che hanno ripreso con slancio il dialogo con le istituzioni locali. Purtroppo, però, esistono ancora differenze territoriali che dovranno essere smussate per garantire a tutti i cittadini, in ogni regione del nostro Paese, la presenza di un sindacato che c'è e lavora con impegno.

Siamo in un momento storico che ci offre un'occasione unica: quella del PNRR che prevede 194,4 miliardi di euro assegnati all'Italia. Tra le misure a favore della terza età è stato stanziato, all'interno della Missione 5, un investimento di circa 500 milioni di euro a vantaggio di persone vulnerabili e anziani non autosufficienti. Una leva che può essere di grande significato per i delegati della Confederazione e della FNP-CISL che si trovano ai tavoli di contrattazione.

In tale contesto, l'apporto dei pensionati si conferma fondamentale. Sono, infatti, gli anziani i destinatari della maggior parte degli accordi sottoscritti nei territori, proprio perché rappresentano una delle categorie più vulnerabili e più bisognose di un sistema territoriale che dia risposte alle loro necessità. La FNP-CISL non può perdere questa occasione per valorizzare la sua *mission* di organizzazione al servizio dei cittadini, per essere davvero vicina ai bisogni dei pensionati, ricostituendo attraverso la presenza e il dialogo un clima sociale più coeso, più giusto e più solidale.



I

Contrattare è partecipare: il ruolo della contrattazione sociale di prossimità

di Rosangela Lodigiani*

1. L'alleanza necessaria: contrattazione collettiva e contrattazione sociale di prossimità

*Questa è la contrattazione: la «casa privilegiata» della partecipazione, tanto in azienda quanto nelle comunità locali. Così si legge nei Temi di discussione per il XX Congresso Confederale della CISL, intitolato *Il coraggio della partecipazione*.¹ Ma su quali elementi, su quali buone ragioni si fonda questa affermazione?*

1.1. I diversi volti della contrattazione

La contrattazione è per la CISL lo strumento più efficace per rappresentare e tutelare i lavoratori.² Lo è la contrattazione collettiva interconfederale, lo è la contrattazione nazionale di categoria, di settore, lo è in chiave complementare la contrattazione decentrata: aziendale e territoriale.

La contrattazione è anche una forma di esercizio della democrazia che rende protagonisti i lavoratori su temi importanti per

* Professoressa ordinaria in Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ CISL, *Il coraggio della partecipazione. XX Congresso confederale CISL. Temi di discussione*, Edizioni Lavoro, Roma 2025, p. 17.

² Cfr. <<https://www.cisl.it/temi/contrattazione/>>.

*la loro vita ed il loro lavoro.*³ La contrattazione collettiva non ha solo a che fare con il lavoro e i lavoratori, con la tutela del diritto al lavoro e dei diritti sul lavoro. Essa ha a che fare in senso lato con *la vita delle persone*, sia perché lavoro e vita sono strettamente legati, sia perché la contrattazione interviene su aspetti legati alla salute e alla sicurezza, al welfare integrativo, al benessere complessivo della persona (incide ad esempio su temi quali conciliazione, pari opportunità, contrasto alle discriminazioni, inclusione).

La contrattazione collettiva, inoltre, ha a che fare ancora più ampiamente con *la democraticità della società*; è una forma di esercizio della democrazia perché rappresenta un modo concreto con cui i lavoratori attraverso le loro rappresentanze partecipano attivamente alla definizione delle condizioni di lavoro e per questa via alla vita economica e sociale del Paese.

Ebbene ancora non basta. Perché la contrattazione ha anche un altro volto: è il volto della *contrattazione sociale territoriale*, di quella forma di contrattazione sociale che la Cisl qualifica come *di prossimità*. Essa riguarda i lavoratori e cittadini insieme, i lavoratori in quanto cittadini e i cittadini (anche, ma non solo) in quanto lavoratori; riguarda il territorio e la comunità e interviene per migliorare il welfare locale e la qualità della vita della collettività.

Detto in altri termini, la contrattazione sociale di prossimità ha anche a che fare con il benessere sociale e i diritti di cittadinanza sociale. Essa ha il suo specifico nella *negoziato bilaterale tra i sindacati e le amministrazioni comunali*. Si tratta di un'azione volontaria, non obbligatoria in forza di legge, che vede i sindacati quali attori protagonisti nell'avvio del processo negoziale così come vede i sindacati in prima linea nella verifica dell'attuazione degli impegni presi negli accordi che hanno una cogenza normativa diversa rispetto a quelli che si definiscono nell'alveo delle relazioni industriali. Agisce primariamente sui bilanci e la spesa

³ *Ibid.*

sociale degli enti locali, generalmente a partire da una piattaforma elaborata in modo unitario, concorrendo a definire l'allocazione delle risorse del welfare locale. Si realizza altresì mediante altre forme di dialogo, negoziazione e concertazione allargate ad altri attori del territorio nell'ambito di quella che più ampiamente possiamo definire la programmazione negoziata e partecipata non solo delle politiche sociali e dei servizi ma anche dello sviluppo economico-sociale territoriale (pensiamo alla programmazione partecipata dei piani di zona e al dialogo sociale per i patti territoriali di sviluppo). *Permette al welfare locale di svolgere un ruolo complementare ed a volte anticipatorio degli stessi schemi di protezione sociale nazionale.*⁴

1.2. Per una rappresentanza plurale e inclusiva

Grazie ai diversi volti dell'azione contrattuale, collettiva e sociale territoriale, la rappresentanza sindacale valica i confini dei luoghi di lavoro e della tutela del lavoratore, si allarga al territorio e alla promozione del benessere dei cittadini tutti, integrando l'azione di controllo, difesa, rivendicazione con una cooperativa e propositiva. L'alleanza tra contrattazione collettiva e contrattazione sociale consente di sviluppare una rappresentanza trasversale, che tutela insieme diritto del lavoro e diritti sociali agendo dentro e fuori i contesti lavorativi. A vantaggio di una visione condivisa e integrata della rappresentanza stessa e della sua «missione».

Si tratta, d'altro canto, di una alleanza sempre più rilevante e decisiva nel quadro delle trasformazioni del mercato del lavoro e dei percorsi lavorativi che rendono i confini tra lavoro e vita sempre più porosi. Da un lato la crescente flessibilizzazione e precarizzazione del lavoro determina percorsi sempre più contrassegnati dalla discontinuità, dalle transizioni tra lavori, e tra lavoro e non lavoro (disoccupazione o inattività); dall'altra i processi di

⁴ CISL, *Il coraggio della partecipazione*, cit., p. 75.

digitalizzazione e remotizzazione del lavoro modificano sostanzialmente i tempi e luoghi della prestazione lavorativa, favorendo la conciliazione e anche la commistione (spazi e tempi) tra lavoro e vita. La pandemia è stata da questo punto di vista un potente acceleratore. In effetti, le implicazioni dell'emergenza sanitaria hanno consentito di cogliere in modo più tangibile quanto la condizione di lavoratore e di cittadino siano profondamente intrecciate, e la rappresentanza dei diritti dell'uno si rafforzino della rappresentanza dei diritti dell'altro.⁵ Di contro, il prendere atto di questa continuità tra la protezione dei lavoratori e dei cittadini non deve far confondere i piani, che restano distinti ma strettamente interconnessi, né deve portare a considerare la tutela dei diritti e dei bisogni sociali un «di cui» subordinato di quelli del lavoro, rispetto ai quali sono invece «complanari». Di qui passa la possibilità di una rappresentanza plurale e inclusiva, che non lascia indietro nessuno.

Eccole, dunque, le buone ragioni per affermare che la contrattazione – in tutte le sue forme – è la «*casa privilegiata*» della partecipazione.

2. Il legame rinnovato: la contrattazione sociale di prossimità, cerniera tra welfare locale e sviluppo sostenibile

La relazione tra l'iniziativa sindacale a livello decentrato e i governi locali per lo sviluppo della rete di protezione sociale territoriale non è una novità degli ultimi anni. Basterebbe l'archivio dell'Osservatorio sociale a documentarlo, attivo sin dal 2011.⁶ Ma la storia è ben più lunga ed è caratterizzata da stagioni diverse, che documentano come il sindacato, ai livelli periferici, sia stato capace di aprirsi nel tempo a nuove e crescenti opportunità di

⁵ R. Lodigiani, *Lavoratori e cittadini*, Vita e Pensiero, Milano 2018.

⁶ Cfr. <<https://www.cisl.it/osservatorio-sociale/>>.

intervento in ambito sociale; di innovare le forme della propria azione e ampliare i temi di interesse; di modificare, almeno in parte, strumenti e obiettivi della rappresentanza, così come i luoghi della propria legittimazione.⁷ È dunque una storia importante, che può essere suddivisa in fasi temporalmente più o meno ampie, come sinteticamente andiamo a illustrare.⁸

2.1. *Le fondamenta*

Una prima fase, di gestazione e istituzione, si colloca tra gli anni Settanta e Ottanta del Novecento; anni in cui l'azione sindacale in campo sociale è stata caratterizzata da una logica di tipo emergenziale/contingente e reattiva/rivendicativa e si è configurata perlopiù quale risvolto della contrattazione decentrata per lo sviluppo economico e l'occupazione.

Una seconda fase, di consolidamento, si delinea dagli anni Novanta e Duemila, quando tale azione assume un carattere più intenzionale e strategico, capace di dare spazio a una negoziazione esplicitamente per il sociale, effettuata dai sindacati direttamente con le amministrazioni locali secondo la prassi di quella che viene assumendo in modo specifico i contorni della contrattazione sociale territoriale. Concorre a questo consolidamento in modo significativo la legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che chiama le soggettività sociali alla programmazione partecipata del welfare locale, prevedendo chiaramente il concorso delle organizzazioni sindacali.

⁷ Ne abbiamo parlato nel *Rapporto 2017. Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo*, a cura di R. Lodigiani, E. Riva, M. Colombi, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, CISL e FNP-CISL, Edizioni Lavoro, Roma 2017.

⁸ I. Regalia, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 2008, n. 4, pp. 97-124; R. Lodigiani, E. Riva, *Contrattazione sociale e welfare locale: una sinergia rinnovata*, in «Sociologia e Politiche Sociali», vol. XXII, 2019, n. 1, pp. 9-35.

2.2. L'edificio

Una terza decisiva fase di maturazione, si apre all'indomani della crisi economico finanziaria, di portata globale, del 2008, in un contesto di elevata problematicità entro cui le contraddittorie dinamiche della sindacalizzazione (tra erosione degli iscritti e tenuta della partecipazione) si assommano alla crisi di legittimazione che i sindacati soffrono sia sul fronte politico sia su quello sociale. Al calo di iscritti (in età attiva), all'erosione della capacità di rappresentanza dei sindacati, si uniscono la marginalizzazione della concertazione sociale a livello nazionale e la tendenza alla disintermediazione degli interessi che va di pari passo con quella che viene comunemente chiamata la «crisi dei corpi intermedi». Si tratta tuttavia anche di una fase che, per altri versi, si rivela promettente, poiché le sfide che il sindacato si trova ad affrontare si configurano come un'occasione di rinnovo e rilancio, proprio a partire dall'ambito sociale e dal livello territoriale. In tale scenario, la contrattazione sociale territoriale guadagna – o quanto meno reclama – spazio e credibilità in forza del suo orientamento a rispondere ai bisogni sociali dei lavoratori e più in generale dei cittadini in una prospettiva universalistica.

La grande crisi, infatti, funziona come banco di prova che rilancia l'esigenza di tenere insieme economia e società. La crisi da un lato smaschera l'illusorietà di un modello di sviluppo economico che si supponeva lineare, incrementale, illimitato, e che invece si dimostra fragile, attaccabile, incapace di contenere le disuguaglianze che letteralmente esplodono insieme ai processi di impoverimento e disoccupazione; dall'altro mette in risalto l'inadeguatezza del sistema di welfare che appare drammaticamente «fuori squadra», con un evidente disallineamento tra le prestazioni erogate dal welfare state tradizionale (ancora ampiamente incentrate sulla protezione del capofamiglia percettore di reddito) e l'aumento e la diversificazione dei rischi e dei bisogni espressi dalla popolazione: sostegno del reddito e contrasto alla povertà, politiche attive del lavoro e servizi all'impiego, apprendimento continuo, inclusione sociale, conciliazione, cura ed edu-

cazione dei bambini piccoli, assistenza agli anziani non autosufficienti sono tra i più rilevanti.

La lezione appare chiara, come avverte il premio Nobel Joseph Stiglitz:⁹ le disuguaglianze non sono affatto un fattore di innesco delle dinamiche economiche del capitalismo e della mobilità sociale, e men che meno sono capaci di contenersi da sole, grazie alle presunte funzioni di autoregolazione del mercato, come teorizzato dell'economia classica; al contrario sono una delle cause principali della stessa crisi. Dunque, nessuna economia – e nessuna società che voglia essere democratica – può prosperare se non è capace di contenere il divario fra chi ha e chi non ha, senza che si formi il senso di un destino comune, l'impegno a estendere opportunità ed equità. Non è solo una questione di giustizia sociale, ma anche propriamente di crescita economica: *equità ed economia ben funzionante vanno di pari passo*.

In questa prospettiva, sostenere la cittadinanza sociale e investire nel welfare, nel benessere sociale, sono una *precondizione* per lo sviluppo e la crescita. Di più ancora, *l'investimento nel sociale va considerato quale parte integrante di un modello di sviluppo capace di tenere insieme dimensione economica e sociale*. Come è iscritto nel *DNA* del Modello sociale europeo.¹⁰ Come iscritto – lo si legge a più riprese nelle tesi e nei documenti programmatici – nel *DNA* della CISL, che matura sempre più chiaramente

⁹ J. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino 2013.

¹⁰ Come prova nel 2013 a rilanciare l'Europa attraverso il *Social investment package*, muovendo nella direzione contraria alle proprie stesse politiche di austerità, e indicando nel welfare un ambito di investimento ineludibile, specie riguardo a educazione e cura per la prima infanzia, istruzione, formazione e apprendimento continuo, politiche attive del lavoro e politiche per l'invecchiamento attivo, conciliazione vita-lavoro, assistenza per la non autosufficienza, rete di protezione sociale di ultima istanza (schemi di reddito minimo). Cfr. European Commission, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including Implementing the European Social Fund 2014-2020*, European Commission, Brussels 2013; A. Hemerijck, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford 2013.

l'impegno nella difesa/promozione dell'occupazione insieme a quello della difesa/promozione del benessere sociale secondo criteri di inclusione e giustizia sociale.¹¹

In questi anni di difficile ripresa dalla crisi e dalle ripetute recessioni che ne conseguono, la contrattazione sociale di prossimità si consolida, pur tra evidenti disparità territoriali. L'Osservatorio sociale lo documenta: fino a una media di circa 900 accordi tra il 2014 e il 2019, fino all'impatto con un'altra grande crisi, quella della pandemia da Covid-19 scoppiata nel 2020, quando la contrattazione sociale numericamente subisce una battuta d'arresto. Gli accordi quasi dimezzano e negli anni che seguono la ripresa sotto il profilo quantitativo appare lenta. È un duro colpo ma al tempo stesso è un'opportunità.

2.3. *Il collaudo*

Si apre così una nuova – breve ma importante – fase di svolta. La contrattazione sociale si trova sospinta ad allargarsi ad altri temi rispetto ai propri classici, riorientando le priorità di attenzione verso le implicazioni dell'emergenza e le situazioni di fragilità dei soggetti più penalizzati (lavoratori, famiglie e minori, anziani, persone non autosufficienti). La capacità di dialogo e negoziazione su cui la contrattazione sociale fa leva diventa per il sindacato una risorsa da spendere in altre forme negoziali, in diverse sedi e su diversi tavoli, con altri interlocutori accanto alla pubblica amministrazione (assessorati sanità e lavoro, prefetture, associazioni datoriali, realtà di Terzo settore, ANCI, istituti bancari). Ciò a beneficio anche del dialogo e della collaborazione tra le diverse componenti della struttura organizzativa sindacale (tra FNP, strutture confederali e categorie degli attivi).¹²

¹¹ Cfr. *Innovazione sociale, nuovi modelli di Welfare*. Terzo Focus group, XVIII Congresso Confederale CISL, Roma 2017.

¹² Ne abbiamo parlato nel *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, a cura di R. Lodigiani, E. Riva, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, CISL e FNP-CISL, Edizioni Lavoro, Roma 2021.

Si tratta di una fase «interstiziale», preludio di quella attuale dai contorni ancora incerti.

2.4. *L'abitare*

Nella fase attuale, delle grandi transizioni, mentre il numero di accordi continua a mantenere una tendenza di lenta ripresa (sino a sfiorare nel 2024 la soglia dei 600), la contrattazione sociale appare in evoluzione: aumenta l'incidenza di accordi che durano fino a due anni, aumenta significativamente il numero di azioni e interventi negoziati attraverso un singolo accordo. A documentare la complessità delle questioni sociali affrontate, ma anche la necessità di sfruttare al massimo ogni occasione di incontro.¹³ Due elementi che dicono delle sfide che oggi la contrattazione si trova a dover fronteggiare per «*abitare*» *le trasformazioni politiche ed economico-sociali in atto*:

1. fare tesoro delle lezioni apprese con la pandemia senza arretrare dai terreni guadagnati ma continuando ad affermare la specificità (e la rilevanza) della contrattazione sociale per

Ricordiamo a titolo d'esempio, il contributo portato dalla contrattazione 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 per i lavoratori (ammortizzatori sociali, cassa integrazione, agevolazioni per l'accesso alle misure) e insieme per cittadini e famiglie (con appositi interventi di natura fiscale e trasferimenti economici, pacchi alimentari e buoni spesa).

¹³ D'altro canto, le testimonianze che abbiamo raccolto tra contrattualisti nel corso di alcuni appuntamenti seminariali e formativi degli ultimi anni, 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. 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 e FNP «Contrattazione sociale e sviluppo sostenibile: impulsi all'azione», 17 aprile 2024.

- l'infrastrutturazione del welfare locale e l'implementazione di politiche e servizi sociali;
2. saper leggere e rispondere al modificarsi dei vecchi e nuovi rischi e bisogni sociali, delle esigenze di rappresentanza sociale espressa dai cittadini alle prese con le ricadute locali, economiche e sociali, nella vita personale e nel lavoro delle «grandi transizioni» come quella demografica, ambientale e digitale, operando per uno sviluppo sostenibile delle comunità;
 3. riposizionarsi entro il quadro regolativo e normativo che definisce il campo di gioco delle diverse forme della programmazione partecipata; un quadro definitosi in specie a partire dalla legge 328/2000 in poi, ma oggi messo alla prova con il rilancio dell'amministrazione condivisa e la precisa codificazione dei dispositivi della coprogrammazione e della coprogettazione dei servizi sociali che il nuovo Codice del Terzo settore ha portato con sé (dlgs 117/2017). Ne ripareremo nel capitolo III.

Ci sono dunque buone ragioni per affermare che nelle *mutate condizioni sociali ed economiche anche indotte dalle potenti transizioni ecologiche, digitali e demografiche, la scarsità di risorse rispetto ai bisogni emergenti, la povertà, la frammentazione delle reti familiari, la contrattazione sociale di prossimità è decisiva per una tutela degli iscritti anche fuori dai luoghi di lavoro, operando per un migliore collegamento delle politiche di welfare con quelle di sviluppo.*¹⁴

In questa prospettiva la contrattazione sociale può a pieno titolo proporsi come «*piattaforma culturale, politica e operativa* che consente al sindacato di essere un soggetto riconosciuto e generativo all'interno delle comunità territoriali e contemporaneamente un soggetto politico in grado di presidiare con competenza i diversi livelli istituzionali, perché radicato nella vita concreta delle persone e delle famiglie e capace di produrre sintesi sociali da

¹⁴ Cfr. <<https://www.cisl.it/osservatorio-sociale/>>.

offrire come punto di partenza qualificato per la costruzione di avanzate sintesi politiche».¹⁵

3. Contrattare è partecipare: lo specifico della contrattazione sociale

«Buone ragioni» le abbiamo definite. Ideali di principio, si potrebbe pensare. Certamente è anche così, ma non solo. Sono gli accordi siglati, sono i processi negoziali con la loro densità di incontri, discussioni, confronti a *radicare le buone ragioni nell'esperienza* dei territori, dei contrattualisti, degli amministratori locali, delle realtà associative, degli enti di Terzo settore, dei cittadini, dei lavoratori. E sono *i dati dell'Osservatorio sociale* qui presentati e discussi nel dettaglio dal capitolo II a darci la possibilità di documentare questo ancoraggio, a «darne ragione». Quante volte lo abbiamo ripetuto in questi anni. L'archivio dell'Osservatorio sociale è un *patrimonio informativo* di grande valore sotto il profilo sia *conoscitivo* sia *operativo* per diversi livelli dell'organizzazione e all'esterno della stessa, per contesti territoriali, per il Paese. Esso consente di comprendere e condividere ciò che si promuove nelle comunità in termini di contributo allo sviluppo del welfare locale e allo sviluppo sostenibile grazie al protagonismo del sindacato.

3.1. *Si scrive al singolare si pratica al plurale: attori, livelli, processi*

Nel corso del tempo, lungo le fasi evolutive che abbiamo descritto, è soprattutto nella fase pandemica che è apparsa chiara la natura plurale dell'azione negoziale sindacale e nello specifico della contrattazione sociale territoriale che:

¹⁵ M. Colombi, A. Geria, *I pilastri della contrattazione sociale di prossimità*, in *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, a cura di R. Lodigiani, E. Riva, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, CISL e FNP-CISL, Edizioni Lavoro, Roma 2021, pp. 111-112.

- 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 del sindacato confederale territoriale e della FNP;
- 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 (ad esempio 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);
- si sviluppa attraverso un processo complesso e articolato, che tocca insieme più materie e negozia più interventi contemporaneamente.

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.

1. *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.¹⁶ È quello regionale un livello che potrebbe in tale senso svilupparsi ulteriormente in chiave strategica.*

¹⁶ 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. capitolo II).

2. La contrattazione sociale è in larga misura portata avanti in modo *unitario* dalle principali rappresentanze sindacali, storicamente praticata 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. Un segnale da indagare e comprendere meglio in una stagione di rinnovata attenzione per l'amministrazione condivisa e la centralità che assegna proprio agli enti di Terzo settore (cfr. capitolo III).
3. Un accordo è spesso l'esito di più incontri, di *un percorso di costruzione di intesa tra le parti*, 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*.

3.2. *La prossimità come leva di rappresentanza e partecipazione*

La prossimità è il valore aggiunto dell'azione sindacale nei territori; lo è – potremmo dire – per definizione, come dimostra la scelta della Cisl di qualificare la contrattazione sociale territoriale come contrattazione sociale di prossimità, appunto. La vicinanza ai cittadini e l'ascolto dei loro bisogni fa leva, infatti, soprattutto sull'azione plurale sopra detta, su quella presenza nei territori che si sostanzia nei luoghi di lavoro, nella vita delle associazioni e nelle realtà di Terzo settore, nei servizi di matrice sindacale: è specialmente in questi «luoghi» che l'incontro e l'ascolto diventano possibili. Al tempo stesso, si tratta di processi bidirezionali nella misura in cui si riesce anche a tornare ai cittadini per

comunicare ciò che si è realizzato, per renderli partecipi delle azioni intraprese, delle risposte attivate.

Per il tramite della contrattazione sociale e delle diverse forme del dialogo sociale a livello locale la rappresentanza sindacale contribuisce a costruire *uno spazio di prossimità inclusivo*, alimentando assieme alla infrastrutturazione del welfare locale e all'attivazione di processi di sviluppo sostenibili, la rete delle relazioni tra gli attori del territorio. In ciò, operando *a supporto di una governance plurale e partecipativa, della mobilitazione di responsabilità sociali, della qualificazione delle relazioni con le istituzioni*,¹⁷ e inserendosi a pieno titolo nelle strategie per il welfare e il benessere sociale dell'intera organizzazione sindacale. Si tratta di una strategia che mira a riequilibrare e migliorare l'offerta dei servizi alle persone e alle famiglie, valorizzandone la dimensione della prossimità, ripensandone l'organizzazione e il funzionamento, ribadendo insieme l'importanza di una regolazione nazionale, che renda i processi di decentramento sostenibili ed effettivamente tesi allo sviluppo di welfare locali più rispondenti alle problematiche sociali, capaci di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sociali anche grazie ad adeguate dotazioni organiche.¹⁸

*Il presidio di luoghi e di processi partecipativi rappresentano un fattore di trasparenza dell'azione amministrativa e di legalità, nonché un potente antidoto alla diffusione del virus dell'antipolitica e della deresponsabilizzazione. Tutto ciò costituisce una responsabilità aumentata per la CISL. Una contrattazione sociale con processi partecipativi poco progettati o poco coordinati diventa una minaccia per la stessa idea di partecipazione.*¹⁹

¹⁷ CISL, *Il nuovo welfare? Costruiamolo insieme!* Documento finale, I Commissione, XIX Congresso Confederale CISL, Roma 2022.

¹⁸ CISL, *Esserci per cambiare. Persona, lavoro, partecipazione per il futuro del Paese*, in Ead, *Il nuovo welfare? Costruiamolo insieme!*, cit.

¹⁹ Ne abbiamo parlato altre volte, cfr. M. Colombi, A. Geria, *op. cit.*, p. 110.

Ascolto della cittadinanza, conoscenza dei bisogni, tessitura di legami di collaborazione per la costruzione di risposte diventano quindi la strada maestra per *presidiare la qualità della democrazia e dei processi partecipativi* che sorreggono le scelte di governo e sviluppo dei territori, la promozione del benessere dei cittadini, la tutela dell'esigibilità dei loro diritti.

Come ci insegnano le analisi contenute nei Rapporti dell'Osservatorio sociale, questo presidio necessita di *una rappresentanza competente e incisiva: incisiva in quanto competente*, in quanto capace di un'analisi accurata dei bisogni, capace di tradurre tale conoscenza in mediazione e aggregazione della domanda sociale, proposta sostenibile di risposta, attenzione per i più deboli e svantaggiati, valorizzazione e promozione delle istanze di partecipazione di tutti; *in quanto capace di dare voce – e dunque far partecipare per il tramite della rappresentanza – anche a chi voce non ce l'ha*. È un presidio che occorre più che mai a preservare nell'attuale stagione di innovazione politico-istituzionale sul fronte dell'amministrazione condivisa, che non deve oscurare lo specifico apporto della contrattazione sociale (cfr. ancora capitolo III); uno specifico che rende il sindacato un *soggetto competente radicato nelle comunità territoriali*; uno specifico che chiarisce e sostiene le ragioni, come qui argomentato, per le quali *contrattare è partecipare*.



II

La contrattazione sociale di prossimità nel triennio 2022-2024

di Egidio Riva*

1. L'Osservatorio CISL sulla contrattazione sociale di prossimità: gli elementi di novità

L'Osservatorio CISL sulla contrattazione sociale (d'ora in avanti Osservatorio) offre, da oltre un decennio, un patrimonio informativo di valore, ai fini analitici, strategici, operativi. Il sistema di classificazione su cui esso si fondava presentava, tuttavia, una serie di lacune, che nel 2022 si è inteso colmare. Questo in modo da favorire: per un verso, la capacità di lettura delle dinamiche che interessano i sistemi socioeconomici e di welfare locali e, in essi, le caratteristiche della contrattazione sociale di prossimità; per un altro verso, sostenere e qualificare il lavoro di quanti/e sono quotidianamente impegnati/e nelle attività del dialogo sociale sui territori. A fronte delle modifiche introdotte, nella sua versione rinnovata, l'Osservatorio è inteso, dunque, a costruire capacità di lettura e visione, anche grazie alla esplicitazione, mediante una sorta di *check-list*, degli elementi rilevanti dell'azione concertativa.

Tra gli interventi di modifica che sono stati effettuati è utile ricordarne, seppure per sommi capi, i principali. Nella versione precedente, per classificare gli accordi e le misure di politica negoziate si utilizzava uno schema articolato in macro e micro-aree di politica. Tale schema, in verità, mescolava diversi piani

* Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

di analisi che ora sono, invece, tenuti opportunamente separati e distinti. Di qui, nella sua configurazione attuale, l'Osservatorio consente di cogliere, in modo nitido, questi piani, che sono:

- le aree di rischio o funzioni di protezione sociale;
- gli strumenti di intervento, siano essi trasferimenti in denaro o in natura;
- le logiche per l'individuazione dei potenziali beneficiari: universalismo, selettività (in base all'ISEE, ad esempio), categorialità (secondo criteri quali età, composizione e struttura familiare, anzianità di residenza, ecc.).

In aggiunta, oltre ad avere superato una classificazione delle microaree – vale a dire delle singole azioni o misure di politica – costruita su voci talvolta poco intelleggibili e non sempre univoche, la revisione effettuata consente di valutare, proprio leggendo in filigrana le azioni o misure negoziate, la natura e finalità dei processi di contrattazione sociale di prossimità. Questi possono avere, secondo le categorie che andremo a impiegare, carattere:

- migliorativo, quando la contrattazione è incrementale o acquisitiva, secondo categorie note delle relazioni industriali;
- conservativo, di difesa delle risorse o prestazioni erogate e/o di salvaguardia del novero dei potenziali beneficiari;
- peggiorativo, nel caso in cui si accompagnino a una riduzione di risorse o prestazioni erogate, oppure a un restringimento dei potenziali beneficiari.

Da ultimo, sempre in ordine ai processi concertativi, si è operato per chiarirne la qualità, esplicitando informazioni utili a rilevare il grado di partecipazione e coinvolgimento del sindacato al processo di definizione delle scelte amministrative e politiche.

2. I dati strutturali

Nel 2024 sono stati caricati nell'Osservatorio i testi di 599 documenti, un numero in crescita rispetto ai 587 del 2023 (+12 unità,

Tavola 1. Documenti, per regione e anno (% sul totale)

Regione	2022	2023	2024	Totale
Abruzzo	1,7	4,1	0,3	2,0
Basilicata	0,2	0,0	0,5	0,2
Calabria	0,0	0,2	0,2	0,1
Emilia-Romagna	14,6	21,3	18,4	18,2
Friuli-Venezia Giulia	0,6	0,5	0,7	0,6
Lazio	4,6	4,3	4,5	4,5
Liguria	1,3	0,5	0,7	0,8
Lombardia	38,7	35,8	33,2	35,8
Marche	10,6	14,3	15,5	13,6
Molise	0,0	0,3	0,3	0,2
Piemonte	5,7	5,8	4,2	5,2
Puglia	3,7	0,3	0,0	1,3
Sardegna	0,0	0,2	0,0	0,1
Sicilia	0,4	0,0	0,0	0,1
Toscana	8,9	4,6	11,0	8,2
Umbria	0,0	0,0	0,3	0,1
Veneto	9,1	7,8	10,2	9,0
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	540	587	599	1.726

pari al +2,0%) e ai 540 del 2022 (+59 unità, pari al +10,9%) (tavola 1). Nonostante questo incremento, negli anni precedenti, eccezion fatta per il 2020, il volume della contrattazione sociale di prossimità documentata era decisamente maggiore. Come è possibile cogliere dai dati riportati nella tavola 1A nell'*Allegato statistico*, sono, infatti, disponibili a sistema: 771 documenti per il 2021, 543 per il 2020, 925 per il 2019, 1.027 per il 2018, 1.002 per il 2017, 967 per il 2016, 1.003 per il 2015, 753 per il 2014, 839 per il 2013.

Quanto a distribuzione per regione, nel 2024 la contrattazione sociale è concentrata, anzitutto, in Lombardia (199 documenti, pari al 33,2% del totale), cui seguono, in ordine di importanza

decescente, Emilia-Romagna (110 documenti, pari al 18,4% del totale), Marche (93 documenti, pari al 15,5% del totale), Toscana (66 documenti, pari all'11,0% del totale) e Veneto (61 documenti, pari al 10,2% del totale). Nel triennio 2022-2024 si nota una maggiore distribuzione della contrattazione sociale sul territorio nazionale: si riduce, infatti, l'incidenza relativa dei documenti sottoscritti in Lombardia (dal 38,7%), a fronte di un aumento sostenuto della quota di documenti siglati nelle Marche (dal 10,6%), in Emilia-Romagna (dal 14,6%), Toscana (dal 8,9%) e Veneto (dal 9,1%). Piuttosto stabile, infine, il peso relativo della contrattazione sociale di prossimità avviata o conclusa nelle restanti regioni.

Per quanto concerne la tipologia dei documenti in esame (tavola 2), nel 2024 sono prevalenti le intese o gli accordi (440 unità), che incidono per poco meno dei tre quarti del totale (73,4%). Tra il 2022 e il 2024, a fronte del calo osservato nella quota relativa di intese o accordi (dal 76,1%), si registra il chiaro aumento dell'incidenza relativa di incontri preparatori o successivi a intese – da 109 unità, pari al 20,2% del totale nel 2022, a 155 unità, pari al 25,9% del totale nel 2024. Sono, infine, residuali i documenti che testimoniano le restanti pratiche o modalità di sviluppo del dialogo sociale: 4 nel 2024 e 29 nel triennio.

Restringendo la disamina alle cinque regioni per le quali vi è maggiore evidenza di contrattazione sociale di prossimità (tavola 2A nell'*Allegato statistico*), nel 2024: in Emilia-Romagna è comparativamente più elevata la quota di documenti che rimandano a incontri a carattere preparatorio o di verifica di intese o accor-

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

Tipo	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Intesa/accordo	411	76,1	436	74,3	440	73,4	1.287	74,6
Incontro	109	20,2	146	24,9	155	25,9	410	23,7
Altro (ad es. nota)	20	3,7	5	0,9	4	0,7	29	1,7
Totale	540	100,0	587	100,0	599	100,0	1.726	100,0

di (42,7% del totale); per contro, in Veneto (93,4%), Toscana (89,4%), Marche (72,0%) e Lombardia (67,8%) è decisamente superiore l'incidenza relativa di intese o accordi. Tra il 2022 e il 2024, in Emilia-Romagna è cresciuta la percentuale di intese o accordi; nelle altre regioni è, invece, aumentato il peso relativo della contrattazione sociale a carattere preparatorio o di verifica di veri e propri accordi.

Come già negli anni precedenti, e senza variazioni di sorta nel triennio più recente, i documenti disponibili hanno, in prevalenza, validità in ambito comunale (tavola 3; tavola 3A nell'*Allegato statistico*). Nel solo 2024, i documenti in vigore entro i confini municipali sono circa otto su dieci: 469, pari al 78,3% del totale, sono validi a livello comunale; 17, pari al 2,8% del totale, sono validi per i municipi delle città e aree metropolitane. Molto meno frequenti sono i documenti validi in ambito intercomunale (44, pari al 7,3%), regionale (33, pari al 5,5%) o provinciale (30, pari al 5,0%).

Nel dettaglio regionale (tavola 4), e di nuovo senza particolari scostamenti nel triennio 2022-2024, in Veneto, Toscana e Lombardia la quasi totalità dei documenti ha validità in ambito comunale o sub-comunale. Nelle Marche e in Emilia-Romagna è comparativamente più elevata la quota di documenti validi a livello intercomunale, i quali incidono, rispettivamente, per il 16,1% e 9,1% del totale nel 2024. Infine, i documenti validi su scala regionale

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

Ambito	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Sub-comunale	13	2,4	8	1,4	17	2,8	38	2,2
Comunale	426	78,9	474	80,7	469	78,3	1.369	79,3
Intercomunale	47	8,7	51	8,7	44	7,3	142	8,2
Provinciale	27	5,0	26	4,4	30	5,0	83	4,8
Interprovinciale	3	0,6	3	0,5	6	1,0	12	0,7
Regionale	24	4,4	25	4,3	33	5,5	82	4,8
Totale	540	100,0	587	100,0	599	100,0	1.726	100,0

Tavola 4. Documenti, per regione, anno e ambito di validità (% sul totale)

<i>Regione/ anno</i>	<i>Sub- Comunale</i>	<i>Comunale</i>	<i>Inter- comunale</i>	<i>Provinciale</i>	<i>Inter- provinciale</i>	<i>Regionale</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna							
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
2024	0,0	75,5	9,1	2,7	0,0	12,7	100,0
Totale	0,0	78,7	12,1	3,8	0,3	5,1	100,0
Lombardia							
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
2024	2,0	84,4	5,0	5,5	2,5	0,5	100,0
Totale	1,5	88,8	3,7	4,4	1,1	0,5	100,0
Marche							
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
2024	0,0	62,4	16,1	10,8	0,0	10,8	100,0
Totale	0,0	61,5	17,5	6,0	0,0	15,0	100,0
Toscana							
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
2024	0,0	98,5	0,0	1,5	0,0	0,0	100,0
Totale	0,0	95,0	0,7	2,1	0,0	2,1	100,0
Veneto							
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
2024	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale	0,0	99,4	0,0	0,0	0,0	0,6	100,0

Tavola 5. Documenti, per durata in mesi e anno
(valori assoluti e % sul totale)

Durata in mesi	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fino a 12 mesi	356	77,1	364	68,9	389	81,0	1.109	75,4
13-24 mesi	67	14,5	108	20,5	73	15,2	248	16,9
25-47 mesi	32	6,9	52	9,8	15	3,2	99	6,7
Oltre 48 mesi	7	1,5	4	0,8	3	0,6	14	1,0
Totale validi	462	100,0	528	100,0	480	100,0	1.470	100,0
Mancanti	78		59		119		256	
Totale	540		587		599		1.726	

sono decisamente più ricorrenti in Emilia-Romagna (12,7%) e nelle Marche (10,8%) che nel resto dei territori in questione.

I documenti presenti nell'Osservatorio restano in vigore per un periodo di tempo relativamente limitato (tavola 5). Al netto di quelli per cui tale informazione non è disponibile, nel 2024 la quasi totalità ha, infatti, durata pari al massimo a 24 mesi. Per la precisione, circa otto documenti su dieci sono validi per un massimo di 12 mesi (389 unità, pari al 81,0% del totale) e il 15,2% del totale (73 unità) per un periodo compreso tra 13 e 24 mesi. Tra il 2022 e il 2024 si nota la tendenziale crescita della quota relativa di documenti in vigore per un periodo pari al massimo a 12 mesi (dal 77,1%) oppure per un intervallo di tempo compreso tra 13 e 24 mesi (dal 14,5%); per contro, si riduce l'incidenza dei documenti con durata superiore a due anni.

Nel decennio (tavola 4A nell'*Allegato statistico*), seppure secondo un andamento non lineare, si registra una contrazione della quota relativa dei documenti con validità inferiore o pari ai 12 mesi (nel 2013 pari al 93,9% del totale) e, soprattutto, un aumento dell'incidenza dei documenti con validità temporale compresa tra 13 e 24 mesi (nel 2013 pari al 4,1% del totale). Anche il volume relativo dei documenti in vigore per un periodo compreso tra 25 e 47 mesi (nel 2013 pari al 1,1% del totale) risulta in crescita nel decennio.

Nel dettaglio regionale (tavola 5A nell'*Allegato statistico*), atteso che nel triennio 2022-2024 non si osservano tendenze chiare di mutamento, nel 2024 in Toscana (98,4%) e Lombardia (86,3%) la quasi totalità dei documenti ha una validità temporale pari a 12 mesi. In Veneto, territorio in cui il 73,3% dei documenti è in vigore per un massimo di 12 mesi, risulta comparativamente più alta l'incidenza di contrattazione sociale di prossimità in vigore per un intervallo di tempo compreso tra 13 e 24 mesi (26,7%).

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 trattate. Nella media, infatti, i documenti contengono il riferimento a: 10,7 azioni o misure di politica (7 il valore mediano), con 1 come valore minimo e 60 come valore massimo, nel 2024; 11,3 azioni o misure di politica (7 il valore mediano), con 1 come valore minimo e 64 come valore massimo, nel triennio 2022-2024. Più in particolare, come mostrano i dati riportati nella tavola 6, nel 2024 i documenti che presentano un numero di azioni o misure compreso tra 1 e 5 sono pari al 37,6% del totale. La quota restante, che dunque costituisce la netta maggioranza, è data da documenti con almeno 6 azioni o misure di politica: 194 documenti (32,4% del totale) rimandano a un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10; 105 documenti (17,5% del totale) contengono un numero di azioni o misure compreso tra 11 e 20; 75 documenti (12,5% del totale) trattano di oltre 20 azioni o misure di politica. Tra il 2022 e il 2024, si coglie, principalmente, l'aumento dell'incidenza dei documenti con un numero di azioni o misure di politica compreso tra 6 e 10 (dal 25,7% al 32,4%).

Per territorio regionale (figura 1 e tavola 6A):

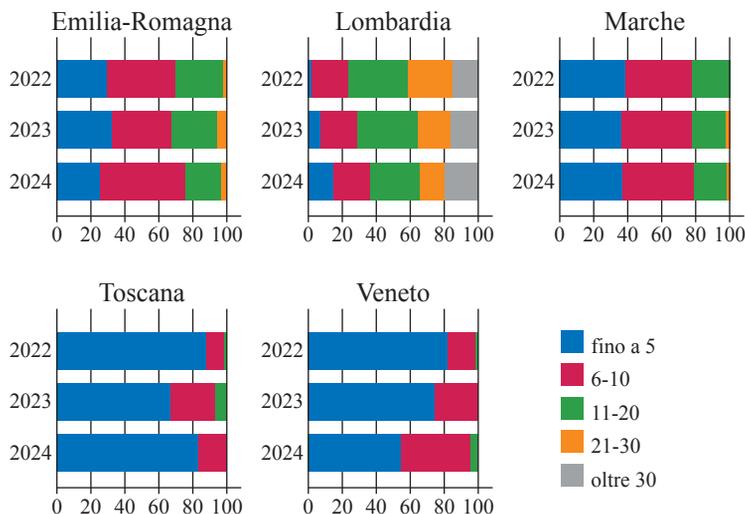
- in Emilia-Romagna, nel 2024, i tre quarti dei documenti presentano un numero di azioni o misure inferiore a 10: tra 1 e 5 (25,5%) oppure tra 6 e 10 (50,0%);

Tavola 6. Documenti, per numero di azioni previste e anno (valori assoluti e % sul totale)

Numero azioni	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fino a 5	194	35,9	196	33,4	225	37,6	615	35,6
6-10	139	25,7	172	29,3	194	32,4	505	29,3
11-20	117	21,7	132	22,5	105	17,5	354	20,5
21-30	57	10,6	51	8,7	35	5,8	143	8,3
Oltre 30	33	6,1	36	6,1	40	6,7	109	6,3
Totale	540	100,0	587	100,0	599	100,0	1.726	100,0

- in Lombardia la contrattazione sociale di prossimità è comparativamente più articolata che nel resto dei territori regionali in parola: l'incidenza dei documenti con un numero di azioni o misure superiore a 20 è infatti pari al 34,7%, seppure tra il 2022 e il 2024 si sia ridotta la quota di documenti con un numero di azioni comprese tra 21 e 30 (dal 25,8% al 14,6% del totale) e sia parallelamente cresciuta la percentuale di accordi con un numero di azioni o misure pari al massimo a 5 (dall'1,9% al 14,6%);
- nelle Marche, senza variazioni di sorta nel triennio, nel 2024 la quasi totalità della contrattazione sociale di prossimità presenta al massimo 20 azioni o misure: il 36,6% dei documenti cita un numero di azioni e misure compreso tra 1 e 5; il 41,9% un numero di azioni e misure tra 6 e 10 e il 19,4% un numero di azioni e misure compreso tra 11 e 20;
- in Toscana nel 2024 sono nettamente prevalenti, seppure in tendenziale riduzione nel triennio in esame, i documenti con un numero di azioni pari al massimo a 5 (83,3%); seguono, in ordine di importanza decrescente, i documenti con un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10 (16,7%);
- in Veneto più della metà dei documenti (54,1%) contengono un numero di azioni al massimo pari a 5 e un ulteriore 41,0% un numero di azioni o misure compreso tra 6 e 10. Tra il 2022 e il

Figura 1. Documenti, per anno, regione e numero di azioni previste (% sul totale)



2024 è cresciuta in modo rilevante l'incidenza dei documenti con un numero di accordi compreso tra 6 e 10 (dal 16,3%), a fronte di una riduzione, altrettanto marcata, dei documenti con meno di 5 azioni o misure (dall'81,6%).

Come ricordato nel paragrafo introduttivo, il nuovo sistema di classificazione consente di individuare, con univocità e maggiore chiarezza analitica, le aree di politica (cosiddette macroaree) sulle quali insiste la contrattazione sociale di prossimità. Per facilitare la lettura di quanto segue, vale la pena riepilogare i criteri classificatori adottati e dunque esplicitare le aree di politica utilizzate per l'esame delle attività e degli esiti della contrattazione sociale. Si tratta, in specie, delle seguenti voci.

Per le politiche sociali:

- *Abitazione*: vi rientrano i documenti che prevedono misure di politica per garantire 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 familiari 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, quali borse di studio, sovvenzioni, prestiti, buoni libro e simili.

Per le politiche della salute/sanità:¹

- *Prevenzione collettiva e sanità pubblica*: 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*: 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*: vi rientrano i documenti che prevedono prestazioni di assistenza ospedaliera, garantita dal Servizio

¹ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri (dpcm) del 12 gennaio 2017.

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).

Quanto alle aree di politica rimanenti:

- *Coesione e territorio*: 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 tavola 7 indicano che, anche nell'annualità più recente, le azioni e misure oggetto di negoziazione sono, anzitutto, inerenti alle aree anziani (15,2% del totale), famiglia e minori (11,7% del totale), fisco (11,1% del totale), coesione e territorio (10,0% del totale), salute – assistenza distrettuale (8,2% del 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 (0,4% del totale) e l'assistenza ospedaliera (0,3% del totale). Tra il 2022 e il 2024 da un lato si registra l'incremento della quota relativa di azioni o misure di politica concertate nelle aree disabilità (dal 5,3% al 6,0%), istruzione (dall'8,0% al 9,3%), mercato del lavoro (dal 6,9% all'8,0%), coesione e territorio (dal 9,4% al 10,0% del totale); dall'altro lato, si riduce, invece, l'incidenza relativa della contrattazione sociale di prossimità nelle aree sanitarie della prevenzione (dal 2,0% allo 0,4%) e assistenza distrettuale (dal 9,6% all'8,2%) e della povertà (dal 5,9% al 3,7%). Il quadro che prende forma può essere ulteriormente arricchito dall'aggiunta delle informazioni desumibili prendendo in esame le parole chiave (o Tag) impiegate dagli operatori per individuare più agevolmente i documenti archiviati nell'Osservatorio. Ebbene queste, quantomeno le più ricorrenti, rivelano:

- la trasversalità di diverse azioni di politica concertate (specie quelle in tema di non autosufficienza, conciliazione famiglia-lavoro, integrazione sociosanitaria, integrazione al reddito);
- l'attenzione per questioni contingenti (quali il PNRR oppure la pandemia da Covid-19);
- lo svilupparsi di parte della contrattazione sociale di prossimità su argomenti quali la compartecipazione al costo dei servizi, la lotta all'evasione fiscale;
- la crescente attenzione riservata ad alcuni nuovi rischi sociali come la violenza di genere, oppure ancora alla sfida dell'innovazione nei processi o nelle misure di politica concertate.

Volendo ulteriormente semplificare la lettura dei dati, è possibile osservare come, nel triennio in esame, le azioni e misure di po-

Tavola 7. Azioni o misure, per area di politica e anno
(valori assoluti e % sul totale)

Area di politica	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Welfare sociale, di cui:	3.614	58,0	4.058	58,7	3.880	60,6	11.552	59,1
Abitazione	342	5,5	484	7,0	433	6,8	1.259	6,4
Anziani	926	14,9	1.124	16,3	974	15,2	3.024	15,5
Disabilità	330	5,3	374	5,4	381	6,0	1.085	5,6
Famiglia e minori	721	11,6	721	10,4	747	11,7	2.189	11,2
Istruzione	498	8,0	526	7,6	593	9,3	1.617	8,3
Mercato del lavoro	432	6,9	442	6,4	515	8,0	1.389	7,1
Povertà	365	5,9	387	5,6	237	3,7	989	5,1
Salute, di cui:	744	11,9	688	10,0	568	8,9	2.000	10,2
Salute - Ass. distr.	596	9,6	558	8,1	526	8,2	1.680	8,6
Salute - Ass. osp.	21	0,3	42	0,6	17	0,3	80	0,4
Salute - Prevenzione	127	2,0	88	1,3	25	0,4	240	1,2
Coesione e Territorio	587	9,4	774	11,2	640	10,0	2.001	10,2
Fisco	685	11,0	664	9,6	712	11,1	2.061	10,5
Concertazione sociale	377	6,0	408	5,9	389	6,1	1.174	6,0
Altro (n.d.)	228	3,7	318	4,6	212	3,3	758	3,9
Totale	6.235	100,0	6.910	100,0	6.401	100,0	19.546	100,0

litica concertate nelle tradizionali aree di welfare sociale – vale a dire abitazione, anziani, disabilità, famiglia e minori, istruzione, mercato del lavoro, povertà – rappresentino il 59,1% del totale (58,0% nel 2022 e 58,7% nel 2023), mentre quelle inerenti le aree di politica sanitaria – dunque assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera, prevenzione – costituiscano il 10,2% del totale delle

azioni o misure negoziate (11,9% nel 2022 e 10,0% nel 2023). Il 6,0% delle azioni o misure (6,0% nel 2022 e 5,9% nel 2023) rimanda, da ultimo, a questioni riguardanti i processi di contrattazione sociale di prossimità.

La comparazione con i dati raccolti tra il 2013 e il 2021 non risulta per nulla agevole, in ragione delle mutate premesse del sistema di classificazione e della nuova modalità di analisi, ora incentrata sulle singole azioni o misure di politica e prima sul totale dei documenti. Ciò premesso, 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 sociofamiliari 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 cosiddette azioni di sistema in ambito sociofamiliare (40,0% nel 2019 e 28,9% nella media 2013-2018); i servizi socioeducativi, 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 sociosanitarie 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.

La tavola 8 getta luce su alcune specificità regionali. In Lombardia (65,2% del totale) e, in misura più contenuta, nelle Marche (56,9%) 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 in Veneto (12,8%), nelle Marche (11,9%).

In questa cornice, e scendendo nel livello di dettaglio, in Emilia-Romagna, assumono maggiore rilievo le di azioni o misure di politica nelle aree anziani (12,0%), mercato del lavoro (9,5%). La contrattazione sociale di prossimità in Lombardia si distingue per il peso relativo delle azioni o misure di politica in materia di anziani (20,0% del totale). Le Marche si caratterizzano per l'elevata incidenza di azioni o misure di politica incentrate su famiglia e minori (24,0%). In Toscana e Veneto sono più ricorrenti che altrove i documenti con azioni e misure di politica che vertono su fisco (rispettivamente 29,1% e 26,8%) e istruzione (rispettivamente 23,1% e 16,6%). In Toscana, infine, assume una

Tavola 8. Azioni o misure, per area di politica e regione, 2022-2024 (% sul totale)

<i>Area di politica</i>	<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>
Welfare sociale, di cui:	52,4	65,2	56,9	49,9	41,7
<i>Abitazione</i>	7,8	6,3	7,3	9,7	3,2
<i>Anziani</i>	12,0	20,0	8,0	7,0	4,2
<i>Disabilità</i>	3,8	7,3	2,5	1,4	1,6
<i>Famiglia e minori</i>	5,2	12,2	24,0	4,6	8,4
<i>Istruzione</i>	9,7	8,0	3,1	23,1	16,6
<i>Mercato del lavoro</i>	9,5	6,8	5,2	1,4	0,1
<i>Povertà</i>	4,4	4,6	6,9	2,7	7,7
Salute, di cui:	8,7	10,9	11,9	2,8	12,8
<i>Salute - Ass. distr.</i>	7,1	10,0	5,5	2,3	12,6
<i>Salute - Ass. osp.</i>	0,4	0,4	0,5	0,3	0,1
<i>Salute - Prevenzione</i>	1,2	0,5	5,9	0,3	0,1
Coesione e Territorio	15,5	8,2	17,3	5,7	15,3
Fisco	14,1	7,9	9,8	29,1	26,8
Concertazione sociale	5,2	4,0	2,6	12,3	0,2
Altro (n.d.)	4,1	3,7	1,5	0,3	3,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

forte rilevanza anche la quota di documenti che vertono sulla natura e qualità dei processi di contrattazione sociale di prossimità (12,3%).

Nel triennio (tavola 7A nell'*Allegato statistico*):

- in Emilia-Romagna è aumentata la quota di contrattazione sociale di prossimità incentrata sulle aree abitazione (dal 4,9% al 7,9% del totale), anziani (dall'11,3% al 15,3% del totale), mercato del lavoro (dal 9,3% al 12,1% del totale), mentre è diminuita l'incidenza di famiglia e minori (dal 6,0% al 3,3% del totale), istruzione (dall'11,9% all'8,0% del totale), fisco (dal 19,0% al 13,7% del totale);
- in Lombardia in un quadro di variazioni di portata contenuta, è cresciuta l'incidenza relativa di azioni e misure in tema di disabilità (dal 6,6% all'8,6% del totale), famiglia e minori (dal 12,1% al 13,4% del totale), istruzione (dal 7,3% al 9,0% del totale), mercato del lavoro (dal 6,5% al 7,9% del totale), mentre si è ridotto il peso delle aree povertà (dal 5,9% al 3,6% del totale) e coesione e territorio (dall'8,7% al 6,9% del totale);
- nelle Marche si è ampliata la quota di contrattazione sociale in materia di abitazione (dal 4,9% all'8,2% del totale), anziani (dal 4,5% al 10,7% del totale), mercato del lavoro (dal 2,0% all'8,2% del totale), coesione e territorio (dal 13,5% al 19,2% del totale), a fronte di una contrazione dell'incidenza di azioni e misure nelle aree di politica famiglia e minori (dal 34,6% al 20,8% del totale) e povertà (dal 7,2% al 4,3% del totale);
- in Toscana è aumentata l'incidenza delle aree di politica abitazione (dal 4,4% al 12,7% del totale) e istruzione (dal 19,3% al 30,7% del totale) mentre si è ridotta l'incidenza dell'area anziani (dal 9,2% al 4,2% del totale);
- in Veneto si è ampliata la quota di contrattazione sociale di prossimità nelle aree abitazione (dall'1,5% al 5,7% del totale), famiglia e minori (dal 4,2% al 14,6% del totale) e istruzione (dal 12,1% al 17,0% del totale) ed è, invece, diminuita l'incidenza di povertà (dal 9,4% all'1,6% del totale), fisco (dal 31,7% al 20,2% del totale) e salute assistenza distrettuale (dal 18,5% al 13,5% del totale).

Le azioni e misure di politica oggetto di contrattazione sociale di prossimità possono essere analizzate anche rispetto alla loro tipologia. In proposito, come noto, le prestazioni di politica pubblica in campo sociale, sanitario e sociosanitario si possono sostanziare in trasferimenti in denaro e/o 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, i servizi abitativi, le prestazioni sanitarie, i servizi sociosanitari residenziali e semi-residenziali. A motivo della sua specificità, vale a dire della numerosità e articolazione delle materie trattate, la contrattazione sociale di prossimità può concretizzarsi in altre tipologie di azioni e misure diverse da quelle appena presentate. Sempre a titolo di esempio, si possono citare al riguardo regolamenti sui processi di contrattazione sociale di prossimità, azioni intese a indirizzare i processi di *policy-making* mediante gli strumenti della coprogrammazione e coprogettazione, la costituzione di tavoli tematici o di lavoro oppure ancora la regolamentazione dei rapporti tra l'attore pubblico e soggetti terzi (ad esempio in tema di accreditamento, appalti, ecc.), la gestione associata dei servizi. Da ultimo, vale la pena ricordare l'importanza assegnata, entro la cornice dei processi di contrattazione sociale di prossimità, alle azioni e misure in materia di fiscalità, che meritano, dunque, di rimanere voci distinte.

Ai fini classificatori e di analisi, tale complessità è stata ricondotta e articolata nelle seguenti voci, come di seguito specificato:

1. trasferimenti monetari;
2. interventi e servizi;
3. strutture, voce entro la quale sono catalogate la realizzazione o riqualificazione di strutture di vario genere, da quelle residenziali o semi-residenziali in campo sociale o sociosanitario alle infrastrutture;
4. tassazione, imposte e tributi, entro cui sono classificati i documenti inerenti la fiscalità regionale, municipale oppure i tributi locali;

5. concertazione, voce che ricomprende le intese sui processi e gli obiettivi dei processi di contrattazione sociale di prossimità;
6. supporto alla coprogettazione, coprogrammazione e governo della rete dei servizi e interventi sul territorio;
7. altro, categoria entro cui ricadono, principalmente, intese generiche sui principi, le linee guida e gli obiettivi di politica.

Per agevolare l'analisi e comprensione delle informazioni raccolte, di seguito si userà anche la seguente tripartizione, che accorpa alcune delle voci appena passate in rassegna:

- trasferimenti monetari o in denaro, entro cui sono incluse le sole erogazioni monetarie;
- trasferimenti in natura, voce che comprende interventi, servizi e strutture;
- altre tipologie, in cui sono catalogate le misure o azioni rimanenti.

Ciò premesso, nei documenti sottoscritti nel triennio sono prevalenti i trasferimenti in natura (53,8%), distinti in interventi e servizi (36,3%) e strutture (17,5% del totale) (tavola 9). Seguono i trasferimenti in denaro (15,1% del totale), le azioni e misure relative a imposti e tributi (10,5%), gli interventi in materia di contrattazione sociale di prossimità (6,0%) o di contributo sostanziale al *policy-making* (3,9% del totale). Pochi, e di portata limitata, sono i cambiamenti osservati tra il 2022 e il 2024.

Su base regionale (figura 2; tavola 8A nell'*Allegato statistico*), entro una cornice di sostanziale omogeneità, si evince dai dati che:

- i trasferimenti monetari o in denaro incidono per circa un sesto del totale delle misure o azioni contrattate in tutti i contesti territoriali in esame: dal 13,2% del totale in Veneto al 16,8% in Toscana;
- i trasferimenti in natura figurano in più della metà dei casi in Emilia-Romagna (53,3%), Lombardia (56,9%), Marche (53,9%) e Veneto (55,4%) e solo in poco più di un caso su tre (37,8%) in Toscana;

Tavola 9. Azioni o misure, per tipologia e anno
(valori assoluti e % sul totale)

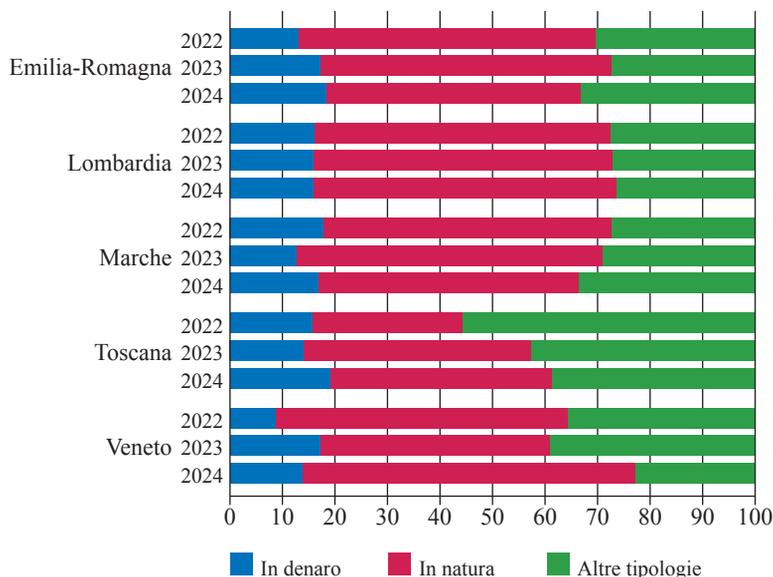
Tipologia	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Trasferimenti monetari	912	14,6	1.036	15,0	995	15,5	2.943	15,1
Trasferimenti in natura, di cui:	3.337	53,5	3.774	54,6	3.410	53,3	10.521	53,8
<i>Interventi e servizi</i>	2.291	36,7	2.538	36,7	2.267	35,4	7.096	36,3
<i>Strutture</i>	1.046	16,8	1.236	17,9	1.143	17,9	3.425	17,5
Imposte e tributi	685	11,0	664	9,6	712	11,1	2.061	10,5
Concertazione	377	6,0	408	5,9	388	6,1	1.173	6,0
Supporto al governo/ gestione	228	3,7	318	4,6	218	3,4	764	3,9
Altro	696	11,2	710	10,3	678	10,6	2.084	10,7
Totale	6.235	100,0	6.910	100,0	6.401	100,0	19.546	100,0

- le altre tipologie di azioni o misure sono più ricorrenti nella contrattazione sociale di prossimità conclusa in Toscana (45,4%).

Nel triennio 2022-2024, i cambiamenti più marcati si osservano in Veneto – dove aumenta la quota relativa dei trasferimenti monetari o in denaro (dall'8,7% al 13,2%), a discapito delle altre tipologie di azioni o misure (dal 35,8% al 31,4%) – e in Toscana – dove cresce il peso dei trasferimenti in natura (dal 28,5% al 37,8%) e si contrae l'incidenza delle altre tipologie di azioni o misure (dal 55,8% al 45,4%).

Interessante è soffermarsi sulla disamina della tipologia di azione o misura per area di politica. Volendo, per ovvie ragioni, limitare il commento alle sole aree di politica sociale, sanitaria, socio-sanitaria, i dati riportati nella tavola 10 e riferiti al triennio 2022-

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



2024 mostrano: da un lato, come nelle aree, istruzione (76,0%), salute prevenzione (75,4%), salute assistenza distrettuale (74,9%), mercato del lavoro (70,2%) e anziani (68,5%) l'incidenza relativa dei trasferimenti in natura sia comparativamente più elevata; dall'altro lato, come i trasferimenti in denaro abbiano un peso relativo maggiore nelle aree povertà (48,7%), abitazione (32,3%), famiglia e minori (28,6%) e disabilità (25,9%).

Le variazioni osservate nel periodo in esame (figura 3; tavola 9A nell'*Allegato statistico*), che sono comunque di portata limitata, riguardano, principalmente, l'aumento della quota di trasferimenti monetari o in denaro, a fronte della contrazione della quota di trasferimenti in natura, nelle aree anziani (dal 18,3% al 22,7%), disabilità (dal 24,8% al 28,9%), famiglia e minori (dal 26,4% al 29,9%). Si segnala, in aggiunta, la crescita dell'incidenza relativa dei trasferimenti in natura, a fronte di una diminuzione della quo-

Tavola 10. Azioni o misure, per area di politica e tipologia, 2022-2024 (% sul totale)

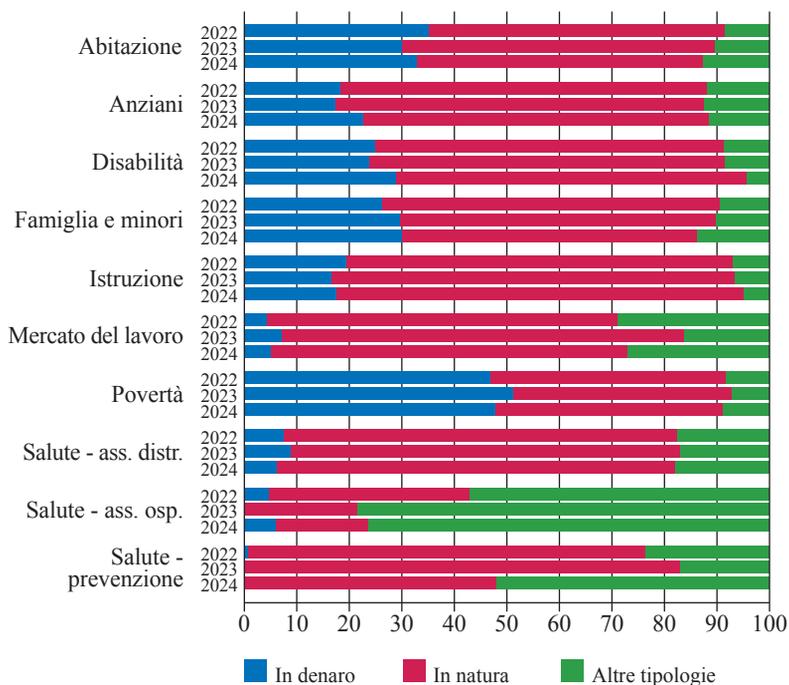
	<i>Trasf. in denaro</i>	<i>Trasf. in natura</i>	<i>Altra tipologia</i>	<i>Totale</i>
Abitazione	32,3	56,9	10,7	100,0
Anziani	19,4	68,5	12,1	100,0
Disabilità	25,9	66,9	7,2	100,0
Famiglia e minori	28,6	60,2	11,2	100,0
Istruzione	17,8	76,0	6,2	100,0
Mercato del lavoro	5,5	70,2	24,3	100,0
Povertà	48,7	43,2	8,1	100,0
Salute - Ass. distr.	7,6	74,9	17,6	100,0
Salute - Ass. osp.	2,5	25,0	72,5	100,0
Salute - Prevenzione	0,4	75,4	24,2	100,0

ta dei trasferimenti monetari o in denaro, nell'area delle politiche per l'istruzione (dal 73,5% al 77,4%). Nelle aree di politica per la salute, specie assistenza ospedaliera e prevenzione, si registra, infine, la crescita sostenuta delle altre tipologie di azioni o misure, le quali rappresentano il vero focus della contrattazione sociale di prossimità in materia.

Scendendo nel livello di dettaglio, nel 2024, e in modo costante nel triennio, 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:

- *abitazione* (433 azioni o misure): trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito (29,8%), edificazione o riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (25,6%), azioni di supporto per il reperimento di alloggi (9,9%), interventi di co-housing o abitazione solidale (9,5%), servizi abitativi transitori (7,2%);
- *anziani* (974 azioni o misure): trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di rette (15,1%), interventi volti a favorire la permanenza al domicilio (14,0%), realizzazione o riqualificazione

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



di strutture residenziali (11,9%), servizi diurni semi-residenziali (10,6%), servizi di trasporto sociale (9,6%);

- *coesione e territorio* (640 azioni o misure): interventi a favore dello sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (22,5%), azioni di urbanistica e relative all'assetto del territorio (20,8%), azioni di politica giovanile, sport e tempo libero (9,8%), azioni in materia di protezione civile (8,6%), interventi in tema di cultura (7,3%);
- *disabilità* (381 azioni o misure): trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito e per il pagamento di rette (18,1%), servizi di trasporto sociale (16,3%), interventi volti a favorire la permanenza a domicilio (15,0%), centri diurni e

- servizi semi-residenziali (13,4%), strutture residenziali (13,4%), interventi e servizi socioeducativi (7,1%);
- *famiglia e minori* (747 azioni o misure): trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito (14,7%) e per il pagamento di rette (9,6%), azioni per l'integrazione sociale degli stranieri (8,3%), informazioni, consulenza e porte di accesso alla rete dei servizi (7,6%), attività di servizio sociale di supporto alla persona, alla famiglia, alla rete sociale (7,1%);
 - *fisco* (712 azioni o misure): interventi su addizionale comunale IRPEF (46,2%), tassa sui rifiuti (29,5%), imposte sull'abitazione (20,2%);
 - *istruzione* (593 azioni o misure): servizi ausiliari quali le mense o il trasporto scolastico (30,3%), servizi socioeducativi alla prima infanzia (17,0%), interventi di sostegno scolastico a carattere socioeducativo (10,5%), azioni di costruzione o riqualificazione di scuole primarie e secondarie (7,9%);
 - *mercato del lavoro* (515 azioni o misure): politiche del lavoro per il personale dell'ente (13,0%), prevenzione e contrasto allo sfruttamento lavorativo (12,0%), politiche attive del lavoro (10,1%), interventi sulla conciliazione tra famiglia e lavoro (9,5%);
 - *povertà* (237 azioni o misure): trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito (38,8%), servizi di supporto quali mense sociali o centri per la distribuzione di beni di prima necessità (17,3%);
 - *salute, assistenza distrettuale* (526 azioni o misure): servizi di assistenza domiciliare (14,6%), continuità assistenziale (14,3%), assistenza sanitaria di base (12,2%);
 - *salute, assistenza ospedaliera* (17 azioni o misure): intese generiche su principi e obiettivi di politica (47,1%);
 - *salute, prevenzione* (25 azioni o misure): regolamenti (36,0%) e azioni per la sorveglianza, la prevenzione e il controllo delle malattie infettive (36,0%).

4. I beneficiari, tra universalismo, selettività e categorialità

Come noto, le prestazioni pubbliche possono avere copertura universalistica – essere, cioè, riconosciute a tutti, nella stessa misura – oppure essere erogate in via condizionata, a seguito dell'accertamento di determinate caratteristiche o requisiti dei potenziali beneficiari. In specie, la possibilità di fruirne può essere definita secondo i principi della:

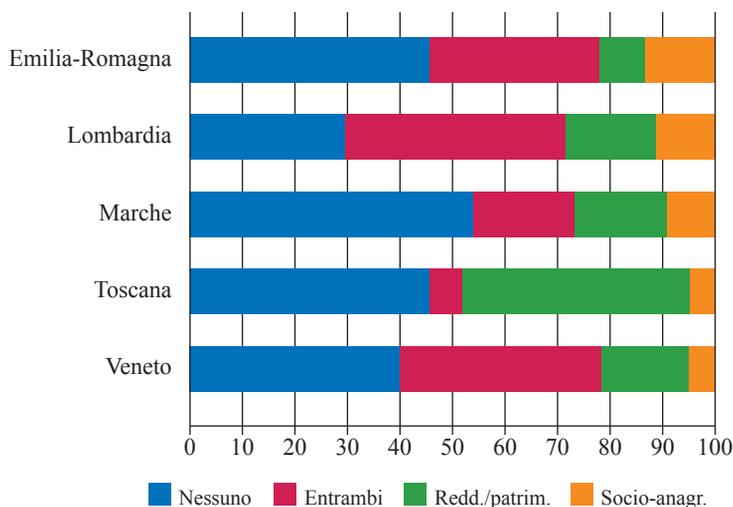
- selettività, vale a dire in base a dati requisiti economici quali il reddito e/o la condizione patrimoniale;
- categorialità, ovverosia condizionata al possesso di requisiti non monetari ma socioanagrafici quali l'età, la condizione familiare (composizione e struttura), la cittadinanza, il titolo di soggiorno, e via dicendo.

Fatta questa necessaria premessa, le azioni e misure contrattate hanno, in buona parte, carattere selettivo e/o categoriale (tavola 11). Solo poco più di un terzo (36,3% nel 2024 e 36,7% nella media del periodo) non prevede, infatti, alcun requisito di accesso, né socioanagrafico né economico-patrimoniale. Quanto alla parte restante, il 38,9% di azioni o misure (35,7% nella media del periodo) prevede, al contempo, requisiti socioanagrafici (in prevalenza relativi a età e condizione familiare dei beneficiari) e reddituali e patrimoniali, il 18,2% (17,1% nella media 2022-2024) solo requisiti di natura economica e patrimoniale – secondo l'indicatore ISEE (16,4% nel 2024 e 14,3% nella media del triennio) o altro indicatore simile (1,8% nel 2024 e 2,9% nella media 2022-2024) – e il 6,7% (10,5% nella media del periodo) solo criteri socioanagrafici. Nel confronto con il 2022, nel 2024 aumenta, ma secondo una tendenza non lineare, la quota relativa di azioni e misure di politica contrattate su base universalistica (dal 32,2%) come pure l'incidenza delle azioni o misure contrattate per target definiti solo secondo criteri reddituali e patrimoniali (dall'11,4%). Per contro, diminuisce la frequenza delle azioni e misure condizionate al possesso di requisiti sia socioanagrafici sia economici (dal 41,2%) oppure solo socioanagrafici (dal 15,3%).

Tavola 11. Azioni o misure, per criteri di selettività e categorialità e anno (% sul totale)

<i>Criteri</i>	2022	2023	2024	<i>Totale</i>
Nessun criterio	32,2	41,2	36,3	36,7
Socioanagr. ed economici, di cui:	41,2	27,8	38,9	35,7
<i>Altro (socioanagr.) e ISEE</i>	21,5	10,0	9,0	13,4
<i>Altro (socioanagr.) e altro (econ.)</i>	12,0	4,0	9,3	8,3
<i>Età e ISEE</i>	5,0	8,3	9,3	7,6
<i>Condiz. familiare e ISEE</i>	1,4	4,3	9,7	5,2
<i>Condiz. fam. e altro (econ.)</i>	0,4	0,7	0,3	0,5
<i>Età e altro (econ.)</i>	0,5	0,3	0,4	0,4
<i>Titolo sogg. e altro (econ.)</i>	0,3	0,0	0,0	0,1
<i>Anzianità di resid. e ISEE</i>	0,1	0,0	0,2	0,1
<i>Cittadinanza e ISEE</i>	0,1	0,1	0,3	0,1
<i>Anzian. di resid. e altro (econ.)</i>	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Titolo sogg. e ISEE</i>	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Cittadinanza e altro (econ.)</i>	0,0	0,0	0,1	0,0
Solo economici, di cui:	11,4	21,4	18,2	17,1
<i>ISEE</i>	7,5	18,4	16,4	14,3
<i>Altro criterio</i>	3,8	3,1	1,8	2,9
Solo socioanagrafici, di cui:	15,3	9,5	6,7	10,4
<i>Altro</i>	10,9	4,6	2,8	6,0
<i>Età</i>	3,7	3,3	2,9	3,3
<i>Condiz. familiare</i>	0,6	1,2	0,7	0,9
<i>Cittadinanza</i>	0,1	0,4	0,1	0,2
<i>Anzianità di residenza</i>	0,0	0,0	0,1	0,0
<i>Titolo soggiorno</i>	0,1	0,0	0,1	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Figura 4. Azioni o misure, per regione e criteri di selettività e categorialità, 2022-2024 (% sul totale)



La disamina per regione (figura 4; tavola 10A nell'*Allegato statistico*) rivela come il principio dell'universalismo sia piuttosto ricorrente, e anzi prevalente, nella contrattazione conclusa nelle Marche: in questo territorio, il 46,9% delle azioni o misure negoziate (54,0% nel triennio) è, infatti, potenzialmente rivolta a tutti, indipendentemente da qualsivoglia caratteristica sociale o economica. L'universalismo è piuttosto frequente anche in Emilia-Romagna (39,9% nel 2024 e 43,9% nella media del periodo), Toscana (39,5% nel 2024 e 45,6% nel triennio) e Veneto (36,7% nel 2024 e 40,1% nel triennio). In Lombardia, invece, si registra l'incidenza più bassa di azioni e misure a carattere universalistico (30,0% nel 2024 e 29,4% nella media 2022-2024) e, di contro, la quota più elevata di azioni e misure di politica rivolte a specifici target definiti sulla base di requisiti sia socioanagrafici sia esclusivamente reddituali e patrimoniali (40,6% nel 2024 e 42,0% nel triennio). Ulteriore peculiarità è, infine, il carattere della contrattazione sociale conclusa in Toscana, dove risulta comparativamente più elevata

(47,7% nel 2024 e 43,3% nella media) la quota di azioni e misure condizionate alla verifica di requisiti reddituali e patrimoniali.

Tra le categorie di beneficiari delle diverse azioni o misura di politica concertate, prevalgono le famiglie (28,3% del totale), seguite da anziani (12,3%), persone con disabilità (10,9%), minori (10,4%), anziani non autosufficienti (7,1%), adulti in condizioni di disagio (6,1%). Tra il 2022 e il 2024 si segnala: da un lato, la crescita dell'incidenza relativa, tra i potenziali beneficiari, di famiglie (dal 27,9% al 29,5% del totale), minori (dal 9,8% all'11,4% del totale) e anziani non autosufficienti (dal 6,4% al 7,7%); dall'altro lato, la diminuzione della quota relativa di azioni o misure di politica riservate ad anziani (dal 12,8% al 10,9%), persone con disabilità (dall'11,0% al 9,8%) o adulti in condizioni di disagio (dal 6,9% al 5,6%).

5. Gli obiettivi

Come anticipato in introduzione di capitolo, altro elemento di novità del sistema di classificazione ora in vigore è la possibilità di analizzare gli obiettivi della contrattazione sociale di prossimità. In proposito, la tavola 12 mostra come, sul totale delle azioni o misure negoziate tra il 2022 e il 2024, un quarto (25,8%) sia inteso a migliorare il quadro esistente delle politiche, intendendo con ciò la possibilità di aumentare la platea dei potenziali beneficiari oppure il numero delle prestazioni offerte, oppure ancora prevedere uno stanziamento maggiore di risorse economiche a bilancio. La quota più consistente delle azioni o misure (48,9%) concertate ha comunque come finalità quella di mantenere quanto già in essere, sempre in ordine a parametri quali i potenziali beneficiari, le risorse complessivamente erogate. Una quota residuale delle azioni o misure oggetto di contrattazione sociale di prossimità (1,1%) prevede una diminuzione di prestazioni, risorse, o del numero di potenziali beneficiari. Infine, in un caso su quattro (24,1%) la contrattazione sociale si traduce in impegni generici, quali l'affermazione di priorità, di obiettivi di politica o altro simile. Tra il

Tavola 12. Azioni o misure, per obiettivi e anno
(v.a. e % sul totale)

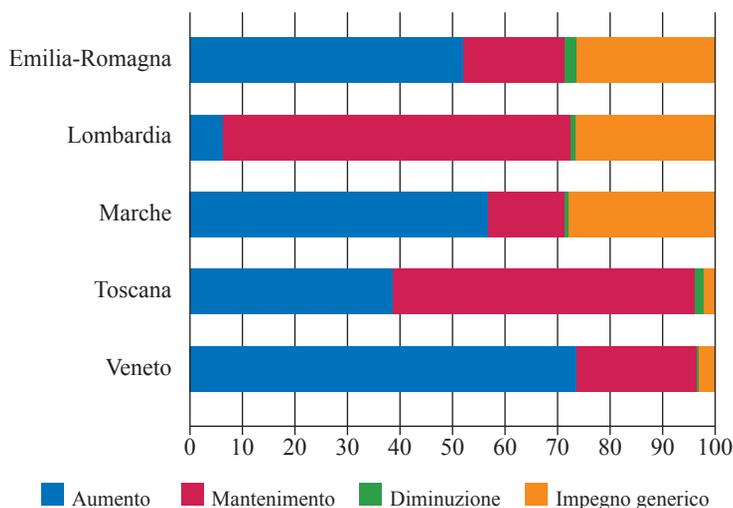
Obiettivi	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Aumento o miglioramento	1.264	22,5	1.613	26,1	1.670	28,8	4.547	25,8
Mantenimento	2.948	52,4	3.016	48,8	2.649	45,7	8.613	48,9
Diminuzione	62	1,1	86	1,4	53	0,9	201	1,1
Impegno generico	1.356	24,1	1.469	23,8	1.427	24,6	4.252	24,1
Totale	5.630	100,0	6.184	100,0	5.799	100,0	17.613	100,0

2022 e il 2024 si registra un incremento della quota di contrattazione «incrementale o acquisitiva» (dal 22,5% al 28,8% del totale), a fronte di una riduzione della quota di azioni o misure negoziate con l'obiettivo di mantenere il quadro esistente (dal 52,4% al 45,7%).

Nelle regioni (figura 5), l'incidenza più elevata di azioni o misure a carattere incrementale o acquisitivo nel triennio si osserva in Veneto (73,5% del totale) e quindi, in ordine decrescente, nelle Marche (56,7%), in Emilia-Romagna (52,0%). In Toscana e, soprattutto, in Lombardia prevale, invece, la contrattazione sociale intesa al mantenimento del quadro esistente, che incide, rispettivamente, per il 57,3% e il 66,1% del totale delle azioni o misure negoziate. In questi stessi territori il peso della contrattazione sociale incrementale o acquisitiva è, invece, piuttosto contenuto e pari, rispettivamente, al 38,5% e al solo 6,2% del totale.

Tra il 2022 e il 2024 mette conto segnare alcuni aggiustamenti (tavola 11A nell'*Allegato statistico*). In Emilia-Romagna, è aumentata la quota relativa di contrattazione incrementale o acquisitiva (dal 48,9% al 54,9%), a fronte della riduzione dell'incidenza degli impegni generici (dal 28,9% al 23,7%). In Lombardia e Veneto la contrattazione a carattere incrementale o acquisitivo ha registrato un lieve incremento (rispettivamente dal 5,6% al 7,3% e dal 71,8% al 75,0%), al pari della quota relativa degli impegni generici (dal

Figura 5. Azioni o misure, per regione e obiettivi, 2022-2024 (% sul totale)



25,8% al 29,9%), a fronte di un calo osservato nell'incidenza della contrattazione intesa al mantenimento di quanto in essere (rispettivamente dal 67,7% al 61,7% e dal 27,5% al 17,9%). In Toscana si è ridotta l'incidenza della contrattazione incrementale o acquisitiva (rispettivamente dal 45,2% al 34,5%), in favore della contrattazione intesa a conservazione quanto in essere (dal 51,1% al 63,2%). Di fatto immutato il profilo, per obiettivi, della contrattazione sociale di prossimità nelle Marche.

6. Processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche

Il processo concertativo alla base dei documenti in esame può essere studiato, anzitutto, con riguardo alle caratteristiche dei firmatari. Il primo dato di rilievo, in proposito, è il numero medio dei firmatari che, nel triennio in esame, è pari a 4,5 soggetti (1 il

valore minimo e 21 il valore massimo). Tale dato era pari a: 4,6 nel 2022 (1 il valore minimo e 16 il valore massimo); a 4,5 nel 2023 (1 il valore minimo e 12 il valore massimo); a 4,4 nel 2024 (1 il valore minimo e 21 il valore massimo). Nel 2019 il numero medio di soggetti firmatari per documento era di 5,5 unità, con valori inclusi tra 1 e 20. Quanto alla tipologia di firmatari, secondo dato di rilievo, i documenti di cui discutiamo sono in buona parte (78,0%) unitari, vale a dire sono stati sottoscritti, congiuntamente, dalle principali sigle sindacali (CISL, CGIL, UIL). Per anno, i documenti unitari sono: 425, pari al 78,7% del totale, nel 2022; 457, pari al 77,9% del totale, nel 2023; 464, pari al 77,5% del totale nel 2024. Ancor più nel dettaglio, sul totale di documenti per i quali sono disponibili le informazioni in esame (1.718), CISL e FNP-CISL ne hanno sottoscritti complessivamente 1.671: 848 sono stati siglati in modo congiunto, 1.269 quelli sottoscritti da FNP-CISL, 1.250 da CISL. I documenti rimanenti sono stati firmati da altre rappresentanze di categoria CISL. Nelle Regioni, i documenti che registrano un numero più elevato di soggetti firmatari si registrano nelle Marche (5) e in Veneto (4,9), seguite da Toscana (4,7), mentre la contrattazione sociale di prossimità in Emilia-Romagna (4,3) e Lombardia (4,2) è siglata, in media, da un numero relativamente più basso di firmatari. Sempre a livello regionale, la percentuale di documenti firmati in modo unitario nel triennio in parola è più elevata in Veneto (98,7%), Emilia-Romagna (87,7%), Toscana (85,7%) e Lombardia (83,3%); essa risulta, invece, su livelli più contenuti nelle Marche (63,0%).

Quale ulteriore elemento di novità del sistema di classificazione adottato di recente, il processo concertativo può essere esaminato anche in ordine a due variabili che consentono di valutarne la qualità: la fase del *policy-making* in cui è intervenuta l'attività di concertazione; il grado effettivo di coinvolgimento delle parti sindacali al processo di *policy-making*. Quanto alla prima variabile (tavola 13), poco meno dei tre quarti dei documenti per i quali vi sono informazioni disponibili (71,4%) sono il risultato di processi concertativi sviluppatasi in fase di programmazione/progettazione, anche in sede di bilancio previsionale, e dunque rivelano un certo

Tavola 13. Documenti, per fase del *policy-making* in cui intervengono i processi concertativi e anno (v.a. e % sul totale)

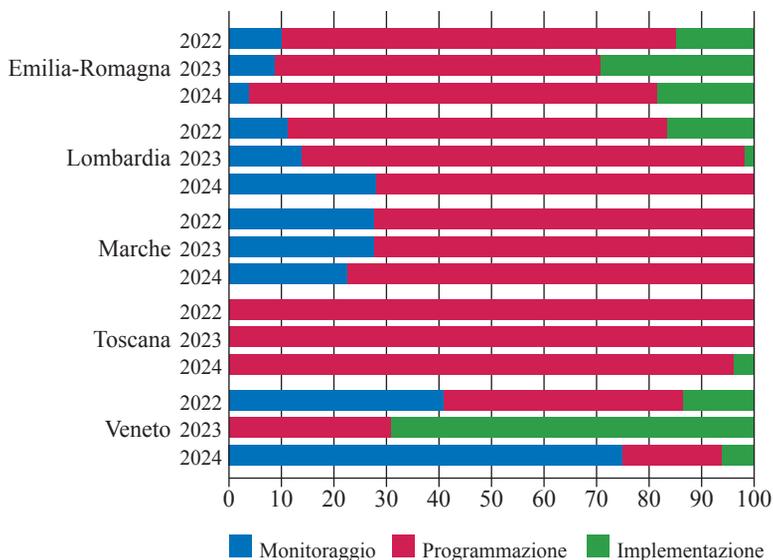
Fase del <i>policy-making</i>	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Programmazione	110	69,6	125	74,0	140	70,7	375	71,4
Monitoraggio/ valutazione	32	20,3	23	13,6	47	23,7	102	19,4
Implementazione	16	10,1	21	12,4	11	5,6	48	9,1
Totale validi	158	100,0	169	100,0	198	100,0	525	100,0
mancanti	377		430		401		1.201	
Totale	540		587		599		1.726	

grado di partecipazione del sindacato alla identificazione dei problemi sociali da affrontare e alla definizione dell'agenda politica. Il 19,4% dei documenti è l'esito di pratiche negoziali intercorse in fase di implementazione o realizzazione degli interventi, o anche in sede di variazione di bilancio, e il 9,1% di processi concertativi sviluppatasi in fase di monitoraggio o valutazione di interventi già realizzati o durante la predisposizione del bilancio consuntivo. Tra il 2022 e il 2024 si osserva una tendenza di mutamento non lineare, da cui sembra intuirsi una maggiore partecipazione del sindacato alle fasi di programmazione e, soprattutto, di monitoraggio o valutazione in sede di consuntivo di bilancio.

Nel dettaglio territoriale (figura 6), le regioni in cui, nel triennio, i processi di concertazione si sono inseriti nella fase di programmazione/progettazione di politica sono, secondo un ordine di importanza decrescente, Toscana (98,0%), Lombardia (75,9%) e Marche (74,1%). 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 (22,2%) e di quelli esiti di processi negoziali in ottica di monitoraggio o valutazione nelle Marche (25,3%).

Passando alla disamina del ruolo della concertazione nel processo di *policy-making*, i dati riportati in tavola 14 suggeriscono che, in modo crescente tra il 2022 e il 2024, prevalgono dinamiche

Figura 6. Documenti, per fase del *policy-making* in cui intervengono i processi concertativi e Regione, 2022-2024 (% sul totale)



di reale partecipazione e protagonismo sindacale: nel triennio, sul totale dei documenti per i quali l'informazione è stata rilevata, il 69,2% rimanda, infatti, a dinamiche di partecipazione o coinvolgimento. Quanto ai restanti documenti, nel 17,3% dei casi i processi di concertazione sociale hanno previsto consultazione delle parti sindacali – senza, dunque, che queste contribuissero a definire in modo congiunto obiettivi, metodi, priorità, strumenti di politica – e nel 13,5% 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.

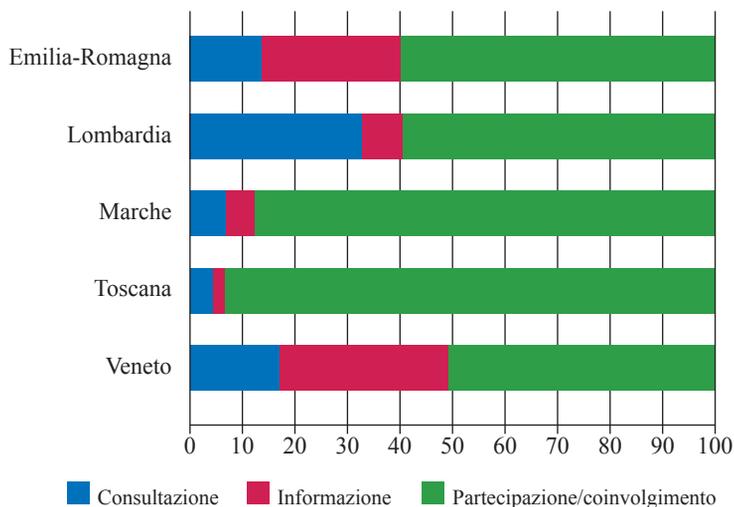
Il dettaglio regionale, riportato nella figura 7, mette in luce come, nel triennio:

- l'incidenza relativa delle dinamiche di partecipazione/coinvoglimento è maggiore in Toscana (93,5%) e nelle Marche (87,5%)

Tavola 14. Documenti, per ruolo della concertazione e anno (v.a. e % sul totale)

Ruolo della concertazione	2022		2023		2024		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Partecipazione/ coinvolgimento	103	63,2	146	76,8	124	66,7	373	69,2
Consultazione	37	22,7	26	13,7	30	16,1	93	17,3
Informazione	23	14,1	18	9,5	32	17,2	73	13,5
Totale validi	163	100,0	190	100,0	186	100,0	539	100,0
mancanti	377		397		413		1.187	
Totale	540		587		599		1.726	

Figura 7. Documenti, per regione e ruolo della concertazione, 2022-2024 (% sul totale)



e, per contro, più contenuta in Emilia-Romagna (60,0%) e Lombardia (59,5%);

- in Lombardia (32,8%), soprattutto, e Veneto (17,0%) una parte consistente della contrattazione sociale di prossimità documentata si articola attraverso la consultazione delle parti sindacali;

Tavola 15. Documenti, per azioni di promozione e qualificazione, e anno (v.a. e % sul totale)

Promozione e qualificazione	2022		2023		2024		2024	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Coinvolgimento dei beneficiari	32	15,4	47	20,6	45	21,1	124	19,1
Conseguenze per il mancato rispetto dell'intesa	3	1,4	3	1,3	1	0,5	7	1,1
Diffusione dei risultati	14	6,7	11	4,8	6	2,8	31	4,8
Diffusione del testo dell'accordo/documento	34	16,4	49	21,5	34	16,0	117	18,0
Valutazione dell'impatto	72	34,6	55	24,1	67	31,5	194	29,9
Nessuna azione specificata	53	25,5	63	27,6	60	28,2	176	27,1
Totale validi	208	100,0	228	100,0	213	100,0	649	100,0
Mancanti	332		359		386		1.077	
Totale	540		587		599		1.726	

- la quota più elevata di documenti in cui il ruolo della contrattazione sociale è limitato alla sola informazione del sindacato si osserva in Veneto (32,2%) ed Emilia-Romagna (26,4%).

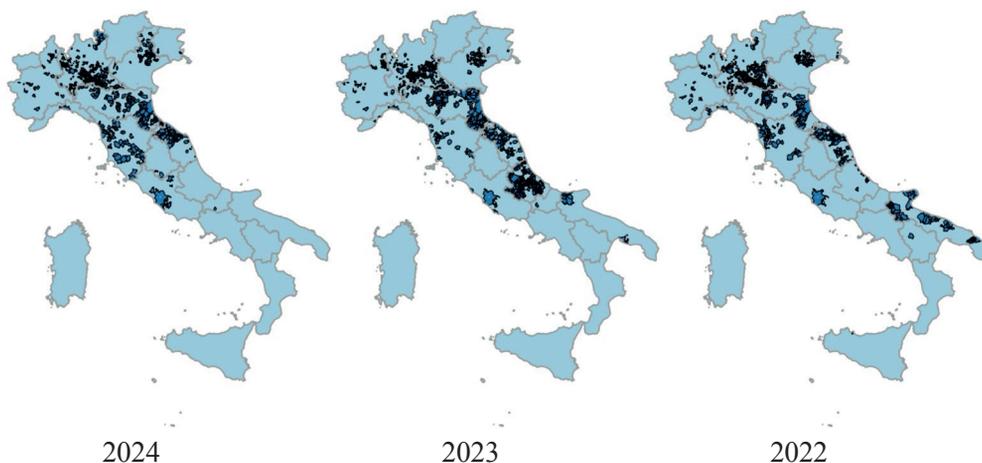
Per chiudere il quadro sulla natura e caratteristiche dei processi di concertazione, vale la pena gettare luce sul fatto che i documenti sottoscritti si accompagnano, in circa tre casi su dieci (29,9%) da interventi di valutazione dell'impatto delle azioni previste, in un quinto dei casi da iniziative di coinvolgimento diretto dei beneficiari (19,1%) e in ulteriore quinto da azioni di diffusione del testo del documento sottoscritto (18,0%). Nel 27,1% dei casi non è prevista alcuna specifica azione di promozione e qualificazione delle intese sottoscritte (tavola 15).

7. Il focus sugli accordi validi in ambito comunale e intercomunale

Come discusso (cfr. paragrafo 2), la contrattazione sociale di prossimità prende forma, in prevalenza, entro i confini amministrativi di Comuni singoli oppure Comuni associati a livello di ambito, distretto o comunità montana. La figura 8 consente di visualizzare la distribuzione sul territorio dei Comuni interessati dalla contrattazione sociale di prossimità nel triennio 2022-2024.

Nel 2024 sono 692 i Comuni per i quali vi è evidenza di contrattazione sociale di prossimità; 685 a seguito delle variazioni territoriali e amministrative intervenute nel corso dell'anno. Ancora una volta si tratta di Comuni localizzati principalmente in Lombardia (326); seguono Emilia-Romagna (121), Marche (61), Toscana (60) e Veneto (60). La popolazione complessivamente coperta dalla contrattazione sociale di prossimità è pari a 12,731 milioni di persone (21,6% del totale) e si trova distribuita tra Massiola, provincia del Verbano-Cusio Ossola – il Comune più

Figura 8. Comuni interessati da contrattazione sociale di prossimità, per anno



piccolo con 110 abitanti – e Roma. Comuni capoluogo interessati dalla contrattazione sociale di prossimità sono Milano, Genova, Bologna, Reggio Emilia, Ravenna, Rimini, Bergamo, Forlì, Piacenza, Ancona, Pesaro.

Nel 2023, la contrattazione sociale di prossimità ha riguardato 805 Comuni, poi divenuti 803 a seguito delle variazioni territoriali e amministrative. Essi si trovano, in prevalenza, in Lombardia (228), Abruzzo (204), Emilia-Romagna (142) e presentano una popolazione residente pari: in totale a 13,733 milioni di persone, vale a dire 23,3% dei residenti in Italia; nella media a 17.102 persone. Il Comune più piccolo, tra quelli in esame, è Montelapiano in provincia di Chieti, con 74 abitanti; quello più grande è, nuovamente, Roma. Comuni capoluogo coperti dalle attività concertative sono, per limitarci ai principali, Milano, Genova, Bologna, Padova, Brescia, Taranto, Modena, Reggio Emilia, Ravenna, Rimini.

Nel 2022, i Comuni interessati da processi di contrattazione sociale di prossimità sono stati 719, poi divenuti 717 a seguito di processi di fusione, aggregazione e cambio di denominazione. Si tratta di unità amministrative – localizzate in prevalenza in Lombardia (312), nelle Marche (107) e in Emilia-Romagna (88) – con un numero medio di abitanti pari a 19.147 unità. Il Comune più piccolo, Celle di San Vito, in provincia di Foggia, ha una popolazione di 147 abitanti; quello più grande, Roma, ha 2.749.031 abitanti. Nell'elenco figurano anche città metropolitane e capoluoghi di regione – quali Milano, Genova, Bologna – oppure importanti e popolosi capoluoghi di provincia – quali Bari, Brescia, Modena, Reggio Emilia, Monza, Pescara – cosicché la popolazione residente nei Comuni coperti dagli esiti dalla contrattazione sociale territoriale è pari a 13,728 milioni di unità, vale a dire un quarto circa (25,7%) del totale dei residenti nel Paese.

Nella media, la contrattazione sociale territoriale di prossimità sembra, dunque, riguardare i Comuni più grandi, vale a dire quelli con un numero comparativamente più elevato di abitanti. Ciò premesso, altre sono le variabili che possono e sembrano contribuire a spiegare la diversa propensione delle realtà amministrative

Tavola 16. Popolazione e dati di bilancio dei Comuni (dati AIDA PA-Bureau van Dijk), per anno

	Anno	No contrattazione			Sì contrattazione		
		n. Comuni	media	mediana	n. Comuni	media	mediana
Popolazione	2024	7.207	6.423	2.193	689	18.478	5.861
	2023	7.098	6.377	2.259	803	17.103	4.352
	2022	7.187	6.303	2.227	717	19.148	5.711
Prop. al sociale	2024	6.354	0,11	0,08	677	0,14	0,13
	2023	6.923	0,11	0,08	796	0,12	0,11
	2022	7.093	0,11	0,09	715	0,15	0,14
Prop. esternalizz. sociale	2024	6.354	0,93	0,99	677	0,91	0,93
	2023	6.923	0,92	0,99	796	0,92	0,97
	2022	7.093	0,93	0,95	715	0,91	0,93
Addiz. IRPEF pro-capite	2024	6.393	71,6	76,4	677	95,5	101,5
	2023	6.982	65,0	69,0	800	80,6	84,7
	2022	7.128	59,7	62,5	715	78,0	81,8

territoriali a essere interessate da processi di contrattazione sociale. In specie, i dati, sulla popolazione e sul bilancio dell'anno precedente, di fonte AIDA PA-Bureau van Dijk riportati nella tavola 16, sembrano indicare che, nella media:

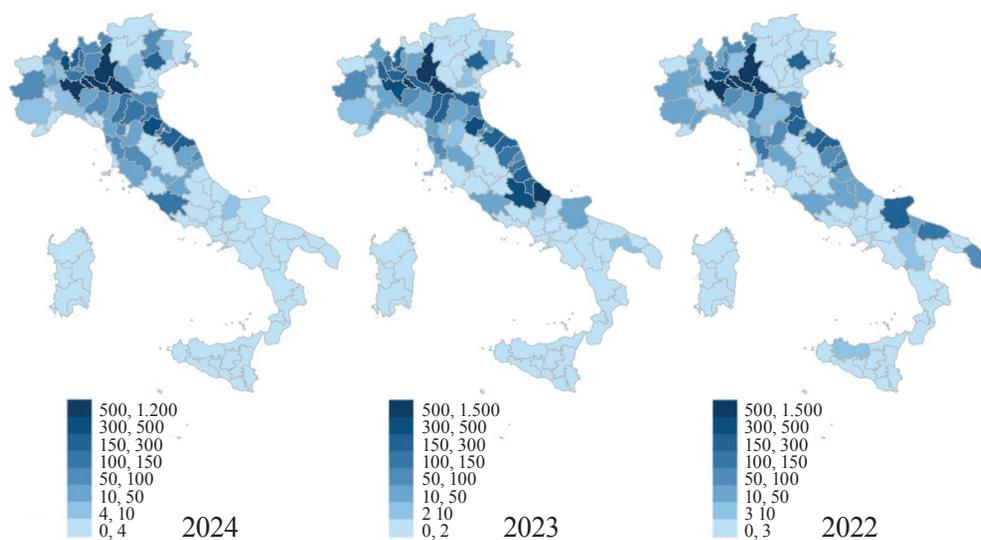
- la propensione al sociale – calcolata come percentuale di spesa corrente comunale destinata al sociale (a esclusione del servizio necroscopico e cimiteriale) – è maggiore nei Comuni nei quali sono documentate attività di contrattazione sociale di prossimità;
- la propensione all'esternalizzazione del sociale è maggiore nei Comuni non coperti dalla contrattazione sociale di prossimità;
- l'addizionale IRPEF pro-capite è maggiore nei Comuni per i quali vi è contrattazione sociale documentata.

Un ultimo dato che arricchisce ulteriormente l'analisi della contrattazione sociale di prossimità condotta entro i confini ammini-

strativi di Comuni singoli oppure Comuni associati è rappresentato dal totale delle azioni o misure di politica in essa discusse, progettate o implementate. In proposito, quanto riportato nella figura 9, che per ragioni di intellegibilità è costruita impiegando una scala provinciale, rileva come i primi 10 territori in cui l'estensione della contrattazione sociale è più elevata siano:

- nel 2024: Cremona (1.172), Brescia (900), Pavia (632), Mantova (605), Lodi (511), Varese (366), Forlì-Cesena (313), Ancona (286), Treviso (282), Pesaro e Urbino (204);
- nel 2023: Brescia (1.422), Lodi (822), Mantova (530), Chieti (505), Forlì-Cesena (408), L'Aquila (407), Pavia (405), Cremona (287), Treviso (244) e Pescara (213);
- nel 2022: Brescia (1.216), Cremona (1.141), Pavia (696), Lodi (584), Mantova (550), Milano (349), Pesaro e Urbino (269), Treviso (259), Ravenna (239), Ancona (238).

Figura 9. Totale numero di azioni o misure di politica della contrattazione di ambito comunale o sovracomunale, per Provincia e anno



8. Conclusione

In conclusione, i dati raccolti dall'Osservatorio Cisl gettano luce sugli elementi distintivi della contrattazione sociale di prossimità di cui vi è evidenza nel nostro Paese e ne individuano le principali linee di trasformazione. In proposito, quanto commentato in queste pagine riproduce le caratteristiche di un sistema in trasformazione, in ragione, da un lato, di un chiaro ridimensionamento quantitativo e, dall'altro lato, da una più equilibrata articolazione territoriale. In specie, il numero di documenti caricati nell'Osservatorio nel 2024 indica una ripresa, seppur contenuta, dell'attività di contrattazione sociale di prossimità rispetto ai due anni precedenti. Tuttavia, il confronto con il periodo 2013-2021 evidenzia come i livelli attuali siano ancora ben lontani dai picchi storici, con valori superiori ai 900 documenti annui registrati tra il 2015 e il 2019. Ciò sembra suggerire una fase di riorganizzazione o di razionalizzazione del processo concertativo, forse anche in relazione a mutamenti politici ed economici conseguenti alla pandemia. Dal punto di vista territoriale, si osserva un'interessante tendenza alla maggiore diffusione geografica della contrattazione. Se la Lombardia continua a rappresentare il principale polo di attività (con un terzo dei documenti totali), la sua incidenza relativa è in calo rispetto agli anni precedenti. Questo calo è bilanciato da un aumento sensibile della documentazione proveniente da regioni come le Marche, l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Veneto. Tale redistribuzione può essere interpretata come un segnale positivo di espansione e radicamento della cultura della concertazione anche in territori precedentemente meno rappresentati o comunque meno attivi.

In questa cornice, l'impiego delle nuove categorie di classificazione ha consentito di analizzare, per la prima volta in modo approfondito, la dimensione qualitativa e tematica della contrattazione sociale di prossimità, evidenziandone la complessità crescente e la stratificazione interna.

I documenti analizzati – che in tre quarti dei casi sono vere e proprie intese o accordi e in un quarto dei casi espressioni delle

rimanenti modalità del dialogo sociale – si applicano primariamente all’ambito comunale, a livello di comuni singoli o associati. In quanto tali, anche per motivi legate alla distribuzione delle competenze tra i livelli amministrativi e di governo, essi risultano incentrati attorno ad aree e tematiche specifiche, quelle classiche del welfare sociale (anziani, famiglia, fisco, coesione e territorio), che rappresentano il nocciolo duro della contrattazione sociale di prossimità. Tuttavia, la lettura più approfondita del dato ha consentito di gettare luce su alcuni segnali e tendenze di rilievo. Tra queste:

- la crescita dell’incidenza di documenti in materia di disabilità, istruzione e mercato del lavoro, ambiti che riflettono la crescente attenzione verso l’inclusione sociale, l’investimento nel capitale umano e il supporto all’occupazione locale;
- la trasversalità delle politiche negoziate, in particolare su temi come conciliazione vita-lavoro, non autosufficienza e integrazione sociosanitaria, che superano le tradizionali categorie verticali;
- l’emergere di istanze legate alla contingenza, come l’influenza del PNRR o della pandemia, che indicano una contrattazione attenta al contesto esterno e capace di adattarsi rapidamente;
- l’ampliamento dell’agenda della contrattazione sociale, con l’ingresso di temi relativamente nuovi come la violenza di genere, l’evasione fiscale e i processi di innovazione istituzionale;
- la contrazione degli spazi riservati alle materie sanitarie e sociosanitarie;
- un’attenzione costante ai processi del dialogo sociale, segnale di una riflessione sempre aperta sugli strumenti e i metodi della contrattazione sociale di prossimità.

Come si è visto, nella media, i documenti della contrattazione sociale di prossimità includono oltre dieci misure o azioni di politica per ciascun documento. Questo numero, indicatore della crescente complessità, rappresenta altresì un chiaro segnale dell’evoluzione qualitativa dei contenuti negoziati, che non si limitano, evidentemente, alla rivendicazione di singoli interventi, ma mira-

no a costruire pacchetti integrati e coordinati di politiche locali. Il valore mediano (7) e la presenza di documenti con oltre 60 azioni o misure rivelano, tuttavia, una profonda eterogeneità interna; meglio ancora, una polarizzazione tra documenti «snelli» (1-5 azioni o misure, pari circa un terzo del totale) e documenti molto «ricchi» (oltre 20 azioni o misure, pari a poco più di uno su dieci). È comunque nel segmento intermedio (6-10 misure) che si registra la crescita più marcata nel triennio; ciò a indicare che la contrattazione tende a strutturarsi in una fascia di complessità media-alta, che probabilmente risponde meglio alle esigenze di programmazione locale in contesti frammentati e in evoluzione. Sempre in tema di azioni e misure di politica, nella contrattazione sociale di prossimità una chiara preferenza è data ai trasferimenti in 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 socioanagrafici spesso combinati tra di loro. Non mancano, a ogni modo, le prestazioni universalistiche, la cui incidenza è peraltro in crescita, seppure non lineare, tra il 2022 e il 2024.

Il nuovo sistema di classificazione adottato ha consentito di gettare luce non solo sulla natura delle azioni e misure negoziate, ma anche sulle finalità e sulla qualità del processo concertativo, misurata quest'ultima in base al ruolo giocato dal sindacato nella definizione e governo delle politiche a livello locale. Ebbene, anche su questo versante, la contrattazione sociale sembra acquisire una crescente maturità. Pur segnata da una prevalente connotazione difensiva, di salvaguardia delle misure in essere e di mantenimento del bacino dei potenziali beneficiari, nel triennio essa ha previsto in misura crescente azioni a carattere incrementale o acquisitivo, orientate cioè all'estensione della platea dei beneficiari, l'aumento delle risorse disponibili o il potenziamento delle prestazioni. Parallelamente, l'aumento di documenti riferiti alla fase di programmazione e, in misura crescente, a quelle di monitoraggio e valutazione, pare evidenziare un rafforzamento del dialogo sociale e della partecipazione sindacale al *policy-making*.

In definitiva, queste pagine restituiscono l'immagine di una contrattazione sociale di prossimità che, pur mantenendo salda la propria vocazione sociale e redistributiva, sta progressivamente ampliando il proprio raggio d'azione e acquisendo un grado più elevato di maturità. La sfida, per i prossimi anni, sarà quella di consolidare questa linea di evoluzione, rafforzando al contempo il legame tra i bisogni emergenti delle comunità locali e la capacità delle parti sociali di agire in modo coordinato, tempestivo e innovativo. Sullo sfondo si stagliano, comunque, alcuni elementi che invitano a tenere alta la soglia di attenzione. Sembrano, infatti, evidenziarsi: una riduzione nel numero medio di attori negoziali coinvolti, specie per quanto concerne i soggetti del Terzo settore; il prevalere di un orizzonte temporale limitato; la riduzione dell'incidenza delle politiche sanitarie e sociosanitarie. Questioni che, insieme alle evidenze positive raccolte e commentate, consegniamo al dibattito congressuale e con le quali la contrattazione sociale di prossimità è chiamata sin da subito a confrontarsi, per far sì che, proprio mediante gli strumenti del dialogo sociale si riesca a rafforzare la coerenza e la visione di lungo periodo delle agende politiche locali e a costruire interventi – più in generale modelli di sviluppo locale – sempre più integrati, inclusivi, sostenibili.



III

Contrattazione sociale, welfare locale e amministrazione condivisa

di Massimiliano Colombi* e Rosangela Lodigiani

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

I dati dell'Osservatorio sociale presentati e discussi in questi anni dai periodici Rapporti raccontano di come la contrattazione sociale miri a operare *nel vivo del welfare locale*, cercando di «stare» sulle *questioni emergenti* tanto quanto sull'*infrastrutturazione di base del sistema di protezione* contribuendo allo sviluppo di servizi, interventi, trasferimenti economici, forme di appropriate – trasparenti, efficienti, partecipate – di regolazione e governance. I dati presentati in questa edizione non fanno eccezione, e ben documentano questo duplice piano di lavoro.

1.1. 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, cura (prima infanzia e non autosufficienza), conciliazione vita-lavoro, precarizzazione*

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



e 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 gli interventi 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 macroambiti 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 (ad esempio 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.¹

¹ Ad esempio *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, a cura di R. Lodigiani, E. Riva, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, CISL e FNP-CISL, Edizioni Lavoro, Roma 2021; *Rapporto 2019. Per una CISL di «prossimità». Il contributo della contrattazione sociale*, a cura

1.2. Le questioni emergenti

D'altro canto, non mancano i segnali che documentano dell'attenzione posta dalla contrattazione sociale sui rischi e i 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».² Al centro di questa prospettiva vi è una visione dello *sviluppo inteso come 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 interviene a presidiare 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 alla ribalta della cronaca durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, quando è apparso evidente come le differenze regionali e locali in termini di 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);

di R. Lodigiani, E. Riva, M. Colombi, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, CISL e FNP-CISL, Edizioni Lavoro, Roma 2019.

² R. Cucca, Y. Kazepov, M. Villa, *Towards a Sustainable Welfare System? The Challenges and Scenarios of Eco-social Transitions*, in «Politiche Sociali/Social Policies», 2023, n. 1, pp. 3-26.

- 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 che dice dell'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 l'obiettivo 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.

1.3. *L'infrastrutturazione del welfare locale*

Parallelamente è interessante evidenziare *come si interviene nei territori* per il tramite della contrattazione. Come spiegato nel capitolo II, la nuova classificazione degli accordi consente di valutare se le prestazioni su cui si è andati a intervenire riguardino *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 (ad esempio strutture residenziali o semi-residenziali) e loro regolamentazione, o ancora se si è andati a intervenire nella regolazione dei processi di concertazione o nei processi di *policy-making*.

Rimandando alla lettura dei dati per un approfondimento analitico, qui è importante sottolineare come la contrattazione sociale, pur certamente contribuendo a sostenere la risposta ai 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'assi-*

curazione della legalità e di una gestione trasparente degli appalti, ossia in una parola l'infrastrutturazione (sostenibile) del welfare locale.

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

1.4. 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 dalle 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 cresciuto 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;
- 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 2022-2024 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. *È questa una delle sfide più alte che investe oggi l'amministrazione condivisa, in specie la coprogrammazione.* Come affermano le Linee guida ministeriali nel dm del 31 marzo 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.

2. Contrattazione sociale, programmazione partecipata e amministrazione condivisa: un banco di prova

La contrattazione sociale è una azione complessa, articolata e plurale – un processo negoziale – che cerca di affinare 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 coprogrammazione e della coprogettazione, grazie al rilancio of-

ferto dall'art. 55 del nuovo Codice del Terzo settore (dlgs 117/2017) in accordo – non lo si ricorda abbastanza – con il rafforzamento della partecipazione strategica prevista per le parti sociali (art. 21, dlgs 147/2017).

Secondo la riforma del Terzo settore, gli enti che ne fanno parte sono da considerarsi come *corresponsabili* delle pubbliche amministrazioni nell'obiettivo di assicurare i diritti e rispondere ai bisogni sociali dei cittadini. Gli enti di Terzo settore sono infatti chiamati a individuare insieme alle amministrazioni locali le strategie per costruire le risposte, a reperire e allocare le necessarie risorse – materiali e immateriali, secondo la logica di una amministrazione davvero condivisa, nel rispetto però di alcuni principi fissati chiaramente dall'art. 55 del Codice: sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e 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 coprogrammazione e coprogettazione e accreditamento» e ne *abilitano* la partecipazione. *Di fatto, ciò fa convergere 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*,³ che restano in vigore. Da queste si può e

³ *Coprogrammare e coprogettare, Amministrazione condivisa e buone pratiche*, a cura di U. De Ambrogio, G. Marocchi, Carocci, Roma 2023; L. Fazzi, *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in «Impresa Sociale», 2022, n. 4, pp. 69-75.

si deve partire per continuare a incidere sull'infrastrutturazione del welfare locale.

In tal senso, oltre alla *legge 328/2000 e alla pianificazione zonale*, col suo riferimento all'ampio spettro di soggetti chiamati alla programmazione partecipata incluso i sindacati, ricordiamo anche il dlgs 147/2017 (il cosiddetto «decreto ReI», introdotto con il Reddito di inclusione). All'art. 21, comma 5, 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 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 legge 328/2000, 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 gov-

ernance 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 a 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 e 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.

3. La contrattazione sociale nell'epoca della coprogrammazione e coprogettazione: le indicazioni dei territori

La vita concreta della contrattazione sociale nell'epoca della coprogrammazione e della coprogettazione evidenzia la necessità di un'osservazione ravvicinata delle pratiche territoriali, al fine di cogliere elementi utili al processo di apprendimento dall'esperienza. In particolare, alcune domande-guida possono orientare la lettura delle trasformazioni in atto:

1. La coprogrammazione e la coprogettazione ampliano o restringono gli spazi della contrattazione sociale?
2. I livelli territoriali (comunale o di zona) in che rapporto si collocano con i livelli regionali?
3. Si amplia la sfera delle questioni affrontate e la gamma dei soggetti coinvolti?
4. La Cisl, in quanto organizzazione sociale, cosa sta apprendendo da questa fase di innovazione istituzionale?

3.1. Un processo aperto e a doppia velocità: il caso della Toscana

Un'esperienza particolarmente significativa è quella promossa dalla Cisl Toscana nel biennio 2021-2022. L'azione sindacale ha assunto una dimensione processuale e strategica, incentrata sulla definizione di un quadro di regole condivise.

Le tappe significative del percorso:

- 20 ottobre 2021 – Protocollo d'intesa tra ANCI Toscana e CGIL, Cisl, Uil regionali: il documento riconosce la concertazione territoriale come buona prassi e prevede il coinvolgimento sindacale nei percorsi di coprogrammazione e coprogettazione, nonché l'adozione di regole contrattuali e di tutela del lavoro negli affidamenti di servizi pubblici;
- 20 ottobre 2022 – Seminario tecnico congiunto su coprogrammazione e coprogettazione, in collaborazione con Regione Toscana e ANCI, per individuare linee guida utili alla stesura dei regolamenti locali;
- novembre 2022 – Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e CGIL, Cisl, Uil (incluse le categorie dei pensionati e dei dipendenti pubblici): impegno a definire linee di indirizzo entro sei mesi, in raccordo con l'assessorato regionale al welfare.

Tuttavia, le linee di indirizzo promesse entro il 2023 non sono state emanate, segnalando un ritardo nel completamento dell'impianto normativo regionale.

Nello stesso tempo il percorso che ha coinvolto gli enti del Terzo settore ha avuto esiti da tenere in evidenza:

- il Protocollo d'intesa del 2022 tra Regione Toscana, ANCI, CESVOT e Forum del Terzo settore, che promuove un modello di amministrazione condivisa, fondato sulla cooperazione tra enti pubblici e soggetti sociali per la realizzazione di azioni civiche e solidali;
- l'elaborazione del Sussidiario per l'amministrazione condivisa;
- la promozione di percorsi formativi e momenti pubblici di confronto.

Questa ricostruzione documenta come la coprogrammazione e la coprogettazione rappresentino un campo di innovazione sociale ancora aperto, in cui il sindacato confederale è chiamato a giocare un ruolo attivo nella definizione di regole, nella difesa dei diritti del lavoro e nella promozione di nuovi modelli di partenariato. Nello stesso tempo i rischi della doppia velocità, della diversa finalizzazione e della differente disponibilità dell'istituzione regionale emergono con forza dall'esperienza toscana e richiamano le Confederazioni regionali a una attenzione rafforzata.

3.2. Una innovazione sul fronte dei soggetti: l'esperienza della CISL Romagna

Il numero di accordi caricati nell'Osservatorio racconta di un territorio caratterizzato da un buon livello di contrattazione sociale e da una consistente infrastrutturazione sociale. L'avvento della coprogrammazione e della coprogettazione ha esaltato la necessità di strutturare una modalità di interlocuzione che possa garantire un «coinvolgimento a monte». In questo contesto la coprogettazione viene valorizzata come leva per il risanamento dell'ASP della Romagna Faentina. L'azienda si colloca in un contesto complesso, segnato da una lunga crisi gestionale originata dall'introduzione del sistema di accreditamento dei servizi sociosanitari per anziani (dal 2015), che ha profondamente ridimensionato il perimetro operativo dell'ente pubblico. La perdita di oltre il 50% dei posti residenziali gestiti direttamente, e il trasferimento della gran parte di quelli accreditati al privato sociale, ha generato uno squilibrio strutturale che ha compromesso la sostenibilità economica e il ruolo del gestore pubblico. In questa cornice, l'ASP si è ritrovata prevalentemente attiva sul libero mercato, gestendo servizi non accreditati con logiche aziendali poco compatibili con la propria natura pubblica. Le misure correttive avviate (revisione rette, riordino parziale dei servizi) si sono rivelate insufficienti. È in questo quadro che emerge il riconoscimento strategico della coprogettazione, prevista dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, come possibile strumento innovativo per:

- superare l'alternativa rigida tra gestione diretta e appalto;
- coinvolgere attivamente gli enti del Terzo settore in una logica collaborativa, non meramente competitiva;
- perseguire razionalizzazione, economie di scala e innovazione, mantenendo al contempo standard qualitativi;
- introdurre flessibilità gestionale nei servizi sociali e sociosanitari non accreditati, dove l'ASP conserva un'ampia presenza.

Le Linee guida ANAC n. 17/2022 e il dm 72/2021 sono richiamati come cornici normative che legittimano l'uso della coprogettazione anche in alternativa agli appalti pubblici, in particolare per quei servizi caratterizzati da elevato valore sociale, forte radicamento territoriale e capacità di innovazione comunitaria.

L'ASP si propone quindi di avviare una procedura di coprogettazione pubblica, attraverso avviso pubblico, manifestazioni di interesse e valutazione delle proposte ricevute da parte del Consiglio di amministrazione e dell'Assemblea dei soci, in base a criteri di utilità pubblica e coerenza con gli obiettivi di risanamento. La prospettiva è quella di dare avvio a un nuovo soggetto consortile.

Nel contesto della Romagna Faentina, la coprogettazione si profila come leva di transizione strategica, capace di riorientare l'azione dell'ente pubblico dalla gestione isolata alla collaborazione sistemica con il Terzo settore, in funzione del ripristino della sostenibilità e della qualificazione dei servizi. Si tratta di una svolta culturale e operativa che introduce nuove forme di partenariato pubblico-privato sociale, superando il binomio concorrenza/pubblico-privato in favore di una logica condivisa di coproduzione del welfare locale.

3.3. Una relazione aperta tra contrattazione sociale e coprogrammazione-coprogettazione: cosa emerge dagli accordi?

Un primo significativo contributo arriva dal Comune di Pesaro, il cui Consiglio comunale (18/03/2024) ha approvato il nuovo regolamento dell'amministrazione condivisa che ha come oggetto il

«regolamento sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione dei soggetti civici ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche e di welfare e sui rapporti tra comune e enti del Terzo settore». Tra gli obiettivi emerge la volontà di delineare «i principi fondamentali, i criteri guida e le direttive da rispettare» che consentono ai Comuni dell'Ats 1 di formalizzare, dare stabilità e continuità futura «alla modalità operativa profondamente collaborativa e condivisa». Di particolare interesse è rilevare come la proposta di regolamento sia l'esito di «un'ampia condivisione e partecipazione con gli esponenti del terzo settore, del sindacato, della cooperazione sociale e di tutti i soggetti civici con Ats 1 e Comune di Pesaro». Nella fase di preparazione del regolamento il sindacato contribuisce attraverso la propria forza negoziale a definire, regolare e orientare un processo in cui non sarà direttamente coinvolto, ma che avrà una influenza determinante sui livelli di benessere della comunità.

La valorizzazione del «ricorso alla coprogettazione con il Terzo settore per l'impostazione ed attuazione per determinati servizi e interventi» è anche tra gli obiettivi del Piano sociale distrettuale dell'Ambito sociale n. 24 «Gran Sasso Laga» (Regione Abruzzo). Tutto ciò viene ribadito e formalizzato nella «Piattaforma di concertazione sindacale» condivisa con CISL, FNP, CGIL e SPI.

Una postura analoga è rintracciabile anche nel «verbale di concertazione sindacale» dell'Ambito distrettuale sociale n. 11 – Frenzano (Comune di Lanciano Capofila) quando all'art. 3 tra le priorità del nuovo Piano emerge «il ricorso anche allo strumento della coprogettazione tra Ente pubblico e Terzo settore per la realizzazione di attività in base al principio di sussidiarietà».

In entrambi i casi la coprogrammazione non viene citata e le organizzazioni sindacali convergono nella valorizzazione della sola coprogettazione.

Presenta una sua originalità il «verbale di incontro sulla contrattazione sociale e sul bilancio di previsione 2024» del Comune di Abbadia San Salvatore (Provincia di Siena). In un corposo documento di ventisette cartelle, le procedure di coprogrammazione e di coprogettazione sono rilanciate come «gli strumenti più utili

a garantire la regolarità del lavoro, applicazioni contrattuali, tutela della salute e sicurezza, salvaguardia della continuità occupazionale». A questo si aggiunge la decisione che le procedure «dovranno indicare che gli Enti del Terzo settore coinvolti, applichino il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono i servizi». In questo caso la coprogrammazione e la coprogettazione vengono individuate come leve per garantire la qualità e la stabilità del lavoro e richiama la necessità di un raccordo fecondo con i processi di tutela e di rappresentanza che caratterizzano l'azione classica del sindacato.

La panoramica essenziale proposta fino a questo punto non vuole essere esaustiva rispetto alle diverse possibilità di coniugare il processo di contrattazione sociale con la coprogrammazione e la coprogettazione. Si pone, piuttosto, l'obiettivo di incuriosire e di orientare il lettore interessato a diventare un «esploratore competente» muovendosi con agilità all'interno dell'Osservatorio sociale e godere fino in fondo delle potenzialità liberate dalla nuova classificazione.

Una attenzione vigile va riservata anche alle distorsioni legate a un utilizzo improprio dei processi di coprogrammazione e coprogettazione: in questi casi il sindacato ritorna a esercitare un ruolo di controllo e di denuncia.

Nello stesso tempo tali processi risentono ampiamente sia dei passaggi di alternanza politica, sia delle dinamiche legate alla mobilità dei funzionari e dei dirigenti delle istituzioni pubbliche. In questi casi il raccordo dei livelli confederali con le federazioni del lavoro pubblico diventa una leva importante per garantire una presenza qualificata.⁴

⁴ Nel percorso hanno offerto il loro contributo: Maurizio Attanasio (UST Catania), Roberto Baroncelli (UST CISL Romagna), Marco Bucci (UST CISL Firenze Prato), Valentina Donno (USR Puglia), Angelo Murabito (UST CISL Bergamo). Inoltre, molti spunti e suggerimenti sono stati raccolti durante due eventi organizzati dalla Confederazione: il Seminario formativo «Azioni e strumenti per la promozione e lo sviluppo delle

4. Per concludere, anzi rilanciare: 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, esplicitando le priorità, le visioni di società di cui i diversi attori sono portatori.⁵ Tuttavia 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 Runtts, ma anche altre realtà che svolgono funzioni di *advocacy*, come i sindacati (e lo sappiamo bene) – o le organizzazioni di cittadinanza

politiche sociali», presso il Centro studi di Firenze, 10-12 dicembre 2024; Incontro coordinamenti politiche sociali e sanitarie CISL e FNP «Contrattazione sociale e sviluppo sostenibile: impulsi all'azione», Roma, 17 aprile 2024.

⁵ E. Polizzi, M. Castelli, *Le sfide attuative dell'amministrazione condivisa. Cosa apprendere dall'esperienza*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione», 2023, n. 2, pp. 1-14.

attiva, non ultimo i destinatari dei servizi che persino gli erogatori dei servizi stessi faticano a rappresentare.⁶

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 *voice* 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 è un tratto distintivo dell'organizzazione 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.

⁶ *Ibid.*



IV

Novità normative e contrattazione sociale: indirizzi per le politiche a favore di anziani non autosufficienti e persone disabili

di Alessandro Geria, Silvia Stefanovichj,*
Alessandro Donelli,** Laura Gatti***

Recenti provvedimenti hanno rafforzato l'aspetto della partecipazione sociale e sindacale ai processi di programmazione strategica delle politiche sociali, già indicato come principio a partire dalla legge 328/2000 e trattato nei precedenti capitoli.

Di seguito si riportano alcuni indirizzi operativi per la contrattazione sociale territoriale riferiti a due importanti settori del welfare locale, che riprendono sia i riferimenti alla regolazione generale (ad esempio il decreto relativo alle Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali e il Piano degli interventi e servizi sociali 2025/2027) che alla normativa settoriale.

In particolare nelle suddette linee guida viene assunto l'impegno da parte di Regioni e ATS di assicurare nella programmazione la partecipazione attiva delle realtà associative, degli enti di Terzo settore, delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Così come nel Piano viene specificato che la Rete della protezione e inclusione sociale, da costituire a tutti i livelli istituzionali coinvolgendo le parti sociali, deve fungere da organismo di indirizzo della programmazione e

* Dipartimento politiche sanitarie, Sociali-assistenziali, della Famiglia, Volontariato – Politiche dell'immigrazione – Politiche dell'istruzione-giustizia, Sicurezza e legalità della CISL.

** Dipartimento politiche sanitarie, Sociali, Sociosanitarie, Famiglia, Economia sociale, Migratorie della FNP-CISL.



del monitoraggio, distinto dalle reti di intervento destinate alla attuazione e gestione degli interventi. Il Piano inoltre sollecita alla costituzione di Osservatori condivisi tra gli attori istituzionali e sociali per contare su di una base conoscitiva condivisa tra i diversi attori.

1. Indirizzi per la contrattazione sociale sulle politiche per gli anziani non autosufficienti

La non autosufficienza, in particolare nelle persone anziane, è un tema particolarmente delicato e complesso che nel nostro Paese riguarda 3,9 milioni di over sessantacinquenni¹ e circa 8 milioni tra caregiver familiari e professionali.

1.1. Legge 33/2023 e dlgs 29/2024 per infrastrutturare il sistema degli interventi e dei servizi sociali

Il 15 marzo 2024 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 65 il dlgs 29/2024, in attuazione della legge 33/2023, che prevede disposizioni in materia di politiche per gli anziani e per gli anziani non autosufficienti.²

L'obiettivo principale è quello di strutturare un sistema nazionale per gli anziani capace:

- di incrementare e qualificare la rete sociale per favorire l'invecchiamento attivo, la promozione dell'inclusione sociale e della prevenzione della fragilità;

¹ Si intende disabilità di natura fisica (motoria), sensoriale e/o mentale (cognitiva), che ne determinano la dipendenza permanente da terzi nello svolgimento di una o più attività, essenziali e ricorrenti, della vita quotidiana.

² Questo atteso intervento di riforma, che è stato anticipato da provvedimenti nazionali e regionali, si connette strettamente alle altre due riforme previste dal PNRR, relative alla disabilità (legge 227/2021 e dlgs 62/2024) e al nuovo modello per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale (dm 77/2022).

- semplificare, coordinare, innovare e potenziare l'offerta socio-sanitaria assistenziale per le persone anziane non autosufficienti, prevedendo anche la sperimentazione della prestazione universale, gli standard formativi e la formazione del personale addetto all'assistenza e il riconoscimento del ruolo economico e sociale dei caregiver familiari.

Con la riforma, quindi, viene costituito a livello centrale il *Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana* (CIPA) con funzioni di indirizzo del *Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente* (SNAA).

Esso è costituito dall'insieme integrato dei servizi e delle prestazioni per garantire un adeguato e appropriato sostegno ai bisogni degli anziani non autosufficienti e ne individua i soggetti responsabili ai vari livelli: le amministrazioni centrali dello Stato competenti, l'INPS, le Regioni e Province autonome, le ASL, i Comuni singoli o associati in Ambiti territoriali sociali (ATS).

Lo SNAA persegue i propri obiettivi attraverso la programmazione integrata delle misure sanitarie e sociali, mantenendo invariate le competenze dei diversi soggetti ai vari livelli.

Il dlgs rimanda a una nutrita serie di provvedimenti attuativi di cui soltanto alcuni già emanati e altri in via di approvazione:

- *La prestazione universale* (decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali n. 200 del 19 dicembre 2024 e decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 21 febbraio 2025);
- *L'individuazione dei requisiti reddituali delle persone anziane beneficiarie, le modalità di donazione e distribuzione gratuita di medicinali veterinari destinati alla cura degli animali d'affezione* (decreto del ministero della Salute del 16 settembre 2024);
- *Le Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli Ambiti territoriali sociali per l'Attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali* (approvato e in corso di pubblicazione, nelle more di ulteriori linee più specifiche per la non autosufficienza);

- Schema di decreto inerente *Criteria condivisi e omogenei a livello nazionale per l'individuazione dei requisiti di sicurezza e qualità delle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni residenziali e semiresidenziali per persone anziane e non autosufficienti* (in corso di approvazione da parte della Conferenza Stato Regioni).

Inoltre è stato approvato il *dlgs recante disposizioni integrative e correttive al dlgs 15 marzo 2024, n. 29, recante disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane* al cui interno si prevede, in particolare, una sperimentazione della nuova valutazione multidimensionale unificata, per allinearla a quella già prevista dalla riforma per la disabilità (dlgs 3 maggio 2024, n. 62) della durata di dodici mesi a decorrere dal 1° gennaio 2026. (in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale). Le indicazioni per la contrattazione sociale, in questo caso, possono essere analoghe a quelle riportate di seguito per la sperimentazione adottata per le persone disabili.

La contrattazione sociale, per la parte della riforma immediatamente applicabile (ad esempio livelli essenziali per l'assistenza domiciliare), forte anche della programmazione previgente la riforma (ad esempio *Piano nazionale per le non autosufficienze 2022-2024*), può comunque essere elemento qualificante di questo processo di strutturazione di risposte integrate, rivendicando ad esempio l'applicazione di alcuni Livelli essenziali relativi al sistema amministrativo e al percorso assistenziale tra cui:

- la costituzione e una *idonea e stabile organizzazione degli ATs* (responsabili della attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali), nonché la gestione associata dei servizi, preferibilmente attraverso un soggetto avente personalità giuridica;
- la *zonizzazione omogenea e adeguata tra Ambiti territoriali sociali e Distretti sanitari*, nonché la gestione associata dei servizi sociali e sociosanitari;
- la *programmazione integrata tra Piani di zona e Piani attuativi locali*, come quadro di riferimento per la programma-

zione territoriale prevista dalla normativa per la non autosufficienza;

- la sottoscrizione di *accordi specifici per l'integrazione organizzativa e gestionale dei servizi e delle professionalità* che, a partire dalla rilevazione puntuale delle persone anziane non autosufficienti del territorio, garantiscano a ognuna di esse l'accesso³ attraverso i Punti unici (PUA) e la presa in carico mediante le Unità di valutazione multiprofessionali (UVM) (ricordiamo che la riforma prevede una semplificazione di questi processi) con la redazione del Piano assistenziale individualizzato (PAI) sostenendo la partecipazione attiva dell'anziano e dei propri caregiver familiari.⁴

I PUA, già previsti dalla precedente normativa e deputati all'accesso e alla valutazione multidimensionale per il riconoscimento della non autosufficienza, di cui dobbiamo promuovere l'istituzione, in prospettiva, dovrebbero essere operativi all'interno delle Case di comunità che, però, non sono ancora attive in tutti i territori.

In particolare, al 20 dicembre 2024 su 1.717 Case della comunità previste, per 1.068 (62,2%) le Regioni non hanno dichiarato attivo alcun servizio tra quelli previsti dal dm 77/2022; per 485 strutture (28,2%) è stato dichiarato attivo almeno un servizio e solo per 164 (9,6%) tutti i servizi obbligatori sono stati dichiarati attivi. Di queste ultime, tuttavia, soltanto 46 (2,7% del totale) risultavano pienamente operative, cioè con presenza sia medica che infermieristica.

³ La valutazione è effettuata, su richiesta dell'interessato o su segnalazione della rete ospedaliera, delle farmacie, dei Comuni e degli ambiti territoriali sociali, dal medico di medicina generale ovvero dal medico di una struttura del SSN, che indirizza l'interessato al Punto unico di accesso (PUA).

⁴ A tale proposito è presente nel Piano nazionale per le non autosufficienze 2022-2024 uno schema-tipo di Accordo di programma che può essere preso a riferimento per l'attività di contrattazione sociale.

1.2. L'assistenza domiciliare: integrare LEPS e LEA

È necessario sostenere il mantenimento dell'anziano nel proprio contesto di vita e di relazione, garantendo un nuovo modello di assistenza che:

- *potenzi gli interventi* sia ampliando la platea (nel 2019 erano assistiti in ADI solamente 645 mila anziani) sia l'intensità assistenziale (l'ADI garantiva in media non più di 18 ore annue);
- *superi la dicotomia presente in molte realtà territoriali* tra l'Assistenza domiciliare Integrata (ADI), consistente in trattamenti eminentemente sanitari (medici, infermieristici, riabilitativi, diagnostici, ecc.), con i servizi di natura sociale (SAD) erogati dal Comune singolo o associato di tipo tutelare, integrandoli tra di loro.

Le risorse del PNRR⁵ hanno sicuramente permesso un ampliamento della platea dei beneficiari dell'ADI, ma senza un corrispondente incremento dell'intensità assistenziale, che anzi, in alcuni casi, è addirittura diminuita. Questo rimane quindi un obiettivo su cui incidere con la contrattazione sociale andando anche a indagare le tipologie di prestazioni erogate.⁶

⁵ Il PNRR ha previsto circa 3 miliardi nel triennio per fare in modo che tutte le Regioni nel 2025-2026 arrivassero a servire con questo servizio il 10% degli over 65 (1,4 milioni di persone). Alla fine del 2023 l'Italia ha aggiornato il proprio Recovery plan: per l'ADI si è scelto di alzare ulteriormente l'asticella del target degli assistiti (da +800.000 prerrevisone a +842.000 post revisione), con conseguente incremento degli obiettivi attesi da ogni Regione in maniera proporzionale. Con le risorse investite sull'ADI del PNRR il numero dei pazienti raggiunti dal servizio è cresciuto nel 2023 a 1.175.351, equivalente all'8,4% degli over 65 (vedi la tavola nella pagina seguente, fonte AGENAS).

⁶ Per «fare numeri», si sono incrementati gli accessi «domiciliari di base» di bassa complessità con quelli iniziati e conclusi nella stessa giornata che sono passati dal 14,7% del 2021 al 38,8% del 2023. Invece, sono stati ridotti gli accessi per le «cure domiciliari integrate» più prestazionali per coloro che soffrono di pluripatologie invalidanti, che sono scese dal 58,8% del 2021 al 41,1% del 2023.

Anche nel caso dell'assistenza domiciliare la riforma ribadisce aspetti già presenti nella normativa in vigore richiamando ASL, distretti sanitari e ATS a garantire l'attivazione degli interventi definiti nel Piano assistenziale integrato (PAI), attraverso la sottoscrizione di accordi di collaborazione, rimandando per gli aspetti operativi di raccordo tra ADI e SAD a successive linee di indirizzo nazionali.

Assistenza domiciliare, i dati di incremento
(10% della popolazione over 65)

Regione	Assistiti over 65 - 2023	Obiettivo assistiti 2023 ADI (over 65) da dm (baseline 2019 + obiettivo intermedio 2023)	Baseline 2019	Obiettivo incrementale assistiti 2023 ADI (over 65) da dm 23 gennaio 2023	Incremento 2023	% incremento
Prov. auton. Trento	14.708	10.017	6.541	3.476	8.167	235,0
Umbria	26.570	17.790	9.528	8.262	17.042	206,3
Puglia	82.013	62.980	20.780	42.200	61.233	145,1
Toscana	113.703	101.996	75.401	26.595	38.302	144,0
Piemonte	106.544	96.984	56.977	40.007	49.567	123,9
Molise	7.601	7.138	4.620	2.518	2.981	118,4
Prov. auton. Bolzano	8.243	7.250	361	6.889	7.882	114,4
Lazio	95.824	89.567	30.999	58.568	64.825	110,7
Liguria	34.578	33.113	15.638	17.475	18.940	108,4
Friuli-Venezia Giulia	29.626	28.755	17.108	11.647	12.518	107,5
Valle d'Aosta	2.080	2.001	227	1.774	1.853	104,5
Lombardia	178.233	175.577	92.551	83.026	85.682	103,2
Emilia-Romagna	118.051	117.565	91.391	26.174	26.660	101,9
Veneto	125.159	124.780	88.598	36.182	36.561	101,0
Marche	29.745	29.644	14.579	15.065	15.166	100,7
Basilicata	11.253	11.237	6.449	4.788	4.804	100,3
Abruzzo	26.726	26.697	14.666	12.031	12.060	100,2
Calabria	28.185	29.136	8.233	20.903	19.952	95,5
Sardegna	25.650	29.644	12.236	17.408	13.414	77,1
Campania	60.685	80.623	28.733	51.890	31.952	61,6
Sicilia	50.174	89.095	49.974	39.121	200	0,5
Italia	1.175.351	1.171.590	645.590	526.000	529.761	100,7

La riforma ha poi individuato tre specifiche tipologie di servizi socioassistenziali che debbono essere, in quanto *LEPS, erogati dagli ATS per favorire la domiciliarità*:

- *l'assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari*, quale servizio rivolto a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione, che richiedono supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana caratterizzato dalla prevalenza degli interventi di cura della persona (ad esempio igiene, vestizione, alimentazione) e di sostegno psico socioeducativo. Entrambi questi interventi vanno considerati in parallelo con le azioni previste dalla Missione 6 salute. Inoltre la legge di Bilancio 2022 definisce LEP la messa a punto di soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR (M5C2), mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni; adattamenti dell'abitazione alle esigenze della persona con soluzioni domotiche e tecnologiche che favoriscono la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio, compresi i servizi di telesoccorso e teleassistenza;
- *i servizi sociali di sollievo*, quali: il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore nonché sulla base delle esperienze di prevenzione, di solidarietà intergenerazionale e di volontariato locali;
- *i servizi sociali di supporto*, quali: la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio; l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti. Si aprono spazi utili per valorizzare i servizi

erogati dal sistema Cisl a sostegno delle persone non autosufficienti e delle famiglie con caregiver nel nucleo.

Nella contrattazione sociale territoriale sarà importante quindi porre particolare attenzione all'implementazione del nuovo modello organizzativo del SAD, sulla base dei LEPS di recente acquisizione (nel Piano nazionale per le non autosufficienze 2022-2024 sono presenti dettagliate schede operative che ne descrivono obiettivi, destinatari e contenuti), con il parallelo sviluppo delle cure domiciliari in campo sanitario. L'obiettivo non deve essere soltanto l'ampliamento della copertura ma anche il miglioramento degli aspetti qualitativi (ad esempio durata, intensità dell'assistenza, professionalità impegnate), adeguati alle specifiche condizioni delle persone anziane non autosufficienti.

1.3. La residenzialità: migliorare accessibilità e qualità

L'offerta residenziale risulta generalmente insufficiente rispetto ai fabbisogni, e per questo va incrementata per ridurre le lunghe liste di attesa per un'utenza con alti livelli di complessità clinico assistenziali, che vive, troppo spesso, in strutture inadeguate pagando rette troppo elevate.⁷

Per ovviare a queste situazioni la legge 33/2023 aveva stabilito che dovevano essere attuate misure idonee a perseguire adeguati livelli di intensità assistenziale, anche attraverso la rimodulazione

⁷ Al 1° gennaio 2023 i presidi residenziali nel nostro Paese sono 12.363 con 14.977 unità di servizio. Le strutture che erogano assistenza sociosanitaria sono 8.924 per un ammontare di quasi 319 mila posti letto (il 78% dei posti letto complessivi). Le unità di servizio che erogano, invece, assistenza di tipo socioassistenziale ammontano a 6.053 e dispongono in totale di 89.195 posti letto (il 22% dei posti letto complessivi). Si contano 274 mila anziani, di cui 223 mila non autosufficienti.

A livello territoriale l'offerta è maggiore nel Nord-Est, con 10 posti letto ogni 1.000 residenti, nel Sud del Paese scende a tre posti letto ogni 1.000 residenti.

della dotazione di personale, nell'ambito delle vigenti facoltà assunzionali, in funzione della numerosità degli anziani residenti e delle loro specifiche esigenze, nonché della qualità degli ambienti di vita, con strutture dotate di ambienti amichevoli, familiari, sicuri, che facilitassero le normali relazioni di vita e garantiscano la riservatezza della vita privata e la continuità relazionale delle persone anziane residenti.

Il dlgs 29/2024 ha declinato questi principi individuando criteri specifici per le strutture residenziali sociali e prevedendo nuovi criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento per quelle sanitarie (che saranno oggetto di specifico provvedimento).

Con la contrattazione sociale è necessario verificare territorialmente che i criteri generali previsti dalla normativa nazionale siano acquisiti negli atti normativi e regolamentari. È necessario un piano straordinario che non solo aumenti i posti disponibili nelle RSA, ma anche che migliori le condizioni contrattuali e di lavoro del personale che opera in tali strutture, prevedendo l'applicazione dei CCNL sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, e renda più equo il sistema di accesso, garantendo agli anziani il diritto a una vita dignitosa.

1.4. La Prestazione universale: per potenziare l'assistenza

La Prestazione universale è un contributo assistenziale riconosciuto ad anziani over 80 valutati gravemente non autosufficienti. La misura non strutturale ma sperimentale, al momento, per solo 2 anni (2025-2026), è stata finanziata con 500 milioni di euro complessivi.

La sperimentazione prevede *che la quota dell'indennità di accompagnamento (attualmente 542 euro) sia integrata da un «assegno di assistenza» di 850 euro*, finalizzato a remunerare il costo del lavoro di cura e assistenza contrattualizzato svolto da lavoratori domestici con mansioni di assistenza alla persona.

Possono accedere alla sperimentazione solo gli anziani non autosufficienti, previa espressa richiesta, in possesso dei seguenti requisiti:

- un'età anagrafica di almeno 80 anni;
- un livello di bisogno assistenziale gravissimo;
- un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) (l'INPS considera a questo fine quello sociosanitario col nucleo ridotto o se più favorevole anche quello ordinario) per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, non superiore a 6.000 euro;
- titolarità dell'indennità di accompagnamento o il possesso dei requisiti per il riconoscimento del suddetto beneficio.

L'insufficienza del finanziamento ha condizionato l'individuazione della platea dei beneficiari, limitando, di fatto, l'accesso al contributo a meno di 25.000 possibili destinatari che versano in condizioni di salute e sociali gravissime, come indicato dall'art. 3, comma 2, del decreto interministeriale 26 settembre 2016.

La valutazione del requisito sociale si esprime attraverso la compilazione di un questionario sul bisogno assistenziale del non autosufficiente che tiene conto di ulteriori parametri socio economici, quali la presenza di altre persone nel nucleo, della loro età, del loro eventuale grado di disabilità, della percezione di contributi pubblici di assistenza e dell'erogazione di servizi di assistenza domiciliare.

Per quanto con alcuni limiti importanti, la sperimentazione andrà accompagnata con attenzione per garantire l'accesso a tutti i potenziali beneficiari e un effettivo miglioramento dell'assistenza. In quest'ultimo caso particolare attenzione va posta sull'assorbimento nella prestazione universale, oltre che dell'indennità di accompagnamento, anche di tutti gli altri sostegni economici erogati territorialmente che potrebbero comportare possibili distorsioni negative.

Al riguardo, è aperta una interlocuzione con le istituzioni nazionali interessate su vari aspetti tra cui la garanzia che i trattamenti economici, già fruiti, vengano solo temporaneamente sospesi al fine di valutarne l'effettivo beneficio. Qualora la prestazione universale risulti peggiorativa va previsto un rapido ripristino delle misure territoriali, senza alcuna penalizzazione. Per questo è anche importante garantire l'assistenza da parte dell'Ente di patronato ai potenziali beneficiari anche per monitorarne l'impatto sulla platea di riferimento.

1.5. La partecipazione delle parti sociali

La normativa di settore prevede il *vincolo in sede di programmazione delle politiche a tutti i livelli istituzionali alla partecipazione delle parti sociali* e delle associazioni di settore, in linea con quanto già previsto nell'ambito della Rete della protezione e dell'inclusione sociale. Con l'obbligo quindi di consultazione preventiva e successiva (monitoraggio e valutazione) e comunque almeno una volta l'anno.

Con la contrattazione sociale si dovrà *assicurare che tutti i Comuni associati, d'intesa con le Aziende sanitarie locali esercitino le funzioni programmatiche* in modo regolare nel tempo (in alcuni territori non sono mai stati adottati neppure i Piani di zona) garantendo adeguata partecipazione all'intero ciclo di emanazione degli atti secondo la normativa nazionale e gli assetti organizzativi regionali.

1.6. Le risorse per i servizi territoriali per la non autosufficienza

Il dpcm 3 ottobre 2022 di adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza, relativo al triennio 2022-2024 (PNNA 2022-2024), e il riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024, hanno previsto modalità per una graduale ma effettiva attuazione dei LEPS. Si è in attesa del nuovo Piano nazionale che potrà contare su una dotazione crescente di risorse pari a

circa 920 milioni nel 2025, a oltre 934 nel 2026 e 1 miliardo e 100 milioni nel 2027.

In sede di programmazione, nel 2022, ogni Regione ha individuato, partendo dalla propria realtà territoriale, la quota percentuale di risorse da destinare alla realizzazione dei servizi, tenendo presente che tale quota deve essere stata implementata del 10% per ogni servizio nel 2023 e del 20% per il 2024. Da segnalare che all'implementazione dei PUA sono stati dedicati 20 milioni per il 2022 e 50 milioni di euro per ciascun anno del biennio 2023-2024, da destinare alle assunzioni di personale con professionalità sociale presso gli Ambiti territoriali sociali.

Ricordiamo che l'erogazione di ciascuna annualità è condizionata alla rendicontazione da parte della Regione sull'utilizzo delle risorse ripartite nel secondo anno precedente che deve ammontare ad almeno il 75%, su base regionale, delle risorse.

2. Indirizzi per la contrattazione sociale sulle politiche per le persone con disabilità

La riforma della disabilità, attivata dalla legge delega n. 227 del 22 dicembre 2021 e dai suoi decreti attuativi, ha introdotto nel nostro ordinamento importanti cambiamenti, che aprono nuove possibilità e chiedono specifiche attenzioni da parte dei contrattualisti sociali.

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia con legge 3 marzo 2009, n.18, all'art. 1 stabilisce: «Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri».

Le persone con disabilità sono dunque tutti coloro che si trovano in questa «condizione», che riguarda una platea ampia ed eterogenea, nella quale vi rientrano certamente, in base alle pronunce della Corte di giustizia europea, le persone con patologie

purché di lunga durata che incontrano barriere nell'esercizio dei propri diritti.

2.1. Legge 227/2021 e decreti attuativi: la riforma della disabilità

La legge n. 227 del 22 dicembre 2021 «Delega al Governo in materia di disabilità» – generalmente denominata «Legge quadro sulla disabilità» – si è posta l'ambizioso obiettivo di operare un riassetto delle disposizioni vigenti in materia di disabilità. Rappresenta l'attuazione della Riforma 1.1 prevista dalla Missione 5 «Inclusione e Coesione – Componente 2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore» del PNRR.

La riforma trova attuazione nei tre diversi decreti emanati in coerenza.

Dlgs 13 dicembre 2023, n. 222 «Disposizioni in materia di riqualificazione dei servizi pubblici per l'inclusione e l'accessibilità»

Il decreto si pone l'obiettivo di garantire l'accessibilità alle pubbliche amministrazioni da parte delle persone con disabilità e l'uniformità della tutela dei lavoratori con disabilità presso le pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale. Introduce la figura di un responsabile della programmazione strategica per l'accessibilità nelle pubbliche amministrazioni e incorpora obiettivi di inclusione nei sistemi di valutazione dei dirigenti. Inoltre, estende la possibilità di azioni collettive contro le pubbliche amministrazioni che non rispettano i livelli di qualità dei servizi essenziali per l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

Introduce la definizione di «accessibilità» come «l'accesso e la fruibilità, su base di eguaglianza con gli altri, dell'ambiente fisico, dei servizi pubblici, compresi i servizi elettronici e di emergenza, dell'informazione e della comunicazione, ivi inclusi i sistemi informatici e le tecnologie di informazione in caratteri Braille e in formati facilmente leggibili e comprensibili, anche mediante l'adozione di misure specifiche per le varie disabilità

ovvero di meccanismi di assistenza o predisposizione di accomodamenti ragionevoli».

I contrattualisti sociali, in base al dettato del decreto, hanno nuovi strumenti per porre attenzione alla piena accessibilità di tutti i servizi pubblici. In caso di impossibilità di garantire il diritto, è possibile accompagnare la persona con disabilità a chiedere l'attivazione degli accomodamenti ragionevoli: misure e adattamenti necessari, pertinenti, appropriati e adeguati, che non impongano un onere sproporzionato, applicati in via sussidiaria. La persona (o suo tutore, amministratore di sostegno, genitore) può chiedere alla pubblica amministrazione, ai concessionari pubblici e ai soggetti privati l'introduzione di un accomodamento ragionevole anche per iscritto, anche formulando una proposta, che andrà prioritariamente valutata. In caso di diniego, questo deve essere motivato, e può configurarsi come discriminazione, per il riconoscimento della quale è possibile ricorrere in giudizio. È possibile chiedere l'intervento del Garante per verificare la discriminazione e (in caso di servizi pubblici) formulare una proposta, anche attraverso l'autorità di settore o di vigilanza.

Dlgs 5 febbraio 2024, n. 20 «Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità»

A decorrere dal 1° gennaio 2025 viene istituita l'Autorità garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità, un organismo indipendente di garanzia che opera in collaborazione con l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

Le principali funzioni sono:

- vigila sul rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi;
- promuove l'effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità, in condizione di eguaglianza con gli altri cittadini, anche impedendo che esse siano vittime di segregazione;
- riceve le segnalazioni;
- svolge verifiche, d'ufficio o a seguito di segnalazione, sull'esistenza di fenomeni discriminatori, diretti e indiretti;

- promuove la cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità;
- definisce e diffonde codici e raccolte delle buone pratiche in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità nonché di modelli di accomodamento ragionevole.

In caso di rilevazione di fenomeni discriminatori verso persone con disabilità, è possibile segnalare al Garante e chiedere il suo intervento.

2.4. Dlgs 3 maggio 2024, n. 62 «Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e l'attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato»

Il decreto rappresenta il cuore centrale della riforma. Facendo tesoro dei lavori dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, scaturiti nel primo e secondo Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, avvia una riforma complessiva del sistema, partendo dai percorsi di accertamento e valutazione, sino alla predisposizione dei progetti di vita.

Il decreto vedrà una sperimentazione di attuazione, della durata di 24 mesi coincidenti con gli anni 2025 e 2026 in nove province (Brescia, Catanzaro, Firenze, Forlì-Cesena, Frosinone, Perugia, Salerno, Sassari e Trieste) e tre patologie (autismo, sclerosi multipla, diabete mellito di tipo 2), per essere poi esteso dal 30 settembre 2025 a ulteriori undici (Aosta, Alessandria, Lecce, Genova, Isernia, Macerata, Matera, Palermo, Teramo, Vicenza, Provincia autonoma di Trento) e alle seguenti ulteriori patologie: artrite reumatoide, cardiopatie, broncopatie e malattie oncologiche. Sono escluse le persone anziane non autosufficienti con più di 70 anni di età.

Le nuove modalità di certificazione dovrebbero poi essere attuate nell'intero territorio nazionale dal 2027. È definito un ampio piano di formazione rivolto a tutti i soggetti coinvolti con risorse dedicate.

Nello specifico sono:

- il procedimento valutativo di base viene configurato come unitario, riunendo i diversi procedimenti esistenti;
- l'attivazione del procedimento avviene con l'invio telematico del solo certificato medico;
- il processo valutativo medico-legale viene esplicitamente indirizzato a una valutazione dell'impatto delle compromissioni sulle attività della persona e la sua partecipazione ai contesti di vita, secondo l'ICF, e viene recepita la decima revisione della Classificazione internazionale delle malattie dell'Organizzazione mondiale della sanità (ICD);
- si introduce il Whodas, un questionario psicometrico sulla disabilità autopercepita, sviluppato dall'OMS;
- si prevede, ai fini della valutazione dell'invalidità civile, l'aggiornamento delle tabelle di cui al decreto del ministro della Sanità del 5 febbraio 1992, che non dovrebbero limitarsi a rilevare la patologia o menomazione, ma stabilire quanto la compromissione incida sul funzionamento della persona;
- si identifica INPS come unico gestore della valutazione di base;
- si introduce la disciplina dell'istituto dell'accomodamento ragionevole negli ambiti di vita delle persone con disabilità, definendolo come strumento residuale, attivabile quando il diritto non è in concreto pienamente esercitabile, e sancendo la possibilità di riconoscimento della discriminazione nel caso della sua mancata attuazione;
- è prevista la valutazione multidimensionale, come step successivo alla valutazione di base, funzionale all'elaborazione del progetto di vita della persona con disabilità, articolata in quattro fasi:
 1. la rilevazione degli obiettivi della persona con disabilità secondo i suoi desideri e le sue aspettative e l'individuazione del profilo di funzionamento;
 2. la rilevazione di eventuali barriere e la capacità adattiva della persona;
 3. l'individuazione dei bisogni di sostegno;

4. la definizione degli obiettivi da realizzare con il progetto di vita nonché la costruzione delle misure e degli interventi da attivare anche in termini di valutazione degli esiti.

Sono salvaguardati i pregressi riconoscimenti. I criteri di valutazione della diversa intensità del sostegno saranno definiti con un successivo decreto.

Il progetto di vita individuale personalizzato e partecipato è lo strumento redatto dagli stessi soggetti che hanno preso parte alla valutazione multidimensionale, che individua, per qualità, quantità e intensità, gli strumenti, le risorse, gli interventi, i benefici, le prestazioni, i servizi e gli accomodamenti ragionevoli, volti anche a eliminare le barriere e ad attivare i facilitatori necessari per l'inclusione della persona stessa nei diversi ambiti di vita, compresi quelli abitativi, lavorativi e sociali. L'intento è quello di superare la frammentazione e divenire effettivamente livello essenziale.

Il budget di progetto è costituito dall'insieme delle risorse umane, professionali, tecnologiche, strumentali ed economiche, pubbliche e private, attivabili anche in seno alla comunità territoriale e al sistema dei supporti informali. La promozione della de-standardizzazione avviene attraverso un apposito Fondo (cfr. art. 31) con dotazione iniziale di 25 milioni.

Nell'ambito del progetto di vita, vengono in particolar modo garantiti: l'autodeterminazione e la partecipazione attiva della persona con disabilità, la possibilità di individuare una figura per il supporto nell'espressione delle proprie scelte e per la comprensione delle misure e dei sostegni attivabili, il diritto alla scelta del luogo in cui vivere, la continuità dell'assistenza, la nomina di un referente per l'attuazione del progetto, la partecipazione attiva degli enti di Terzo settore.

Non è stata costituita una cabina di regia partecipata per il monitoraggio della sperimentazione, ed è quindi molto importante che siano definiti dei luoghi di monitoraggio e valutazione a livello regionale, partecipati e trasparenti, in cui affrontare le criticità, valutare gli esiti del cambiamento, apprendere dagli errori in vista della messa a sistema. Un partner prezioso in questa azio-

ne è certamente il Comitato INPS preposto, che può accedere al flusso dei dati relativi alle domande e si interfaccia con la Direzione dell'INPS centrale.

In questi primi mesi di attuazione le principali criticità riscontrate, da monitorare attentamente, sono state:

- difficoltà di avvio della sperimentazione, con iniziale diminuzione delle domande pervenute rispetto al 2024, ma in rapida ripresa;
- interfaccia con le persone che presentano le domande, in caso di ritardi o difficoltà. L'avvio della procedura con il solo certificato medico rischia di diminuire gli spazi di accompagnamento e tutela, svolti sino a oggi dagli enti di patronato. Ricordiamo che è comunque possibile l'elezione del domicilio presso il patronato, e che il successivo invio dei dati socio-economici potrà comunque avvenire tramite patronati;
- incremento del costo sostenuto per la redazione e invio del certificato medico. L'Ordine dei medici ha consentito agli aderenti un incremento delle tariffe, che rischia di pesare notevolmente sulle famiglie;
- numerosità e diffusione dei medici certificatori;
- presenza di spazi adeguati e accessibili per le visite di certificazione, e loro dislocazione nel territorio.

Il decreto interviene opportunamente e significativamente anche nel linguaggio normativo sulla disabilità, recependo espressamente nell'ordinamento nazionale le definizioni della CRPD nello specifico in relazione a:

- *persona con disabilità* – «Chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base»;
- *sostegni* – «La persona con disabilità ha diritto alle prestazioni stabilite in suo favore in relazione alla necessità di sostegno o di sostegno intensivo, anche in relazione alla capacità

complessiva individuale residua e alla efficacia delle terapie. La necessità di sostegno può essere di livello lieve o medio, mentre il sostegno intensivo è sempre di livello elevato o molto elevato. Qualora la compromissione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, il sostegno è intensivo e determina priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici»;

- *handicap* – sostituita da «condizione di disabilità»;
- *persona handicappata, portatore di handicap, persona affetta da disabilità, disabile e diversamente abile* – sostituite da «persona con disabilità»;
- *con connotazione di gravità e in situazione di gravità* – sostituite da «con necessità di sostegno elevato o molto elevato»;
- *disabile grave* – sostituita da «persona con necessità di sostegno intensivo».

È dunque molto importante che tutti i testi sindacali, gli accordi e i contratti tengano conto di queste indicazioni e utilizzino i termini più corretti.



V Contrattazione sociale e sostenibilità

di Massimiliano Colombi

La contrattazione sociale territoriale e di prossimità, in quanto processo sociale, si confronta stabilmente con l'evoluzione della cornice di riferimento e, in alcuni casi, contribuisce al suo cambiamento. In particolare, risente non solo delle modifiche del quadro normativo e dei funzionamenti istituzionali, ma anche dell'emersione di nuove prospettive tematiche. Senza dubbio, la sostenibilità da alcuni anni interroga i processi negoziali, mettendo in luce un largo spettro di opportunità e di rischi per la qualità e il futuro della nostra convivenza. La scelta di esplorare il rapporto tra sostenibilità e contrattazione sociale vuole rappresentare un incoraggiamento concreto a sperimentare nuove vie nella quotidianità della vita organizzativa della Cisl e nei vissuti delle comunità locali, in cui l'organizzazione si misura con i processi di tutela e rappresentanza.

1. La sostenibilità come ancoraggio: la scelta della Cisl

La Cisl compie una scelta precisa: la sostenibilità viene assunta come paradigma strategico. Ciò emerge con chiarezza dai *Temi congressuali* che hanno guidato il percorso verso il XX Congresso Confederale:

«La Cisl assume con decisione il paradigma della sostenibilità, che coniuga le dimensioni economica, sociale e ambientale, come criterio di valutazione delle politiche pubbliche e dell'azione sindacale» (*Temi congressuali*, p. 5).



Si tratta di una visione integrata della sostenibilità, utile sia come orientamento per l'azione sindacale multilivello, sia come leva per la valutazione delle politiche interne ed esterne all'organizzazione.

Allo stesso tempo, i Temi congressuali sottolineano un approccio pragmatico che riafferma:

«Il sindacato ha il compito di rendere la sostenibilità una realtà quotidiana per lavoratrici, lavoratori e pensionati, coniugando benessere, tutela dei diritti e responsabilità intergenerazionale» (*Temi congressuali*, p. 7).

Tale visione si declina attraverso temi concreti come ad esempio la giustizia climatica in relazione alla transizione ecologica; un'economia decarbonizzata e circolare legata allo sviluppo dei territori. In questa direzione:

«L'impegno per la giustizia climatica non può prescindere da un forte investimento in formazione, accompagnamento e partecipazione democratica, per assicurare che la transizione sia giusta e inclusiva» (*Temi congressuali*, p. 9).

Lo sviluppo, dunque, viene interpretato come relazione generativa con la sostenibilità:

«Serve un nuovo modello di sviluppo che metta al centro le persone, la coesione sociale e la qualità del lavoro, dentro un'economia decarbonizzata e circolare» (*Temi congressuali*, p. 6).

Una prospettiva che si rivela utile anche per leggere le sfide sistemiche, come nel caso del PNRR:

«Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta una sfida cruciale. I suoi investimenti devono produrre coesione e sostenibilità, evitando divari e nuove marginalità» (*Temi congressuali*, p. 12).

Le questioni fin qui emerse incoraggiano a:

1. ripensare una contrattazione sociale territoriale e di prossimità sostenibile che si arricchisce di temi e competenze;
2. collocare la contrattazione sociale in una prospettiva globale, in quanto scala adeguata per affrontare le questioni ambientali;

3. rilanciare la contrattazione come strumento di sviluppo equo e intergenerazionale.

2. Verso una generazione sostenibile: il contributo della FNP-CISL

Un contributo originale arriva dalla FNP-CISL, che affronta la sfida di una «Generazione Sostenibile». Il documento congressuale evidenzia una sostenibilità integrata e relazionale, articolata su cinque direttrici:

2.1. Sostenibilità multidimensionale e intergenerazionale

La FNP, in linea con quanto proposto dalla CISL, non riduce la sostenibilità alla dimensione ambientale, ma la intende come categoria complessa che comprende:

- Sostenibilità sociale: giustizia, coesione, cura delle fragilità.
- Sostenibilità economica: equità nell'accesso alle risorse, difesa del potere d'acquisto.
- Sostenibilità ambientale: tutela del territorio, promozione di stili di vita ecosostenibili.
- Sostenibilità culturale e generazionale: trasmissione di valori, legami intergenerazionali.

Tutto ciò rilancia una rappresentazione dei «nuovi anziani» come soggetti attivi e corresponsabili della trasformazione.

2.2. Partecipazione attiva

Il concetto di «generazione per la sostenibilità» è una scelta politica. Implica la valorizzazione del volontariato, cittadinanza attiva e pratiche di solidarietà. È una partecipazione responsabile, non delegata.

2.3. Azione concreta e trasformazione sociale

Il documento propone un salto culturale:

«Non ci basta più parlare di problemi: vogliamo agire per cambiare la realtà».

Ciò si traduce nella ricerca di concrete strategie territoriali e di promuovere una cultura della valutazione dell'impatto sociale.

2.4. Comunità di cura e comunità di destino

La sostenibilità richiama una attenzione specifica al legame sociale, al bene comune e alla cura dell'infrastruttura relazionale. In quest'ottica la sostenibilità dialoga con il desiderio di investire nella costruzione della «comunità di cura».

«La sostenibilità non è neutrale, ma radicata nella giustizia sociale. È uno strumento per contrastare la marginalizzazione, rafforzare i legami comunitari e ridurre gli scarti prodotti dal sistema».

La comunità però deve misurarsi con il futuro atteso e può assumere la responsabilità di pensarsi come «comunità di destino» in quanto:

«Essere una “generazione per la sostenibilità” significa assumersi una responsabilità storica: quella di connettere valori, azioni e persone per un futuro più giusto».

2.5. Patrimonio di comunità

La sostenibilità è riletta come patrimonio immateriale: valori, competenze, relazioni e memoria condivisa. È un'eredità attiva da trasmettere.

Poiché «trasformare le comunità, abitare le prossimità e rafforzare i legami intergenerazionali... sono le tappe di un cammino per affrontare le sfide del presente con la forza di una visione comune» occorre anche per FNP ricercare una «sostenibilità organizzativa» che poggia su una intenzionale valorizzazione dei ruoli, su concreti e innovativi processi formativi e la ricerca delle condizioni per un rinnovamento della leadership.

3. In dialogo con l'eredità di Francesco

La scelta di mettere in dialogo il patrimonio di riflessioni della CISL con i contributi della FNP ha mostrato quanto possa essere interessante ricercare i fili rossi che fanno della CISL una esperienza sociale e culturale che ha tanto da dire per alimentare il dibattito all'interno della società italiana. Questo primo ed evidente approdo trae ulteriore forza dalla riscoperta di alcune dimensioni fondative della sostenibilità che possiamo ritrovare all'interno della preziosissima eredità di papa Francesco, nella convinzione profonda che la sostenibilità stessa possa rappresentare una delle *res novae* che papa Leone XIV potrà rilanciare nel suo magistero.

Nell'enciclica *Laudato si'* (2015), papa Francesco offre una visione contemporanea della sostenibilità, collocandola dentro una cornice etica, spirituale e sociale. La sostenibilità non è più solo una categoria tecnica, ma è interpretata come parte integrante di una «conversione ecologica» necessaria per affrontare la crisi ambientale, economica e sociale globale.

Papa Francesco promuove una ecologia integrale, che unisce l'ambiente, l'economia, la società e la cultura. In questa prospettiva non può esistere una sostenibilità ambientale senza giustizia sociale, né una sostenibilità economica che ignori le relazioni umane e comunitarie.

Nello stesso tempo emerge una profonda critica al paradigma tecnocratico. La *Laudato si'* mette in discussione il paradigma dominante fondato sullo sfruttamento e sul profitto illimitato. L'enciclica critica lo «sviluppo insostenibile» e invita a ripensare il progresso in quanto:

«Non c'è ecologia senza un'adeguata antropologia» (*Laudato si'*, n. 118).

Da questo sguardo sull'uomo e sulla donna deriva una visione della sostenibilità collegata alla responsabilità verso le future generazioni:

«Che tipo di mondo vogliamo lasciare a quelli che verranno dopo di noi?» (*Laudato si'*, n. 160).

La sostenibilità è anche un fatto economico e culturale: serve un'economia al servizio della persona e del bene comune, orientata alla sobrietà, alla condivisione e alla cura dei beni comuni.

Infine, la sostenibilità richiede processi partecipativi e una governance inclusiva:

«Le previsioni catastrofiche non si possono più guardare con disprezzo e ironia. Potremmo lasciare alle prossime generazioni troppi macigni» (*Laudato si'*, n. 161).

Nella piena consapevolezza di non poter restituire la profondità del lascito di papa Francesco, appare importante ri-condividere alcuni ancoraggi vitali che, se da una parte confermano la capacità della CISL di rideclinare nella contemporaneità la propria e originaria ispirazione cristiana, dall'altra richiamano l'attenzione a non cadere nelle tentazioni di banalizzare il lascito per cedere ai riduzionismi tecnici e alle posture di maniera.

4. La sostenibilità come piattaforma culturale per un dialogo che costruisce sintesi sociale

La sostenibilità è a oggi una potente «piattaforma culturale» che consente a diverse esperienze e organizzazioni sociali di condividere visioni, di avanzare proposte culturali e politiche e di lanciare sperimentazioni utili a far avanzare le «pratiche di sostenibilità». In questo dinamismo l'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), di cui la CISL è parte, rappresenta un consolidato punto di riferimento. ASviS, costituita nel 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma «Tor Vergata», rappresenta il principale punto di riferimento in Italia per l'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU. Con oltre 300 organizzazioni aderenti, ASviS promuove una visione della sostenibilità fondata su un approccio sistemico, intergenerazionale e territoriale, orientato alla trasformazione culturale e istituzionale del Paese.

In linea con la struttura dei 17 obiettivi di Sviluppo sostenibile (SDGs), l'ASviS assume la sostenibilità come paradigma integra-

le e non riducibile a una dimensione esclusivamente ambientale. Secondo l'Alleanza, infatti, «la sostenibilità non è una politica tra le altre, ma un criterio trasversale di coerenza che deve guidare tutte le politiche pubbliche, a ogni livello di governo» (ASviS, Rapporto 2023). Enrico Giovannini, portavoce dell'Alleanza, ha più volte sottolineato come l'attuazione dell'Agenda 2030 richieda un radicale cambio di paradigma:

«Non si tratta di un'agenda ecologista, ma di un'agenda per il cambiamento del modello di sviluppo. E questo implica modificare le istituzioni, i comportamenti, le metriche con cui giudichiamo il progresso» (Giovannini, 2021).

Uno dei tratti distintivi dell'approccio ASviS è l'attenzione alla dimensione territoriale della sostenibilità. L'Alleanza promuove la costruzione di agende locali per lo sviluppo sostenibile, valorizzando il ruolo delle comunità e dei soggetti sociali nella progettazione delle politiche. In questo senso, la sostenibilità è intesa anche come leva di rigenerazione democratica, partecipativa e inclusiva.

Il Rapporto annuale sullo stato dell'Agenda 2030 in Italia, pubblicato dall'Alleanza, è un riferimento consolidato per decisori, media e società civile.

Infine, la sostenibilità è interpretata anche come sfida educativa e culturale. Attraverso il Festival dello sviluppo sostenibile e iniziative formative, l'ASviS contribuisce a promuovere un'alfabetizzazione diffusa sui temi dello sviluppo sostenibile, in una prospettiva che unisce responsabilità individuale e trasformazione collettiva. La scelta della Cisl di partecipare a questa esperienza segnala, ancora una volta, la visione dialogica e la postura contributiva dell'organizzazione all'interno di un processo di costruzione sociale tanto complesso, quanto decisivo per lo sviluppo del Paese. Inoltre, all'interno di una «alleanza» che tiene insieme esperienze sociali polimorfiche in quanto a forme giuridiche e organizzative, orientamenti culturali, dimensioni e peso politico nel gioco della rappresentanza la presenza della Cisl mette di nuovo al centro la necessità di ricostruire luoghi e processi che

consentano di giungere a «sintesi sociali» in grado di animare il confronto per giungere successivamente a «sintesi politiche». In altre parole la Cisl riconferma la dimensione strategica di una visione che rilancia il «pluralismo sociale» tanto caro agli stessi Padri fondatori.

5. La contrattazione sociale come leva di sostenibilità

La contrattazione sociale territoriale e di prossimità rappresenta oggi una delle principali leve per rigenerare coesione e promuovere uno sviluppo equo e duraturo. Essa si realizza a livello locale attraverso negoziazioni tra organizzazioni sindacali e amministrazioni pubbliche, incidendo su politiche fondamentali per la qualità della vita: welfare, fiscalità, servizi sociosanitari, mobilità, ambiente e legalità.

In questa prospettiva, la sostenibilità diventa una chiave interpretativa e ricompositiva. Essa consente di valorizzare la contrattazione sociale su tre piani interconnessi:

- *sostenibilità economica*: equità fiscale e tariffaria, sostegno al reddito, accesso ai servizi essenziali;
- *sostenibilità sociale*: inclusione, contrasto alla povertà, attenzione alle fragilità, promozione della cittadinanza attiva;
- *sostenibilità ambientale*: qualità urbana, politiche energetiche, mobilità sostenibile.

La lettura integrata di questi ambiti consente alla contrattazione di porsi come strumento di sviluppo sostenibile. Secondo i dati dell'Osservatorio Cisl, questa capacità di sintesi è già riscontrabile in molte esperienze territoriali, grazie alla costruzione di proposte realistiche, fondate su analisi dei bisogni, dati oggettivi e ascolto del territorio.

Una proposta innovativa è quella di leggere la contrattazione sociale attraverso la lente dell'approccio ESG (Environmental, social, governance), superando una visione additiva ($E+S+G$) per abbracciare una logica moltiplicativa ($E \times S \times G$). In quest'ottica,

l'assenza o la debolezza di uno dei tre elementi compromette l'intero risultato.

L'approccio moltiplicativo implica la simultaneità degli investimenti nei tre ambiti, suggerendo un cambio di paradigma: la sostenibilità come sistema integrato. Questa visione promuove un nuovo approccio allo sviluppo locale, dove le comunità diventano il terreno su cui costruire alleanze, attivare risorse e generare benessere condiviso.

La «logica della simultaneità ESG» rappresenta dunque un orizzonte avanzato e impegnativo, ma anche una straordinaria opportunità per la Cisl, che può riaffermare il proprio ruolo di «sindacato nuovo», capace di leggere i cambiamenti, orientare le politiche e generare trasformazioni.

6. Verso funzionamenti organizzativi sostenibili

Non può esserci contrattazione sociale sostenibile senza un'organizzazione sindacale che sia essa stessa sostenibile. Il sindacato, per esercitare efficacemente la propria funzione negoziale, ha la necessità di investire con continuità per allestire o sostenere una struttura capace di valorizzare competenze, ruoli e funzioni interni, puntando sull'innovazione e sulla coerenza organizzativa.

In prima battuta la sostenibilità sfida l'organizzazione a non cedere a semplificazioni di fronte alla complessità: il rischio di una logica «mono» che pensa di spiegare la complessità facendo ricorso a una sola variabile, viene contenuto dall'irrompere di una logica «multi»:

- logica multidimensionale che sostiene una lettura integrata dei bisogni (sociali, economici, ambientali e culturali, ecc.);
- logica multidisciplinare capace di attivare competenze diverse (giuridiche, economiche, ambientali, sociali, ecc.);
- logica multiterritoriale che mette in connessione diversi livelli anche di governance (locale, zonale, regionale, nazionale, europea, ecc.).

Nello stesso tempo, la sostenibilità attiva uno sguardo organizzativo che consente di riconoscere almeno quattro funzioni-chiave da sviluppare e in grado di arricchire le funzioni di tutela e di rappresentanza:

1. una funzione di animazione territoriale che risponde alla necessità di presidiare i contesti locali, attraverso l'allestimento di esperienze di coinvolgimento della comunità che consentano di alimentare l'ascolto e il dialogo;
2. una funzione di progettazione sociale che rende concreta la capacità di elaborare proposte coerenti con i bisogni e le risorse del territorio;
3. una funzione di mediazione istituzionale che consente una relazione stabile con i decisori pubblici;
4. una funzione di valutazione di impatto che si riferisce alla capacità di monitoraggio degli effetti delle intese e alla misurazione del cambiamento.

La pluralità delle logiche e l'articolazione delle funzioni restituiscono la necessità di pensare la contrattazione sociale come ecosistema che 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 a 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 sociosanitarie» 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 Rapporti¹ 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 a 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 (dlgs 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.

¹ Ad esempio: *Rapporto 2020. Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, a cura di R. Lodigiani, E. Riva, Osservatorio sociale della contrattazione territoriale, Cisl e FNP-Cisl, Edizioni Lavoro, Roma 2021.

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 a essere riletto come «cruscotto» e come «navigatore». In quanto «cruscotto», 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 a 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.

7. Una prospettiva credibile e sostenibile

L'investimento consapevole e intenzionale nella prospettiva della contrattazione sociale in dialogo con la sostenibilità 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.

7.1. 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».

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 coprogrammazione e della coprogettazione sta aumentando la complessità dell'arena sociale e politica.

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

7.2. 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:

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

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

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:

- la legittimazione sociale, in forza della propria base associativa e della ancora più ampia base dei fruitori dei servizi;
- la legittimazione politica, in quanto soggetto di tutela e rappresentanza;
- 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 coprogrammazione e di 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 so-

cietà, con una attenzione simultanea all'ambiente, alle persone e ai processi di partecipazione.

7.3. 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.² 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 ribadire 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.

7.4. 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:

² R. Lodigiani, *Lavoratori e cittadini*, Vita e Pensiero, Milano 2018.

- 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;
- le persone che «producono» valore e trasformazione sociali, attraverso la contrattazione, rappresentano la ricchezza della CISL e, ogni giorno, riaffermano il valore di essere associazione come antidoto alle paure e alle solitudini;
- 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;
- 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.

8. Un approdo: la sostenibilità come chiave rigenerativa della contrattazione sociale

Nel tempo delle grandi transizioni – ecologica, digitale, demografica – la contrattazione sociale si presenta come un dispositivo generativo, capace di attivare alleanze territoriali, redistribuire risorse, potere e opportunità. Affinché ciò accada, è necessario un cambio di paradigma che renda il sindacato non solo più prossimo ai bisogni delle comunità, ma anche più abile nella lettura della complessità e capace di una inedita progettazione sociale.

In questo quadro, la sostenibilità non può essere ridotta a un obiettivo settoriale. Essa si configura come metodo, come criterio di coerenza interna, come orizzonte culturale. Richiede una pro-

gettazione sociale capace di generare valore collettivo e una visione sistemica che riconosca l'interconnessione tra dimensioni economiche, sociali e ambientali.

La sostenibilità, infatti, è un bene relazionale, un capitale sociale e democratico da costruire insieme. È l'elemento che consente di superare la logica del bilanciamento tecnico per approdare a una visione integrale, fondata sulla corresponsabilità e sulla partecipazione.

Ripensare la contrattazione sociale alla luce della sostenibilità significa anche rilanciare la costruzione di un «patrimonio di comunità», inteso come insieme di valori, legami e competenze da condividere e trasmettere. In questa direzione, la sostenibilità si afferma non solo come sfida, ma come promessa:

«La sostenibilità non è solo una sfida, ma una promessa: quella di un mondo in cui il benessere individuale e collettivo possano coesistere in armonia» (Generazione sostenibile /FNP).

Solo attraverso una strategia condivisa, partecipata e generativa sarà possibile affrontare le sfide del presente con la forza di una visione comune. E la contrattazione sociale, se orientata da questo paradigma, potrà continuare a essere una leva fondamentale per la rigenerazione delle comunità.



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>	Agostino Flaminio, Marialuisa Magliocca, Giovanvincenzo Nicodemo
<i>Emilia-Romagna*</i>	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

*Gruppo di lavoro composto da: Roberto Baroncelli, Matteo Benatti, Francesco Bini, Claudia Canella, Celeste Costa, Laura Dametti, Sara Diegoli, Matteo Fiori, Maria Vittoria Orsini, Francesca Santoro, Alberto Schincaglia, Chiara Simonelli, Simona Storniolo.

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

Allegato statistico

a cura di Egidio Riva

Tavola 1A. Documenti, per regione e anno (% sul totale)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abruzzo	2,9	2,9	1,3	0,5	1,3	0,3	0,0	0,4	0,5	1,7	4,1	2,0
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,6	0,3	0,2	0,0	0,2
Calabria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
Campania	12,9	1,3	0,6	4,6	2,5	0,8	0,1	0,0	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	18,4
Friuli-V.G.	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	0,3	1,5	0,7	0,0	0,6	0,5	0,7
Lazio	2,0	2,9	4,2	2,7	1,5	3,9	2,2	7,9	4,8	4,6	4,3	4,5
Liguria	0,8	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,9	0,6	1,3	0,5	0,7
Lombard.	46,8	49,7	46,2	44,2	49,2	48,7	45,6	38,5	45,1	38,7	35,8	33,2
Marche	2,9	5,6	4,7	6,3	6,5	7,5	9,3	16,9	11,0	10,6	14,3	15,5
Molise	0,2	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,3	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	4,2
Puglia	0,6	2,4	10,0	2,8	2,6	1,3	4,1	6,4	2,1	3,7	0,3	0,0
Sardegna	0,7	0,0	0,3	0,7	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,2	0,0
Sicilia	0,0	0,3	0,3	1,2	0,2	0,3	0,1	0,4	1,2	0,4	0,0	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	11,0
Umbria	0,2	0,5	0,4	0,0	0,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Veneto	3,6	1,5	1,3	6,9	7,0	7,0	9,4	4,4	2,7	9,1	7,8	10,2
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	839	753	1.003	967	1.002	1.027	925	543	771	540	587	599

Tavola 2A. Documenti, regione, anno e tipologia
(% sul totale)

	<i>Altro</i>	<i>Incontro</i>	<i>Intesa/ accordo</i>	<i>Totale (%)</i>	<i>Totale (v.a.)</i>
Emilia-Romagna					
2022	10,1	53,2	36,7	100,0	79
2023	0,0	56,0	44,0	100,0	125
2024	0,0	42,7	57,3	100,0	110
Totale	2,5	50,6	46,8	100,0	314
Lombardia					
2022	1,0	23,9	75,1	100,0	209
2023	0,5	24,3	75,2	100,0	210
2024	0,0	32,2	67,8	100,0	199
Totale	0,5	26,7	72,8	100,0	618
Marche					
2022	0,0	17,5	82,5	100,0	57
2023	0,0	21,4	78,6	100,0	84
2024	0,0	28,0	72,0	100,0	93
Totale	0,0	23,1	76,9	100,0	234
Toscana					
2022	0,0	0,0	100,0	100,0	48
2023	0,0	3,7	96,3	100,0	27
2024	0,0	10,6	89,4	100,0	66
Totale	0,0	5,7	94,3	100,0	141
Veneto					
2022	0,0	4,1	95,9	100,0	49
2023	0,0	2,2	97,8	100,0	46
2024	0,0	6,6	93,4	100,0	61
Totale	0,0	4,5	95,5	100,0	156

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

	<i>Sub- comunale</i>	<i>Comunale</i>	<i>Inter- comunale</i>	<i>Provinciale</i>	<i>Inter- provinciale</i>	<i>Regionale</i>	<i>Totale</i>
2013	0,0	78,4	15,0	3,0	0,0	3,6	100,0
2014	0,0	84,9	6,8	1,6	0,3	6,5	100,0
2015	0,0	72,3	21,8	2,7	0,0	3,2	100,0
2016	0,0	79,4	8,8	4,7	0,8	6,3	100,0
2017	0,0	81,1	9,8	2,7	1,1	5,3	100,0
2018	0,0	82,5	9,3	2,5	0,9	4,9	100,0
2019	0,0	83,6	9,6	2,3	0,5	4,0	100,0
2020	0,0	65,4	16,2	4,8	0,9	12,7	100,0
2021	0,0	75,2	13,1	5,6	1,0	5,1	100,0
2022	2,4	78,9	8,7	5,0	0,6	4,4	100,0
2023	1,4	80,8	8,8	4,4	0,5	4,3	100,0
2024	2,8	78,3	7,3	5,0	1,0	5,5	100,0

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

	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
<12	3,1	2,8	4,3	1,3	1,1	1,3	1,9	0,0	0,0	0,0
12	90,8	89,9	80,6	86,6	81,8	79,7	81,7	77,1	68,9	81,0
13-24	4,1	2,1	4,9	7,6	8,7	7,7	7,8	14,5	20,5	15,2
25-47	1,1	4,5	10,2	3,6	7,8	10,6	7,2	6,9	9,8	3,1
48 e +	0,9	0,7	0,2	0,8	0,6	0,7	1,3	1,5	0,8	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

	<i>≤12 mesi</i>	<i>13-24 mesi</i>	<i>25-47 mesi</i>	<i>≥48 mesi</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna					
2022	92,0	2,0	4,0	2,0	100,0
2023	96,3	3,7	0,0	0,0	100,0
2024	78,6	14,3	7,1	0,0	100,0
Totale	89,2	7,1	3,3	0,4	100,0
Lombardia					
2022	89,5	9,1	1,0	0,5	100,0
2023	78,8	19,2	1,0	1,0	100,0
2024	86,3	11,7	1,0	1,0	100,0
Totale	84,9	13,4	1,0	0,8	100,0
Marche					
2022	89,7	7,7	2,6	0,0	100,0
2023	49,2	33,9	15,3	1,7	100,0
2024	79,3	15,5	5,2	0,0	100,0
Totale	70,5	20,5	8,3	0,6	100,0
Toscana					
2022	93,2	6,8	0,0	0,0	100,0
2023	88,5	7,7	3,8	0,0	100,0
2024	98,4	0,0	1,6	0,0	100,0
Totale	94,7	3,8	1,5	0,0	100,0
Veneto					
2022	77,6	20,4	2,0	0,0	100,0
2023	97,8	0,0	2,2	0,0	100,0
2024	73,3	26,7	0,0	0,0	100,0
Totale	81,9	16,8	1,3	0,0	100,0

Tavola 6A. Documenti, regione, anno e numero di azioni previste (% sul totale)

	≤5	6-10	11-20	21-30	≥30	Totale
Emilia-Romagna						
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
2024	25,5	50,0	20,9	3,6	0,0	100,0
Totale	29,0	41,7	25,2	4,1	0,0	100,0
Lombardia						
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
2024	14,6	21,6	29,2	14,6	20,1	100,0
Totale	7,6	21,4	33,5	20,1	17,5	100,0
Marche						
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
2024	36,6	41,9	19,4	2,2	0,0	100,0
Totale	36,8	41,0	20,5	1,7	0,0	100,0
Toscana						
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
2024	83,3	16,7	0,0	0,0	0,0	100,0
Totale	81,6	16,3	2,1	0,0	0,0	100,0
Veneto						
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
2024	54,1	41,0	4,9	0,0	0,0	100,0
Totale	68,6	28,9	2,6	0,0	0,0	100,0

Tavola 7A. Azioni o misure, per regione, area di politica e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	Totale
Emilia-Romagna				
Abitazione	4,9	9,2	7,9	7,8
Anziani	11,3	9,7	15,3	12,0
Disabilità	3,7	4,6	2,8	3,8
Famiglia e minori	6,0	6,2	3,3	5,2
Istruzione	11,9	9,9	8,0	9,7
Mercato del lavoro	9,3	7,6	12,1	9,5
Povertà	4,0	5,4	3,4	4,4
Salute - Assistenza distrettuale	8,3	7,0	6,4	7,1
Salute - Assistenza ospedaliera	0,3	0,5	0,4	0,4
Salute - Prevenzione	2,2	1,6	0,0	1,2
Fisco	19,0	11,7	13,7	14,1
Coesione e territorio	12,2	18,6	13,8	15,5
Concertazione sociale	2,0	2,7	10,5	5,2
Altro (n.d.)	4,8	5,3	2,0	4,1
Totale1	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia				
Abitazione	6,2	6,7	6,0	6,3
Anziani	19,2	21,8	18,9	20,0
Disabilità	6,6	6,8	8,6	7,3
Famiglia e minori	12,1	11,2	13,4	12,2
Istruzione	7,3	7,8	9,0	8,0
Mercato del lavoro	6,5	6,1	7,9	6,8
Povertà	5,9	4,2	3,6	4,6
Salute - Assistenza distrettuale	10,9	9,6	9,4	10,0
Salute - Assistenza ospedaliera	0,3	0,5	0,3	0,4
Salute - Prevenzione	1,2	0,3	0,0	0,5
Fisco	7,9	7,9	7,9	7,9
Coesione e territorio	8,7	8,8	6,9	8,2
Concertazione sociale	4,6	3,9	3,6	4,0
Altro (n.d.)	2,5	4,4	4,5	3,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(Segue tavola 7A)

	2022	2023	2024	Totale
Marche				
Abitazione	4,9	8,0	8,2	7,3
Anziani	4,5	7,4	10,7	8,0
Disabilità	2,0	3,1	2,3	2,5
Famiglia e minori	34,6	20,4	20,8	24,0
Istruzione	4,7	1,8	3,3	3,1
Mercato del lavoro	2,0	4,0	8,2	5,2
Povertà	7,2	9,5	4,3	6,9
Salute - Assistenza distrettuale	6,1	4,1	6,4	5,5
Salute - Assistenza ospedaliera	0,0	1,2	0,3	0,5
Salute - Prevenzione	8,1	8,0	2,6	5,9
Fisco	9,7	8,3	11,3	9,8
Coesione e territorio	13,5	17,7	19,2	17,3
Concertazione sociale	2,7	2,7	2,4	2,6
Altro (n.d.)	0,0	4,0	0,1	1,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Toscana				
Abitazione	4,4	11,9	12,7	9,7
Anziani	9,2	9,4	4,2	7,0
Disabilità	0,8	2,5	1,2	1,4
Famiglia e minori	4,8	6,3	3,6	4,6
Istruzione	19,3	13,2	30,7	23,1
Mercato del lavoro	2,4	1,9	0,3	1,4
Povertà	5,2	1,3	1,5	2,7
Salute - Assistenza distrettuale	0,8	8,8	0,3	2,3
Salute - Assistenza ospedaliera	0,0	1,3	0,0	0,3
Salute - Prevenzione	0,0	1,3	0,0	0,3
Fisco	25,3	34,6	29,2	29,1
Coesione e territorio	2,4	6,3	7,8	5,7
Concertazione sociale	25,3	1,3	7,8	12,3
Altro (n.d.)	0,0	0,0	0,6	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(Segue tavola 7A)

	2022	2023	2024	Totale
Veneto				
Abitazione	1,5	1,2	5,7	3,2
Anziani	0,8	9,1	3,2	4,2
Disabilità	1,9	0,0	2,4	1,6
Famiglia e minori	4,2	4,0	14,6	8,4
Istruzione	12,1	20,6	17,0	16,6
Mercato del lavoro	0,0	0,0	0,3	0,1
Povertà	9,4	14,7	1,6	7,7
Salute - Assistenza distrettuale	18,5	5,2	13,5	12,6
Salute - Assistenza ospedaliera	0,4	0,0	0,0	0,1
Salute - Prevenzione	0,4	0,0	0,0	0,1
Fisco	31,7	31,3	20,2	26,8
Coesione e territorio	15,5	7,1	20,8	15,3
Concertazione sociale	0,0	0,0	0,5	0,2
Altro (n.d.)	3,8	6,7	0,3	3,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 8A. Azioni o misure, per regione, anno e tipologia
(% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>Trasferimenti in denaro</i>	<i>Trasferimenti in natura</i>	<i>Altre tipologie</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna				
2022	13,0	56,4	30,6	100,0
2023	17,1	55,4	27,5	100,0
2024	18,2	48,4	33,4	100,0
Totale	16,5	53,3	30,2	100,0
Lombardia				
2022	16,0	56,3	27,7	100,0
2023	15,9	56,7	27,3	100,0
2024	15,8	57,6	26,6	100,0
Totale	15,9	56,9	27,2	100,0
Marche				
2022	17,8	54,8	27,4	100,0
2023	12,7	58,2	29,1	100,0
2024	16,8	49,5	33,7	100,0
Totale	15,6	53,9	30,5	100,0
Toscana				
2022	15,7	28,5	55,8	100,0
2023	13,8	43,4	42,8	100,0
2024	19,0	42,2	38,9	100,0
Totale	16,8	37,8	45,4	100,0
Veneto				
2022	8,7	55,5	35,8	100,0
2023	17,1	43,7	39,3	100,0
2024	13,7	63,3	22,9	100,0
Totale	13,2	55,4	31,4	100,0

Tavola 9A. Azioni o misure, per area di politica, anno e tipologia (% sul totale)

	<i>Trasferimenti in denaro</i>	<i>Trasferimenti in natura</i>	<i>Altre tipologie</i>	<i>Totale</i>
Abitazione				
2022	35,1	56,4	8,5	100,0
2023	30,0	59,5	10,5	100,0
2024	32,8	54,5	12,7	100,0
Totale	32,3	56,9	10,7	100,0
Anziani				
2022	18,3	69,9	11,9	100,0
2023	17,4	69,9	12,6	100,0
2024	22,7	65,6	11,7	100,0
Totale	19,4	68,5	12,1	100,0
Disabilità				
2022	24,8	66,4	8,8	100,0
2023	23,8	67,6	8,6	100,0
2024	28,9	66,7	4,5	100,0
Totale	25,9	66,9	7,2	100,0
Famiglia e minori				
2022	26,4	64,2	9,4	100,0
2023	29,5	60,2	10,3	100,0
2024	29,9	56,2	13,9	100,0
Totale	28,6	60,2	11,2	100,0
Istruzione				
2022	19,5	73,5	7,0	100,0
2023	16,5	76,8	6,7	100,0
2024	17,5	77,4	5,1	100,0
Totale	17,8	76,0	6,2	100,0

(Segue tavola 9A)

	<i>Trasferimenti in denaro</i>	<i>Trasferimenti in natura</i>	<i>Altre tipologie</i>	<i>Totale</i>
Mercato del lavoro				
2022	4,4	66,7	28,9	100,0
2023	7,2	76,5	16,3	100,0
2024	5,0	67,8	27,2	100,0
Totale	5,5	70,2	24,3	100,0
Povert�				
2022	46,8	44,7	8,5	100,0
2023	51,2	41,6	7,2	100,0
2024	47,7	43,5	8,9	100,0
Totale	48,7	43,2	8,1	100,0
Salute - Assistenza distrettuale				
2022	7,6	74,8	17,6	100,0
2023	8,8	74,2	17,0	100,0
2024	6,3	75,7	18,1	100,0
Totale	7,6	74,9	17,6	100,0
Salute - Assistenza ospedaliera				
2022	4,8	38,1	57,1	100,0
2023	0,0	21,4	78,6	100,0
2024	5,9	17,6	76,5	100,0
Totale	2,5	25,0	72,5	100,0
Salute - Prevenzione				
2022	0,8	75,6	23,6	100,0
2023	0,0	83,0	17,0	100,0
2024	0,0	48,0	52,0	100,0
Totale	0,4	75,4	24,2	100,0

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

	2022	2023	2024	Totale
Emilia-Romagna				
Nessuno	35,2	51,8	39,9	43,9
Entrambi	33,2	30,9	38,9	34,1
Reddituali e patrimoniali	13,3	6,1	10,6	9,3
Socioanagrafici	18,4	11,2	10,6	12,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia				
Nessuno	25,6	32,8	30,0	29,4
Entrambi	51,6	33,4	40,6	42,0
Reddituali e patrimoniali	5,8	24,9	21,4	17,1
Socioanagrafici	17,0	8,9	8,0	11,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Marche				
Nessuno	56,6	60,3	46,9	54,0
Entrambi	2,1	1,6	44,9	19,1
Reddituali e patrimoniali	24,9	23,7	8,1	17,7
Socioanagrafici	16,4	14,4	0,1	9,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Toscana				
Nessuno	41,4	62,4	39,5	45,6
Entrambi	12,4	1,9	4,6	6,2
Reddituali e patrimoniali	45,7	31,9	47,7	43,3
Socioanagrafici	0,5	3,8	8,2	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto				
Nessuno	34,5	51,5	36,7	40,1
Entrambi	25,9	18,3	59,2	38,1
Reddituali e patrimoniali	32,6	21,7	2,5	16,7
Socioanagrafici	7,1	8,5	1,6	5,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 11A. Azioni o misure, per regione, anno e obiettivi (% sul totale)

	<i>Aumento o miglioramento</i>	<i>Mantenimento</i>	<i>Diminuzione</i>	<i>Impegno generico</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna					
2022	48,9	18,9	3,3	28,9	100,0
2023	51,6	18,4	2,9	27,1	100,0
2024	54,9	20,3	1,1	23,7	100,0
Totale	52,0	19,1	2,4	26,4	100,0
Lombardia					
2022	5,6	67,7	1,0	25,8	100,0
2023	5,9	68,5	1,1	24,5	100,0
2024	7,3	61,7	1,0	29,9	100,0
Totale	6,2	66,1	1,0	26,6	100,0
Marche					
2023	56,6	15,5	0,7	27,3	100,0
2022	57,1	11,2	0,9	30,7	100,0
2024	56,3	17,0	0,6	26,1	100,0
Totale	56,7	14,6	0,7	28,0	100,0
Toscana					
2022	45,2	51,1	1,1	2,7	100,0
2023	38,2	53,5	5,1	3,2	100,0
2024	34,5	63,2	0,7	1,6	100,0
Totale	38,5	57,3	1,9	2,3	100,0
Veneto					
2022	71,8	27,5	0,4	0,4	100,0
2023	73,2	25,5	0,0	1,3	100,0
2024	75,0	17,9	0,8	6,2	100,0
Totale	73,5	22,8	0,5	3,1	100,0

