I NOSTRI CONTATTI

STRUTTURE REGIONALI

FNP CISL Lombardia

Via G.Vida 10
20127 Milano
Tel - 02/89355300
Fax - 02/89355350
E-mail: pensionati_lombardia@cisl.it
Sito: www.pensionaticisllombardia.it

STRUTTURE TERRITORIALI

FNP CISL Bergamo

Via Carnovali, 88
24126 Bergamo
Tel - 035/324260
Fax - 035/324268
E-mail: fnp.bergamo.sebino@cisl.it
Sito: www.fnpbergamo.altervista.org

FNP CISL Asse del Po

Via Dante 121
26100 Cremona
Tel - 0372/413426
Fax - 0372/457968
E-mail: fnp.assedelpo@cisl.it

FNP CISL Brescia Valle Camonica

Via Altipiano d'Asiago, 3
25128 Brescia
Tel - 030/3844630
Fax - 030/3844631
E-mail: pensionati.brescia@cisl.it

FNP CISL Milano Metropoli

Via Tadino, 23
20124 Milano
Tel - 02/20525230
Fax - 02/29523683
E-mail: pensionati.milano@cisl.it
Sito: www.fnpmilanometropoli.it

FNP CISL Monza-Brianza-Lecco

Via Dante, 17/A
20900 Monza
Tel - 039/2399219-218
Fax - 039/2300756
E-mail: fnp.brianza.lecco@cisl.it

FNP CISL Pavia-Lodi

Via Rolla, 3
27100 Pavia
Tel - 0382/530554
Fax - 0382/539169
E-mail: pensionati.pavia@cisl.it

FNP CISL dei Laghi

Via Rezzonico, 34
22100 Como
Tel - 031/304000
Fax - 031/301974
E-mail: pensionati.laghi@cisl.it
Sito: https://fnpdeilaghi.com

FNP CISL Sondrio

Via Bonfadini, 1
23100 Sondrio
Tel - 0342/527814
Fax - 0342/527891
E-mail: pensionati.sondrio@cisl.it

FNP CISL PENSIONATI Lombardia

SEGUI LA FNP CISL LOMBARDIA

hiips://www.facebook.com/FnpCislLombardia

hiips://twitter.com/FnpLombardia

Fnp-Cisl Lombardia

hiips://www.pensionaticisllombardia.it/

2024 - n°2

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA - Rapporto 2023

informa

informa Periodico Federazione Nazionale Pensionati Cisl Lombardia

FNP CISL PENSIONATI Lombardia

2024 n°2

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2023

INFORMA Periodico della Federazione Nazionale Pensionati Cisl della Lombardia
LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA - Rapporto 2023
A cura del Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia.

Registrato al Tribunale di Milano il 23 marzo 1998 al n. 202

Finito di stampare nel mese di Luglio 2024

Direttore
Sergio Marcelli
Segretario Generale Fnp Cisl Lombardia

Direttore Responsabile
Marta Valota

Vice Direttore
Onesto Recanati
Segretario Fnp Cisl Lombardia
Giuseppe Saronni
Segretario Fnp Cisl Lombardia
Fiorella Morelli
Segretario Fnp Cisl Lombardia

Testi ed elaborazioni a cura di
Giuseppe Redaelli
Pietro Cantoni

Con la collaborazione di
Rosanna Favulli
Cristina Cozzi
Adriana Coppola

Stampa
Gruppo Stampa GB srl
Sesto San Giovanni (MI)

Numero 2
Luglio 2024

Sede e redazione
Via Gerolamo Vida, 10
20127 Milano - MI
Tel. 02.89.35.53.0
Fax 02.89.35.53.50
www.pensionaticisllombardia.it
pensionati_lombardia@cisl.it

informa

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2023

n° 2 Luglio 2024

SOMMARIO

4 **CAP. 1 - LA NEGOZIAZIONE SOCIALE**
5 Il rapporto 2023
9 La normativa della negoziazione
11 La negoziazione nel sistema di welfare
13 La negoziazione e la Cisl

16 **CAP. 2 - LE POLITICHE DI WELFARE IN LOMBARDIA**
17 Il sistema regionale
17 La spesa sociale

22 **CAP. 3 - LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA**
23 La negoziazione nel 2023
28 La negoziazione regionale
30 La negoziazione sovracomunale
34 La negoziazione comunale

40 **CAP. 4 - I VERBALI IN LOMBARDIA**
41 La tipologia
42 La durata
44 I firmatari
45 Le tematiche

46 **CAP. 5 - LA FISCALITÀ IN LOMBARDIA**
47 L'addizionale comunale Irpef
50 La legge delega sulla riforma fiscale
53 La fiscalità in Lombardia

58 **CAP. 6 - CONCLUSIONI**
59 La negoziazione del futuro

61 **BIBLIOGRAFIA**

62 **APPENDICE: LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE**

CAPITOLO 1

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE

IL RAPPORTO 2023

Il rapporto Informa “La negoziazione sociale in Lombardia”, a cura della Fnp Cisl Lombardia, analizza e monitora l’azione negoziale compiuta dal sindacato nella nostra regione durante il 2023.

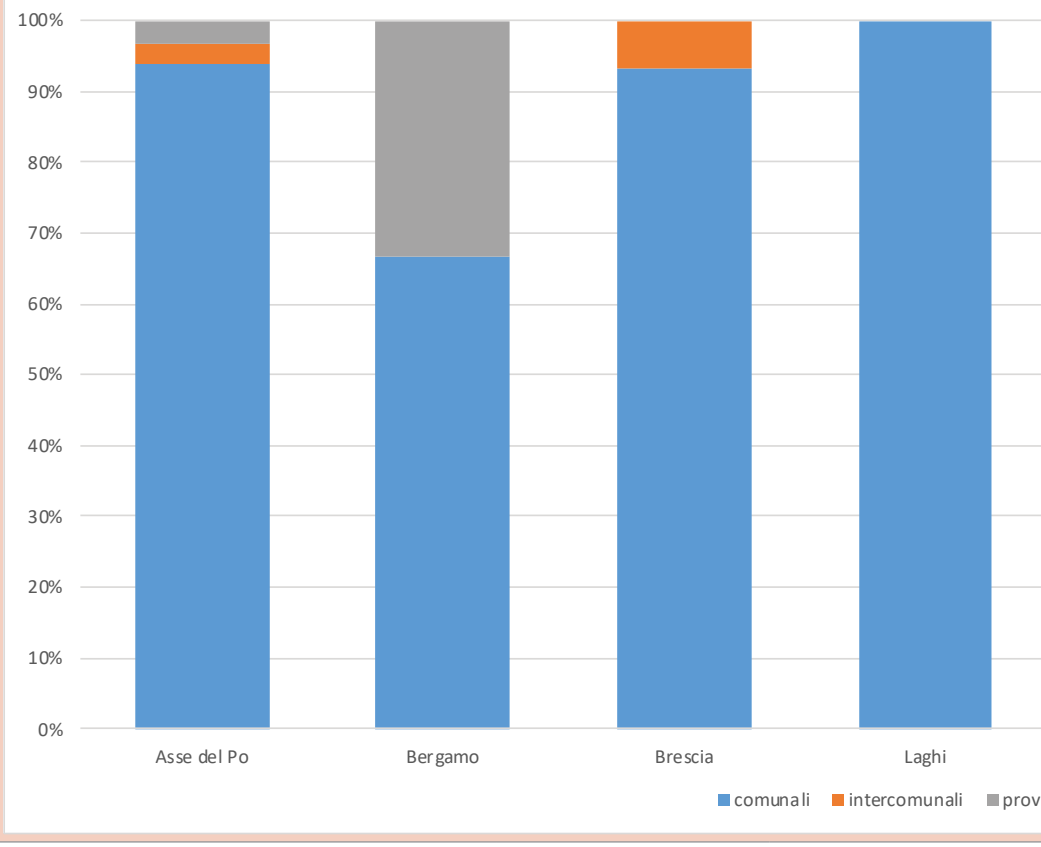
Nell’anno appena trascorso sono state sottoscritte in Lombardia 209 intese, con un’ampia prevalenza per i confronti con i Comuni (92,34%), in modo particolare quelli di piccole dimensioni, anche se permangono ancora diversità tra i vari territori Cisl. Le tematiche affrontate sono altresì varie e spaziano su tutto l’arco delle politiche locali in capo agli enti locali.

La pubblicazione è composta da 6 capitoli: il primo introduce la tematica della negoziazione sociale approfondendo il suoi elementi, la sua storia e il ruolo della Fnp e della Cisl al suo interno; il secondo analizza le politiche di welfare in Lombardia e la spesa sociale a cui hanno fatto fronte i Comuni; il terzo approfondisce l’azione concertativa nella nostra regione; nel quarto vengono analizzati i verbali sottoscritti in Lombardia; nel quinto viene approfondito il tema della fiscalità locale; mentre nelle conclusioni vengono proposte alcune linee di lavoro per la negoziazione nei prossimi anni.

Nell’appendice presentiamo 12 schede provinciali riassuntive che fotografano la situazione interna ai territori nel settore della negoziazione sociale svolta dal sindacato.

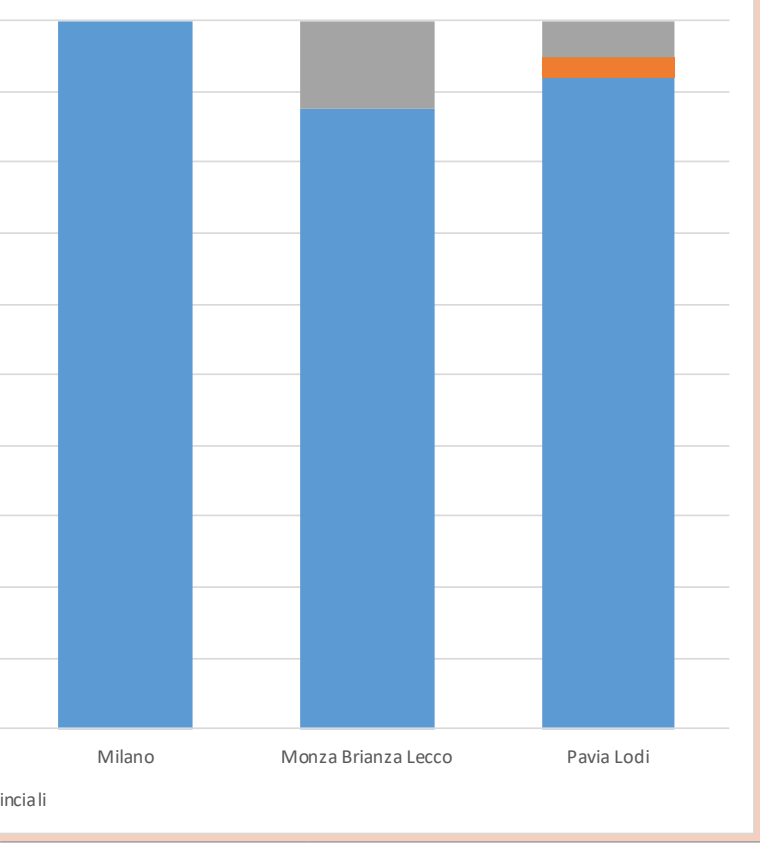
TAB 1 GRAF 1: ACCORDI PER TERRITORIO FNP LOMBARDIA 2023

territori	comunali	intercomunali
Asse del Po	30	1
Bergamo	2	0
Brescia	82	6
Laghi	14	0
Milano	9	0
Monza Brianza Lecco	21	0
Pavia Lodi	35	1
Sondrio	0	0
Totale	**193**	**8**
% su totale	**92,34**	**3,83**



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

provinciali	regionali	totale
1	0	32
1	0	3
0	0	88
0	0	14
0	0	9
3	0	24
2	0	38
0	0	0
7	**1**	**209**
3,35	**0,48**	



Attraverso questa pubblicazione intendiamo restituire, all'interno e all'esterno dell'organizzazione, l'analisi approfondita dei dati del sistema di relazioni sindacali con gli attori lombardi e del suo effetto sulla vita quotidiana dei cittadini.

Ciò permette di costruire un quadro più realistico dell'azione sindacale sui territori e offre informazioni utili sia per conoscere le politiche sociali e fiscali locali, sia per analizzare cambiamenti e sviluppi della negoziazione. L'analisi dei documenti sottoscritti consente poi di valutare una parte del lavoro che compiono la Fnp e la Cisl, in una logica di continuo miglioramento, anche per quanto riguarda il rafforzamento delle competenze tecniche ed organizzative.

Emerge in modo evidente come l'azione negoziale si sia articolata nel tempo ed oggi il sindacato confederale sia in grado di contribuire attivamente alla creazione di soluzioni innovative, fondate su una strategia partecipativa e di costruzione sociale insieme agli altri attori del territorio.

Questo rapporto costituisce dunque uno strumento che aiuta a rafforzare la rappresentanza sociale del sindacato nei territori e l'integrazione della sua azione nei sistemi di welfare locali. Nell'attuale prospettiva, la negoziazione sociale è una preziosa risorsa che merita di essere conosciuta, utilizzata, potenziata, qualificata, continuamente affinata e innovata, a tutti i livelli della nostra organizzazione.

LA NORMATIVA DELLA NEGOZIAZIONE

La negoziazione sociale è l'azione di confronto e di relazione tra due o più soggetti, i quali si prefiggono come obiettivo quello di condizionare e modificare le politiche pubbliche. Si può sviluppare a tutti i livelli istituzionali: nazionale, regionale, territoriale e comunale. L'obiettivo che si pone è quello di rispondere in una logica universalistica ai bisogni dell'intera popolazione, in modo particolare delle fasce più vulnerabili e meno tutelate.

Gli elementi chiave della negoziazione sociale sono quindi rappresentati da: confronto e relazione, bisogni e territorio, universalismo e popolazione, politiche pubbliche e welfare. Rappresenta una delle principali azioni da parte del sindacato, in modo particolare per la Fnp e la Cisl. Le organizzazioni sindacali confederali, che sono tra gli attori protagonisti, si confrontano con i diversi interlocutori (enti locali, associazioni di rappresentanza, ecc...) senza però considerarli delle controparti, perché i punti di partenza e i beneficiari sono, di solito, sovrapponibili: infatti per la negoziazione sociale si applica il principio win-win (con vantaggi per entrambi gli attori).

Per questa pratica di confronto non c'è una normativa legislativa di riferimento che ne sancisce l'obbligatorietà; viene invece offerta una cornice all'interno della quale essa si può sviluppare. Questa caratteristica, se da un lato può apparire come una difficoltà, dall'altro apre potenziali spazi all'interno dei quali trova spazio la "fantasia" negoziale del sindacato.

Le norme di riferimento che forniscono il perimetro all'interno del quale può operare la negoziazione sociale sono:

- **la Costituzione Italiana,** attraverso l'introduzione e il rafforzamento del principio della sussidiarietà, sia nella sua accezione verticale che in quella orizzontale;
- **la Legge nazionale 328 dell'8 novembre 2000** "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che riconosce il ruolo dei sindacati come attori della co-programmazione, co-progettazione e co-realizzazione delle politiche territoriali. Infatti secondo il principio di sussidiarietà, concorrono alla programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali, sulla base degli indirizzi definiti dalla Regione: i Comuni (singoli e associati), le province, le comunità montane, gli altri enti territoriali e gli altri soggetti di diritto pubblico; le persone fisiche; i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti

di diritto privato; gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale;

- **la Legge regionale 3 del 12 marzo 2008** "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale", che prevede l'attuazione in Lombardia della sopracitata Legge 328/2000 e quindi rende i sindacati attori protagonisti dei servizi sociali locali;
- **la Legge regionale 33 del 30 dicembre 2009** "Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità", che contiene tutte le leggi di modifica approvate negli anni successivi. In modo particolare gli art. 5 comma 13 bis e art. 7 comma 17 ter prevedono l'istituzione di specifici momenti di confronto a livello regionale e territoriale sui temi sanitari e sociosanitari attraverso:
    - il Tavolo regionale di confronto permanente per l'espressione di pareri sul Piano sociosanitario integrato lombardo (Pssl), sugli indirizzi annuali di programmazione regionale e sui piani pluriennali,
    - l'Osservatorio regionale competente in materia sanitaria e sociosanitaria,
    - il Piano di sviluppo del polo territoriale (Ppt), redatto dalla direzione sociosanitaria dell'Asst e dal direttore di distretto, sentita la conferenza dei sindaci che esprime parere obbligatorio e con la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative territoriali, delle associazioni di volontariato e di altri soggetti del terzo settore;
- la **normativa regionale**, come per esempio la delibera che definisce le linee guida per la programmazione sociale territoriale dei Piani di Zona, che regola le politiche di welfare territoriale;
- i **Protocolli sottoscritti con i diversi enti di rappresentanza**, che regolano il confronto tra le associazioni di rappresentanza dei Comuni e le organizzazioni sindacali. A livello regionale l'ultimo protocollo firmato con Anci Lombardia è del 2021, mentre a livello nazionale è del 2018.

Accanto alla normativa, un impulso all'attività di negoziazione viene fornito anche dalla documentazione prodotta dalla Fnp e dalla Cisl nel corso della storia ultradecennale di queste organizzazioni, in modo particolare gli **Statuti** e i **Regolamenti** di attuazione fino ad arrivare alle Mozioni finali congressuali e alle Linee guida ed operative.

LA NEGOZIAZIONE NEL SISTEMA DI WELFARE

Sul finire del secondo millennio l'esigenza di dare voce ai bisogni sociali dei quali nessun attore si era fatto interprete e l'acuirsi delle disuguaglianze hanno rafforzato la spinta al decentramento delle politiche sociali e alla valorizzazione, in una logica sussidiaria, delle risorse economiche, della progettazione e dell'intervento degli attori che partecipano alla produzione del welfare a livello locale. È quindi progressivamente cresciuta la consapevolezza dell'importanza di affiancare alla tradizionale contrattazione delle condizioni di lavoro nelle aziende (che continua a rappresentare il fondamento dell'essere sindacato), la negoziazione sociale sul territorio, per rilanciare e integrare i diritti del lavoro con quelli di cittadinanza.

I primi casi documentati di negoziazione sociale in Italia si riscontrano già negli ultimi anni del XX secolo, al punto che durante il Congresso del 1993 la Fnp propose di sviluppare la negoziazione sociale con le istituzioni locali come strada per tutelare meglio i cittadini e in particolare i pensionati. Il confronto proseguì negli anni successivi, affermandosi come pratica in diversi territori e delineando un'esperienza tipicamente italiana che non trova esempi al di fuori dei confini nazionali.

La negoziazione sociale si è così sviluppata e rappresenta oggi uno degli assi portanti sui quali investire per innovare le strategie di azione puntuale e complessiva del nostro sindacato sul territorio, come è stato ribadito dal XIX° Congresso confederale Cisl.

Oggi risulta ancora più importante riuscire a incidere e influenzare le politiche pubbliche, in modo particolare quelle legate al welfare, poiché questa fase di grave e lunga crisi ha ridotto la disponibilità di risorse economiche delle famiglie e di conseguenza ha ampliato la fascia del bisogno. I cambiamenti prodotti dagli eventi "esterni" (pandemia, guerre, inflazione, ecc..) sono rapidissimi e producono effetti reali sulla vita delle famiglie.

Con la messa a disposizione di nuove risorse, quali soprattutto quelle derivanti dal Pnrr e dai fondi europei, siamo chiamati a sviluppare un confronto ancora più attento alla co-programmazione, alla co-progettazione e alla co-realizzazione della rete delle unità di offerta sociale, attraverso una negoziazione che si deve sviluppare a diversi livelli istituzionali, ciascuno per la sua parte di competenza.

Riuscire ad innovare la contrattazione risulta perciò fondamentale e rappresenta un impegno forte e continuo per la Cisl e per la Fnp. È necessario aprirsi al territorio e ai nuovi interlocutori, per rappresentare gli interessi e le istanze dell'intera popolazione, in particolare di quella più fragile e meno tutelata, in una logica di condivisione tra la Cisl, la Fnp e le categorie degli attivi.

Analizzando i protocolli sottoscritti emerge un welfare territoriale che ha come scopo quello di integrare le mancanze del sistema nazionale, con una particolare attenzione ai segmenti più deboli e trascurabili delle politiche sociali (povertà, vulnerabilità, conciliazione, disabilità, non autosufficienza e solitudine).

I negoziatori dovranno sempre di più sapersi adeguare ai cambiamenti socio-economici e per farlo avranno bisogno di tutte le competenze necessarie per leggere i nuovi bisogni e di strumenti che forniscano loro un quadro articolato e aggiornato del territorio di competenza. Questo può essere raggiunto attraverso un ampio progetto formativo.

LA NEGOZIAZIONE E LA CISL

La Fnp nel corso degli anni ha avuto un ruolo da protagonista nel territorio, che continua a rappresentare il "luogo di lavoro" dei pensionati; tutto ciò unito ad una presenza capillare con sedi e recapiti ramificati, permette al sindacato di essere attivo anche nelle più piccole realtà. Pertanto la negoziazione sociale risulta essere uno strumento formidabile per radicare e consolidare il sindacato sul territorio a tutela della popolazione anziana e dell'intera cittadinanza.

Uno dei punti di forza del sindacato è dettato dal fatto che le istanze nascono dai territori attraverso il coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli iscritti al sindacato ed in generale a tutta la popolazione. I coordinatori Rls e gli attivisti Fnp, che sono diffusi in modo capillare in numerosissimi Comuni lombardi, sono a diretto contatto con migliaia di persone che entrano nelle sedi sindacali per le pratiche fiscali, previdenziali, ma anche per semplici informazioni sui servizi sociali e sanitari presenti sul territorio; sono riconosciuti e apprezzati come punto di riferimento credibile e offrono ascolto, comprensione ed aiuto. Basti pensare all'impatto che può avere su una famiglia in difficoltà l'applicazione dell'Isee per stabilire le tariffe dei molteplici servizi sociali o la soglia di esenzione per il pagamento dell'addizionale Irpef comunale.

Le informazioni raccolte, se scorporate ed analizzate offrono una fotografia del bisogno e del disagio sociale della propria comunità; ed è da questo che deve partire la negoziazione sociale territoriale.

Grazie alla credibilità ottenuta in tutti questi anni di confronto, la Cisl è riuscita a sensibilizzare, responsabilizzare e impegnare i diversi livelli istituzionali: le centinaia di protocolli, verbali di incontro e accordi sottoscritti in Lombardia negli ultimi anni, non solo confermano l'importanza e l'efficacia dello strumento della negoziazione sociale, ma rendono il sindacato confederale maggiormente visibile ed attore sociale della tutela collettiva, capace di affrontare con decisione la ricerca di soluzioni. Per non disperdere il risultato quantitativo e qualitativo fin qui raggiunto e rendere sempre più efficace la nostra azione sindacale, è necessario però mantenere vivi i valori e le motivazioni originari della nostra organizzazione sindacale.

Il sindacato, in modo particolare la Fnp e la Cisl, ha colto questa occasione diventando a tutti gli effetti un attore protagonista del welfare, attraverso appunto la negoziazione sociale territoriale di prossimità. Il confronto amplia la

rappresentanza del sindacato a livello decentrato, andando oltre i classici confini del luogo di lavoro e della tutela del lavoratore, per allargarsi al territorio e alla promozione del benessere della popolazione, intervenendo in modo specifico su welfare e sulla fiscalità locale.

La Cisl e la Fnp dovranno ricoprire, anche nei prossimi anni, attraverso tale strumento, un ruolo da protagonisti nella costruzione delle politiche di welfare, raccogliendo la domanda di mediazione e rappresentanza che continua ad essere espressa dai cittadini, contrastando l'arretramento dell'offerta territoriale dei servizi di welfare, alimentando il dialogo sociale locale in senso universalistico.

La Fnp Cisl Lombardia ribadisce la centralità dell'azione negoziale sociale locale quale strumento di tutela delle persone anziane sul territorio per migliorare le condizioni di vita, la qualità dei servizi e giungere a un più equo carico fiscale complessivo. Infatti i temi della negoziazione racchiudono l'insieme dei beni comuni di un singolo territorio, le loro modalità di produzione e distribuzione, i criteri e le entità con cui questi sono messi a disposizione. Non si tratta di rappresentare solamente specifici interessi della categoria degli anziani e dei pensionati (che si devono comunque mantenere) ma, con il coordinamento e il sostegno della Confederazione, in sinergia con le federazioni di categoria, le associazioni e i servizi affiliati, la generalità dei cittadini e il bene di tutta la comunità.

L'esperienza accumulata negli ultimi decenni in Lombardia può offrire quindi utili indicazioni riguardo alle modalità di abitare, vivere e leggere il territorio, in particolare per la tutela delle categorie più deboli. Ciò è possibile attraverso una negoziazione con gli enti locali che sperimenti alleanze sociali e rapporti intergenerazionali, capaci di rafforzare una grande coesione.

CAPITOLO 2

LE POLITICHE DI WELFARE IN LOMBARDIA

IL SISTEMA REGIONALE

In Lombardia possiamo parlare di un vero e proprio sistema regionale di welfare che si inserisce all'interno del più ampio panorama italiano, con caratteristiche ben distinte. Queste si sono intersecate con fenomeni internazionali che hanno avuto ricadute anche a livello locale; infatti in un mondo fortemente globalizzato e complesso come quello del Terzo millennio le crisi economiche e sociali, acuite dalla pandemia e dalle guerre in Europa e nel Mediterraneo, hanno ampliato le disuguaglianze presenti all'interno della popolazione, con il conseguente aumento dei bisogni sociali, soprattutto per le persone che sono a rischio di povertà e di vulnerabilità economica, comprendendo sia chi non ha un lavoro sia per chi risulta occupato, le persone in condizioni di non autosufficienza e disabilità e le famiglie a rischio di povertà educativa.

Questi fattori si intrecciano con alcune problematiche di fondo del sistema regionale di policies: una visione non programmatoria delle politiche di welfare da parte del decisore pubblico; la poca condivisione delle decisioni da parte di Regione Lombardia con i player territoriali e gli stakeholders regionali; la scarsa integrazione tra i diversi settori sanitario, sociosanitario, sociale, abitativo, educativo, formativo e lavorativo; la mancanza di personale specializzato; un eccessivo ricorso alle politiche dei bonus e dei "click day" che rispondono più a requisiti organizzativi che ai reali bisogni.

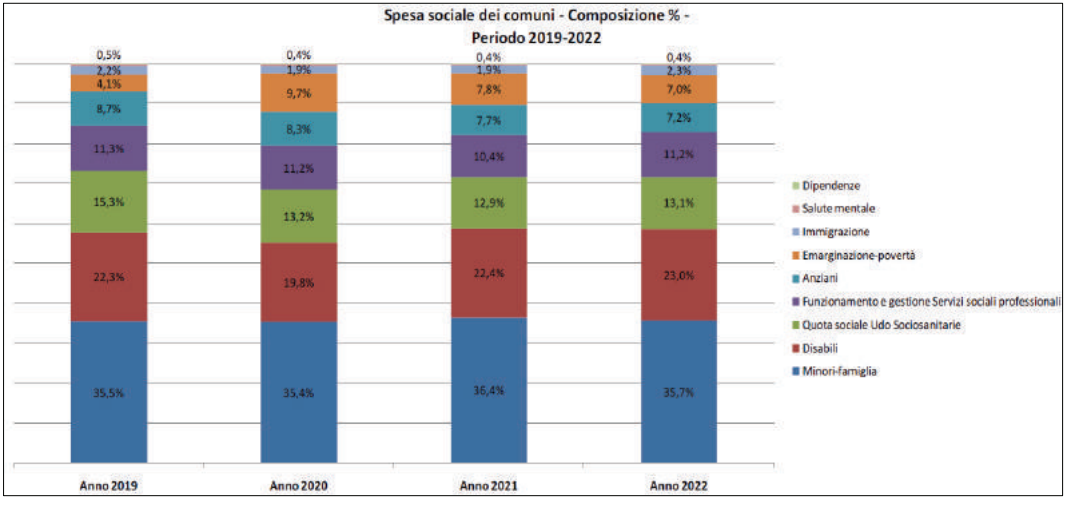
L'insieme di queste dinamiche stride con il crescente bisogno di politiche complessive per le persone e per le famiglie, e non ha più neanche l'alibi della scarsità delle risorse economiche che, a differenza degli anni passati, attualmente sono presenti.

LA SPESA SOCIALE

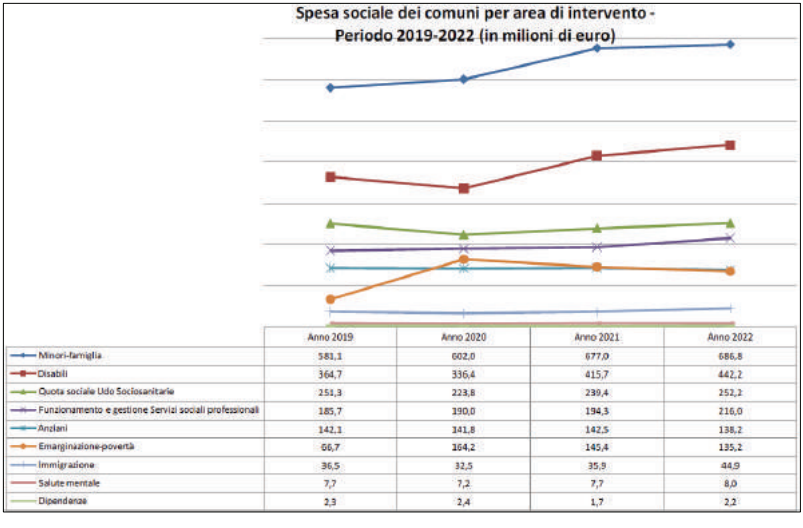
Attraverso i dati che i Comuni e gli Ambiti territoriali forniscono a Regione Lombardia è possibile svolgere un'analisi della spesa sociale dei Comuni lombardi.

Nel periodo compreso tra il 2019 e il 2022 (ultimi dati disponibili) questa ha registrato un incremento del 18%, con una crescita costante durante tutti gli anni, passando da 1.638 a 1.925 milioni di euro, a cui corrisponde una crescita della spesa pro-capite di circa 30€. Infatti, per ciascun residente, i Comuni lombardi hanno speso nel 2022 in media 193,01€ (erano 163,36€ nel 2019), con le sempre presenti differenziazioni territoriali.

L'area di intervento sociale che assorbe più risorse (686 milioni di euro) è quella dei "minori e famiglia", seguita dall'area "disabilità" (442 mln €), "quota sociale delle unità d'offerta sociosanitarie" (252 mln €) e "funzionamento e gestione dei servizi sociali professionali" (216 mln €). Tutte le politiche hanno visto aumentata la spesa con incrementi importanti soprattutto in quella "emarginazione e povertà" e "immigrazione"; l'unica eccezione è rappresentata da quella "anziani" che infatti è diminuita.



Fonte: flusso regionale Spesa sociale - Dgr XII/2167 del 15/04/2024 Regione Lombardia



	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
Minori-famiglia	581,1	602,0	677,0	686,8
Disabili	364,7	336,4	415,7	442,2
Quota sociale Udo Sociosanitarie	251,3	223,8	239,4	252,2
Funzionamento e gestione Servizi sociali professionali	185,7	190,0	194,3	216,0
Anziani	142,1	141,8	142,5	138,2
Emarginazione-povertà	66,7	164,2	145,4	135,2
Immigrazione	36,5	32,5	35,9	44,9
Salute mentale	7,7	7,2	7,7	8,0
Dipendenze	2,3	2,4	1,7	2,2

Fonte: flusso regionale Spesa sociale - Dgr XII/2167 del 15/04/2024 Regione Lombardia

Tra gli interventi, la spesa sociale maggiore è per: asili nido/micronidi (271 mln €), assistenza educativa agli alunni disabili e assistenza scolastica ad personam (239 mln €), contributi per le rette in comunità residenziali per minori e per madri e figli (177 mln €) e servizio sociale professionale.

Area sociale	Intervento sociale	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
Anziani	Servizi di Assistenza Domiciliare	62,2	60,0	59,8	57,1
	Servizio pasti a domicilio	17,1	19,2	18,5	18,0
	Interventi a sostegno della domiciliarietà	15,1	17,5	17,6	14,7
Disabili	Assistenza educativa agli alunni disabili o assistenza scolastica *ad personam*	181,3	154,6	215,2	239,2
	Centri Socio Educativi - CSE	49,3	46,7	52,3	55,7
	Trasporto sociale	28,8	24,0	30,5	33,8
	Comunità alloggio per disabili	15,0	24,2	24,1	19,7
	Servizi di Assistenza Domiciliare Disabili	15,6	13,6	14,7	15,6
Emarginazione - povertà	Canoni di locazione ed utenze domestiche	9,1	34,3	34,0	40,0
	Assistenza economica generica	7,0	43,9	30,1	13,4
	Altri interventi relativi a prestazioni di natura economica	1,8	15,1	11,3	4,1
Immigrazione	Servizi di accoglienza diurni/notturni	21,2	16,7	18,4	22,7
Minori-famiglia	Asili nido/Micronido	223,7	213,6	256,1	271,8
	Comunità alloggio (per Minori e per Madri e Figli)	147,9	153,7	164,1	177,7
	Servizio Tutela minorile	39,3	41,9	44,4	44,9
	Assistenza economica generica	12,0	32,7	35,7	14,6
	Assistenza Domiciliare Minori	27,9	25,7	30,5	29,4
Salute mentale	Residenzialità leggera	1,1	1,5	1,1	1,2
	Assistenza economica generica	1,6	1,5	1,4	1,2
Quota sociale Udo Sociosanitarie	RSA per ricoveri continuativi/definitivi	93,5	84,2	83,9	86,4
	CDD	82,0	70,7	85,6	88,2
	RSD per periodi continuativi/definitivi	45,6	44,1	41,6	44,9
	CSS per periodi continuativi/definitivi	20,2	18,6	22,7	26,2
	CDI per periodi continuativi	6,0	2,9	3,0	3,0
Funzionamento e gestione Servizi sociali professionali	Servizio sociale (comprensivo di costi generali di struttura e costi per il personale)	98,3	96,3	97,5	108,1
	Segretariato sociale (comprensivo di costi generali di struttura e costi per il personale)	38,8	38,1	36,7	39,5
	Quota indistinta per la gestione associata del Piano di Zona per servizi e interventi	21,1	25,8	25,3	25,6
	Costi per la gestione dell'Ufficio di Piano	12,4	14,0	15,7	22,8
Dipendenze	Interventi per progetto	0,3	0,5	0,4	0,7
	Interventi sociali	0,6	0,6	0,3	0,1

Fonte: flusso regionale Spesa sociale - Dgr XII/2167 del 15/04/2024 Regione Lombardia

La gestione singola dei servizi è quella più utilizzata, con l'80% sul totale e il restante 20% per la gestione associata a livello di Ambito territoriale.

Analizzando i dati si osserva la tendenza a diminuire la gestione singola a vantaggio di quella associata del Piano di Zona, anche se con differenze locali rilevanti. In generale, le città più popolose tendono a mantenere alta la quota di gestione singola, mentre i territori mediamente più piccoli e montani prediligono la programmazione associata.

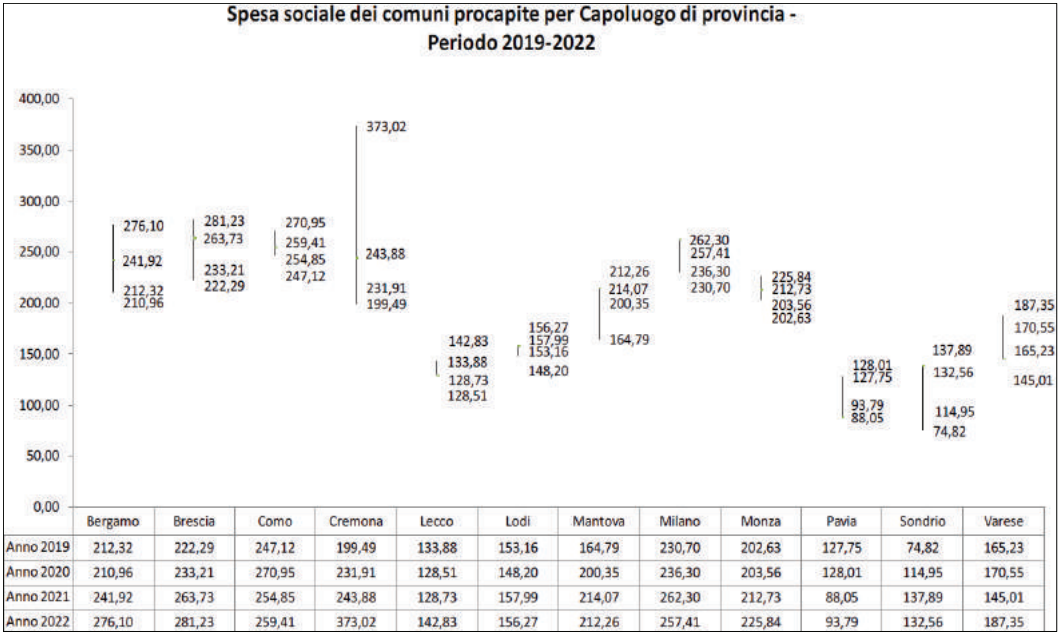
Tra gli enti capofila del Piano di zona, il Comune risulta la tipologia più frequente (51%), seguita dalle Aziende speciali consortili/consorzi (36%) e dalle Comunità montane (13%).

Analizzando la spesa sociale per tipologie di costo, la gestione diretta è quella principale, seguita dalla spesa per acquisto di rette da enti terzi e dalla gestione in appalto e poi in convenzione. Significativo l'incremento di spesa registrato nel periodo 2019-2022 dei trasferimenti da parte dei Comuni per la gestione associata del Piano di Zona.

I Comuni risultano i principali finanziatori della loro spesa sociale, con circa il 70% di copertura dei costi, seguiti dall'utenza con circa il 7%.

Sulla propensione di spesa per la gestione associata del Piano di Zona, possiamo constatare come per i Comuni lombardi sia rimasta inalterata la percentuale di propensione a trasferire risorse a favore della gestione associata del loro Piano di Zona (14%), mentre è interessante notare che dal 2020 in poi l'incidenza degli stessi trasferimenti sul totale della spesa sociale per la gestione associata da parte del Piano di Zona sia diminuita di circa il 9%, in quanto durante il periodo pandemico sono aumentate le risorse da più fonti di finanziamento destinate agli Ambiti territoriali.

Se si considera la spesa pro-capite dei Comuni, riferita alla popolazione Istat e raggruppata a livello territoriale di Ats, si evince come nel periodo 2019-2022 questa sia aumentata di 30€ (da 163€ a 193€). Tra i Comuni capoluogo, Cremona è quello con la spesa pro-capite più alta (373€), seguita da Brescia (281€), Bergamo (276€) e Como (270€).



	Bergamo	Brescia	Como	Cremona	Lecco	Lodi	Mantova	Milano	Monza	Pavia	Sondrio	Varese
Anno 2019	212,32	222,29	247,12	199,49	133,88	153,16	164,79	230,70	202,63	127,75	74,82	165,23
Anno 2020	210,96	233,21	270,95	231,91	128,51	148,20	200,35	236,30	203,56	128,01	114,95	170,55
Anno 2021	241,92	263,73	254,85	243,88	128,73	157,99	214,07	262,30	212,73	88,05	137,89	145,01
Anno 2022	276,10	281,23	259,41	373,02	142,83	156,27	212,26	257,41	225,84	93,79	132,56	187,35

Fonte: flusso regionale Spesa sociale - Dgr XII/2167 del 15/04/2024 Regione Lombardia

CAPITOLO 3

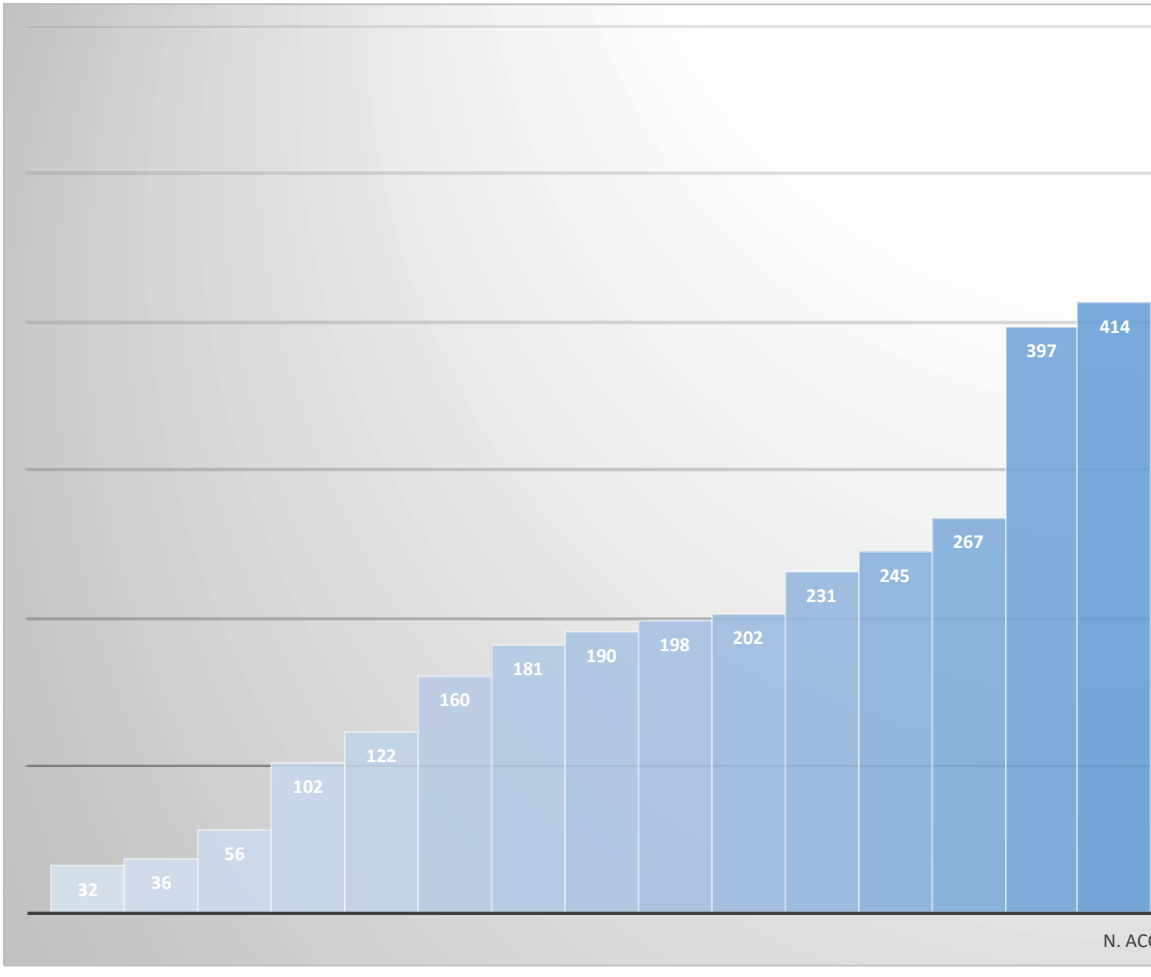
LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA

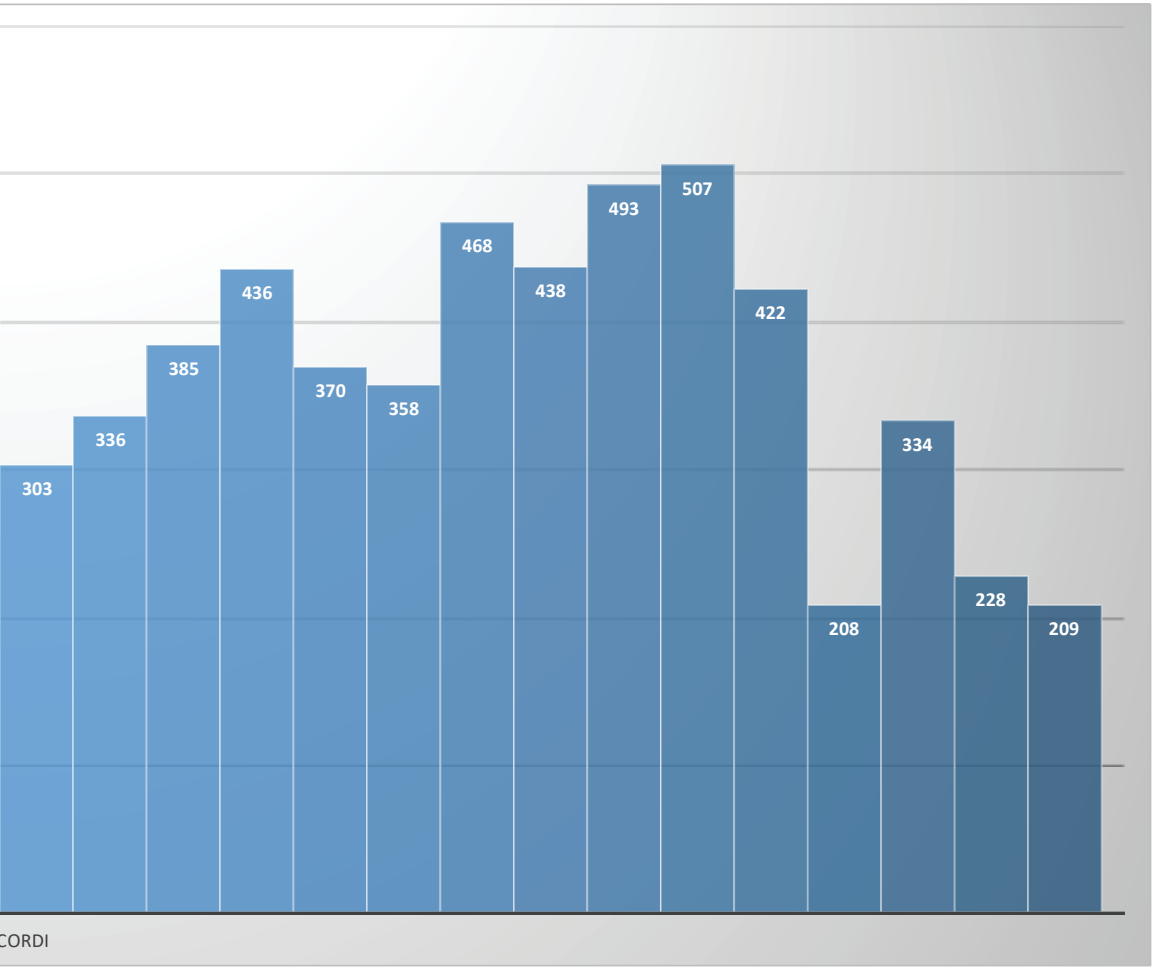
LA NEGOZIAZIONE NEL 2023

L'attività negoziale in Lombardia è classificata da 30 anni e possiamo distinguere tre diversi periodi. A partire dal 1994 e per un decennio si è consolidata come iniziativa sindacale, attraverso l'instaurazione di relazioni con le amministrazioni locali e i primi risultati ottenuti sul campo. Negli anni 2007-2019 la negoziazione si è stabilizzata come uno dei fondamentali delle organizzazioni sindacali, raggiungendo stabilmente 400/500 documenti sottoscritti annualmente; forte impulso in questa fase è stato dato anche dalla programmazione sociale dei Piani di Zona. Il terzo periodo, rappresentato dagli anni della pandemia e post-pandemici (2020-2023), sta evidenziando un cambiamento: il numero delle intese firmate è diminuito e sono cambiate (oltre che le modalità, come i video-incontri) anche alcune tematiche: ai tradizionali servizi comunali e servizi sociali, si sono affiancate la sanità territoriale e le progettualità di rigenerazione urbana.

Nel 2023 i documenti sottoscritti in Lombardia dai sindacati sono stati 209; da questo conteggio sono però escluse le intese sottoscritte negli anni precedenti con validità pluriennale e che quindi hanno effetti anche sulle politiche attuate lo scorso anno.

GRAF 2: Accordi in Lombardia 1994-2023





Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

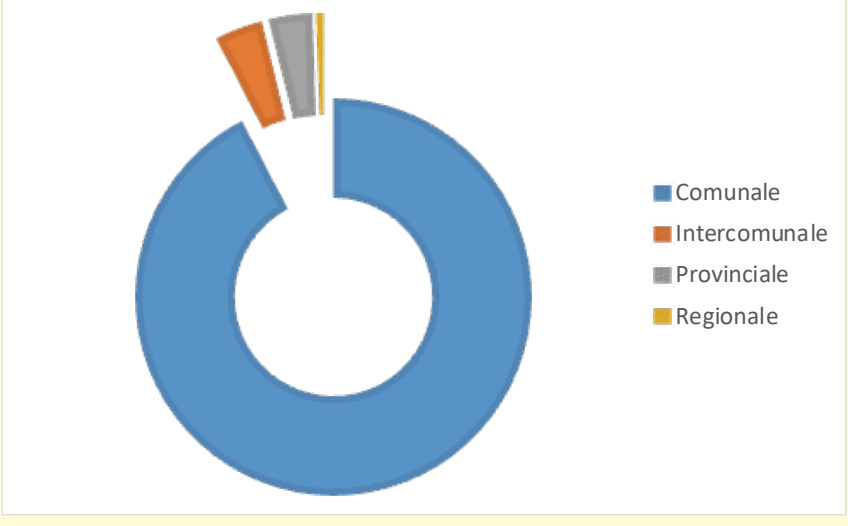
L'azione negoziale in Lombardia può essere suddivisa in 3 macro ambiti:

- **regionale**;
- **sovracomunale**, comprendente a sua volta i livelli: **interprovinciali**, **provinciali**, **intercomunali**;
- **comunale**.

Nel 2023 la maggioranza di questi verbali è stata firmata a livello comunale (193, pari al 92%), seguono poi gli intercomunali (8, pari al 4%), i provinciali (7, pari al 3%) ed infine è stato sottoscritto un solo protocollo regionale.

TAB 2 GRAF 3 : Accordi in Lombardia per Ambito 2023

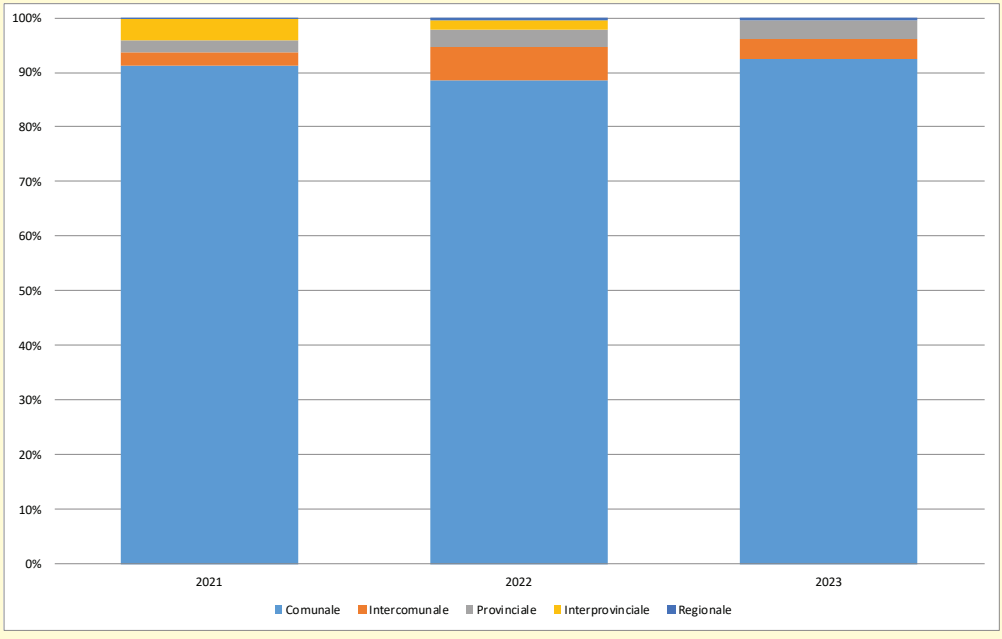
Ambito	Accordi
Comunale	193
Intercomunale	8
Provinciale	7
Regionale	1
Totale	**209**



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Confrontando i dati relativi all'ultimo triennio 2021-2023, possiamo rilevare che nella nostra regione le intese sottoscritte a livello comunale rimangono la forma predominante, costantemente attorno al 90%. In tutti e tre gli anni è stato firmato un solo protocollo a livello regionale e 7 provinciali.

TAB 3 GRAF 4 : Accordi in Lombardia per Ambito 2021-2023			
Ambito	**2021**	**2022**	**2023**
Comunale	305	202	193
Intercomunale	8	14	8
Provinciale	7	7	7
Interprovinciale	13	4	0
Regionale	1	1	1
Totale	**334**	**228**	**209**



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Analizzando i verbali emerge che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione, infatti anche nel 2023 sono emerse caratterizzazioni territoriali sia nei modelli negoziali che nelle tematiche affrontate. Ciò risulta determinato, oltre che dai diversi assetti organizzativi e dalla preparazione dell'interlocutore sindacale, anche da una serie di variabili dipendenti: la natura giuridica dell'interlocutore, la dimensione dell'ente, la posizione geografica, l'appartenenza politica, gli anni di mandato, il periodo storico; senza dimenticare gli aspetti relazionali e comportamentali dei negoziatori sindacali.

LA NEGOZIAZIONE REGIONALE

La negoziazione regionale si sviluppa all'interno di un percorso confederale e unitario, e si colloca tra il confronto che avviene a livello locale e quello nazionale. La tutela regionale riguarda l'intera popolazione lombarda e coordina le attività sui territori.

Il lavoro di confronto viene svolto principalmente con Regione Lombardia; alcuni incontri si svolgono inoltre con altri soggetti di rappresentanza regionali, quali Anci Lombardia.

Il confronto con l'amministrazione regionale si inserisce all'interno del quadro legislativo stabilito dalla Costituzione riguardo alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e la maggior parte della negoziazione avviene su tematiche afferenti ai settori: welfare, sanità, sociosanitario, politiche sociali, lavoro, istruzione, ambiente e trasporti. Questo si realizza con diversi organi: la Presidenza, la Giunta regionale, le Direzioni generali, il Consiglio regionale e le Commissioni consiliari.

Come detto in premessa, questo dialogo viene svolto in maniera sinergica con l'Usr Cisl Lombardia; nelle righe seguenti presentiamo tuttavia solamente numeri riferiti alla partecipazione della sola Fnp, focalizzando così l'attenzione sulle tematiche di welfare.

Nel 2023 la categoria dei pensionati ha partecipato a 9 incontri, un dato in linea con il 2022 ma inferiore rispetto agli anni precedenti. A febbraio del 2023 si sono tenute le elezioni regionali che, pur non modificando l'orientamento politico della Giunta e del Consiglio regionale, ne hanno sicuramente rallentato il confronto nelle settimane che hanno preceduto e seguito la data del voto.

Gli incontri si sono svolti con due assessorati: l'Assessorato al Welfare (6), comprendente anche le riunioni dell'Osservatorio sociosanitario, e l'Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità (3).

Il confronto con l'**Assessorato al Welfare** è avvenuto sulle seguenti tematiche:

- il sistema di relazioni sindacali, il Tavolo regionale di confronto permanente, l'istituzione dell'Osservatorio sociosanitario regionale (Decreto 2787 del 27/02/2023);
- le risorse economiche stanziate per le strutture residenziali delle aree anziani (Rsa), disabili (Rsd e Css) e dipendenze;

- il processo di attuazione dell'assistenza sanitaria territoriale (Pnrr e Lr 22-2021);
- la legge delega nazionale sugli anziani;
- le azioni per contrastare i tempi, le liste d'attesa e la gestione del sistema di prenotazione delle prestazioni sanitarie;
- la stesura del Piano Sociosanitario regionale (Pssr 2023-2027);
- gli indirizzi di programmazione del Sistema sanitario e sociosanitario (Regole di sistema 2024);
- il personale sanitario e sociosanitario afferente, con particolare riferimento alla sottoscrizione di nuovi contratti di esternalizzazione;
- i provvedimenti relativi all'accreditamento e agli accordi contrattuali con le strutture sanitarie.

L'interlocuzione con l'**Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità** si è svolta sui temi:

- il piano nazionale per la non autosufficienza triennio 2022-2024 e l'attuazione del FNA 2022 esercizio 2023 in Lombardia;
- la programmazione sociale dei Piani di Zona, chiusura triennalità 2021-2023 e progettazione triennio 2025-2027.

Nel 2023 è stato sottoscritto un solo documento, il Protocollo lombardo per lo sviluppo sostenibile, con durata per l'intero periodo della XII Legislatura, quindi 2023-2027.

Il protocollo è stato firmato da diversi portatori di interesse, sia pubblici che collettivi, quali enti locali territoriali, associazioni di categoria, reti territoriali, enti no-profit, oltre ovviamente alle organizzazioni sindacali.

L'obiettivo è quello di potenziare la promozione e l'attuazione di politiche di sviluppo sostenibile, attraverso il lavoro sinergico di tutti gli stakeholders, il dialogo, lo scambio di pratiche, in una logica di responsabilità condivisa.

LA NEGOZIAZIONE SOVRACOMUNALE

La negoziazione a livello sovracomunale comprende un esteso gruppo di interlocutori, che spaziano dal livello intercomunale, a quello interprovinciale passando per quello provinciale.

Purtroppo questa tipologia di intese non risulta molto diffusa nella nostra regione, infatti rappresenta solamente il 7% del totale. Il dato non si discosta di molto rispetto ai due anni precedenti.

TAB 4 : Accordi in Lombardia per Ambito 2021-2023 Focus Sovracomunali

Ambito	2021	2022	2023
Comunale	305	202	193
Intercomunale	8	14	8
Provinciale	7	7	7
Interprovinciale	13	4	0
Regionale	1	1	1
Totale	**334**	**228**	**209**
Totale sovracomunali	**28**	**25**	**15**
% sovracomunali su totale	**8,38%**	**10,96%**	**7,18%**

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Nel 2023 il maggior numero di verbali sovracomunali sono stati stilati sulle tematiche sanitarie e sociosanitarie, in modo particolare 6 con le Asst e 4 con le Ats, rimarcando la centralità di queste aree nell'azione sindacale. Nel dettaglio, nel territorio bresciano sono giunti alla stipula di cinque documenti: un protocollo di intesa e due verbali di incontro con l'Ats Brescia, un protocollo e un verbale congiunto con tutte e tre le Asst territoriali (Asst Spedali Civili, Asst Garda e Asst Franciacorta).

Nel territorio Cisl dell'Asse del Po (che raggruppa le province di Cremona e Mantova) sono stati firmati due verbali di incontro: uno con l'Asst Crema e uno con l'Asst Mantova. Le organizzazioni sindacali territoriali hanno poi fatto un incontro con l'Ats Bergamo, l'Asst Fatebenefratelli-Sacco (Milano) e siglato un protocollo di relazioni sindacali con l'Asst Lecco.

Lo scorso anno è stata stipulata, inoltre, un'importante Convenzione per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare (ai sensi della Lr 15-2015) tra l'Azienda speciale consortile servizi intercomunali, in qualità di Ente ca-

pofila del Piano di Zona dell'Ambito di Lodi e la Fnp Cisl Pavia-Lodi. Sempre nella zona lodigiana sono riportati in un verbale due incontri intercorsi tra le organizzazioni sindacali dei pensionati Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp-Uil con l'Associazione Uneba Lodi per il confronto periodico riguardo alle strutture residenziali che fanno capo all'associazione.

Nel territorio lecchese sono stati fatti: un incontro del Tavolo periodico di confronto con il Distretto di Lecco e gli Ambiti distrettuali di Bellano, Lecco e Merate sulla programmazione sociale, l'attuazione delle misure previste dal Fna e sulle politiche abitative; una riunione con il Consiglio di rappresentanza dei sindaci dell'Asst di Lecco, insieme alla Fondazione Comunitaria del Lecchese, alcune Rsa e gli enti gestori delle strutture.

Infine nel 2023 i sindacati dei pensionati si sono relazionati con due unioni di Comuni: l'Unione dei Comuni Valtenesi e l'Unione di Comuni lombarda Oltre Adda Lodigiano, che rappresentano rispettivamente 4 Comuni in provincia di Brescia e 3 in provincia di Lodi.

TAB 5 : Accordi in Lombardia 2023 Sovracomunali

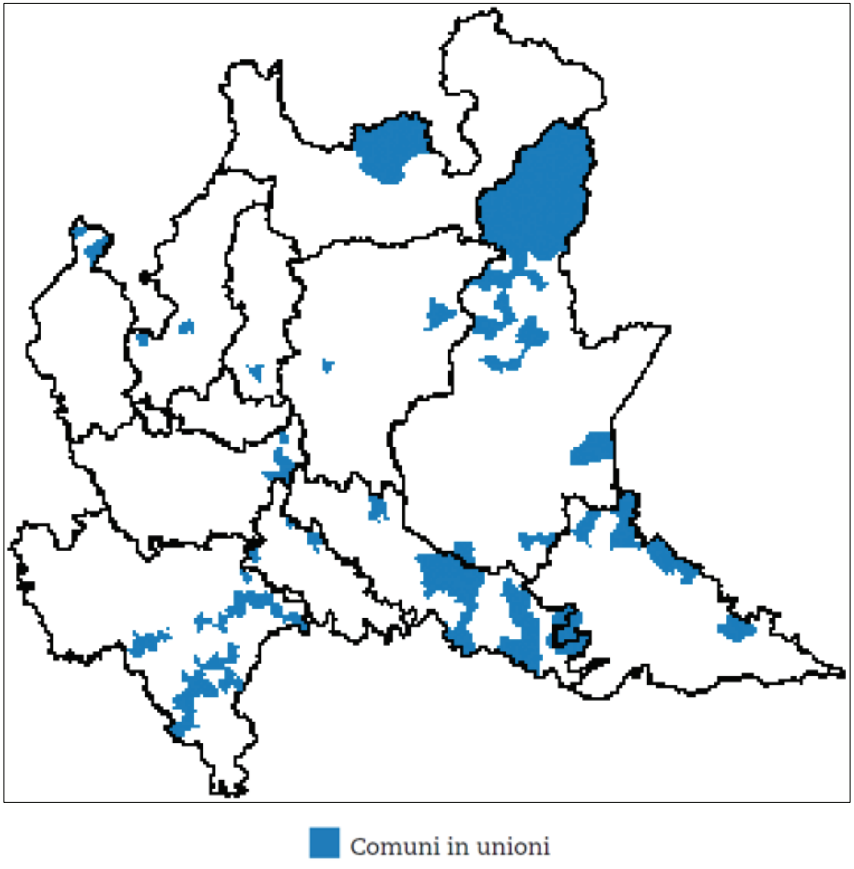
Territori	Comuni	Rsa	Unioni Comuni	Distretti/ Aziende Consortili	ASST	ATS
Asse del Po	30				2	
Bergamo	2					1
Brescia	82		1		2	3
Laghi	14					
Milano	8				1	
Monza Brianza Lecco	21			2	1	
Pavia Lodi	35	1	1	1		
Sondrio						
Totali	**192**	**1**	**2**	**3**	**6**	**4**

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

In Lombardia i Comuni facenti parte delle 54 Unioni di Comuni lombarde, iscritte al Registro regionale ed aggiornate alla fine del 2023, sono 155 di cui 143 hanno meno di 5.000 abitanti.

Le province di Brescia, Pavia e Cremona sono quelle nelle quali un numero maggiore di Comuni (rispettivamente 42, 36, 33) hanno deciso di perse-

guire la strada delle Unioni e quindi di gestire in maniera sinergica alcuni servizi comunali e i bilanci.



Fonte: Elaborazione Ifel - Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat (2024)

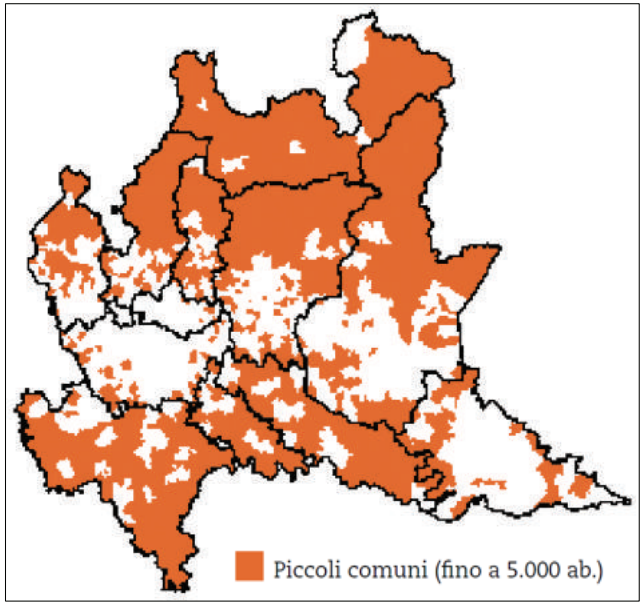
Il confronto sovracomunale presenta ampi margini di miglioramento per poter influire positivamente nella programmazione sociale locale e nell'aggregazione territoriale; infatti crediamo che perseguendo questa tipologia di confronto si possano influenzare e indirizzare le Amministrazioni al fine di realizzare politiche omogenee per gli ambiti territoriali e non solamente per i singoli Comuni.

Infatti nella nostra regione il 69% dei Comuni sono piccoli[1] e solo l'1% (15) ha più di 50.000 abitanti. In alcune province (Sondrio, Cremona, Pavia, Lodi) i piccoli Comuni rappresentano l'85-90% del totale.

1 Per piccoli Comuni adottiamo la classificazione che indica le municipalità con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

TAB 5 bis: I Comuni in Lombardia				
Classe demografica	Numero Comune	% Comuni	Piccoli	Comuni
0-1.000	319	21,2%	1034	68,8%
1.001 - 3.000	453	30,2%		
3.001 - 5.000	262	17,4%		
5.001 - 10.000	279	18,4%		
10.001 - 20.000	120	8,0%		
20.001 - 50.000	56	3,7%		
oltre 50.000	15	1,0%		
Lombardia	**1504**	**100%**		

Fonte: Elaborazione Ifel - Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat (2024)



Fonte: Elaborazione Ifel - Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat (2024)

Sulla base di quanto analizzato, sarebbe auspicabile indirizzare la negoziazione su due binari: sia con le singole Amministrazioni comunali (non solamente con i piccoli Comuni, ma principalmente con i capoluoghi di provincia e i Comuni medio-grandi) sia con gli enti sovracomunali (sanitari, sociosanitari, di aggregazione comunale, di rappresentanza).

LA NEGOZIAZIONE COMUNALE

Il confronto con le Amministrazioni comunali, anche per l'anno 2023, è stata la modalità più frequente nella negoziazione lombarda.

Sommando i residenti di tutti i Comuni nei quali è stato firmato almeno un verbale, abbiamo provato a calcolare la percentuale di popolazione beneficiaria dell'azione negoziale, in rapporto con la popolazione totale del territorio. Ne risulta che **nel 2023 la popolazione beneficiaria dell'azione negoziale è stata pari a 2.091.226, corrispondente al 21% del totale** della popolazione residente in Lombardia (9.950.742).

TAB 6 : Popolazione beneficiaria per territori FNP 2023

FNP	ACCORDI TOTALI	NUMERO COMUNI	
Asse del Po	**32**	177	
Bergamo	**3**	243	
Brescia	**88**	205	
Laghi	**14**	284	
Milano	**9**	133	
Monza Brianza Lecco	**24**	139	
Pavia Lodi	**38**	246	
Sondrio	**0**	77	
Lombardia	**1**		
TOTALE	**209**	**1.504**	

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati ISTAT (2024)

In questo conteggio sono considerati solo gli abitanti dei Comuni singoli e delle due Unioni di Comuni, mentre sono stati esclusi quelli degli enti sovra-comunali e regionali che altrimenti renderebbero il numero più elevato, ma probabilmente sovrastimato.

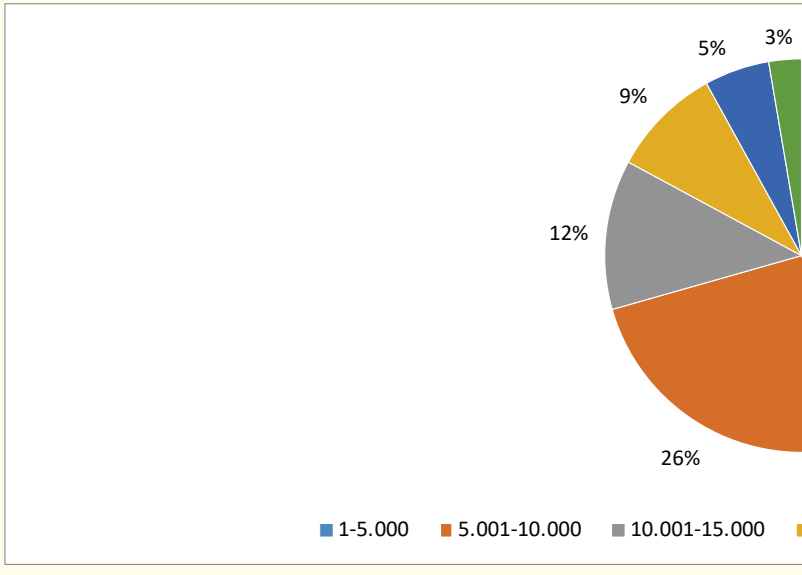
Il dato 2023 risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente, quando il 37% dei lombardi beneficiavano di questa azione sindacale.

	POPOLAZIONE RESIDENTE	POPOLAZIONE BENEFICIARIA	% POPOLAZIONE
	755.865	**295.637**	39,11%
	1.103.768	**53.999**	4,89%
	1.253.993	**750.824**	59,87%
	1.473.201	**127.451**	8,65%
	3.219.391	**205.263**	6,38%
	1.203.589	**476.025**	39,55%
	762.463	**182.027**	23,87%
	178.472	**0**	0,00%
	9.950.742	**2.091.226**	**21,02%**

Analizzando la negoziazione comunale in base alla dimensione degli enti risulta ancora che la maggior parte dei confronti avviene con le municipalità di piccole dimensioni (71%): infatti sono 83 i verbali con i piccoli Comuni e 49 gli incontri svolti con Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

TAB 7 GRAF 5: Accordi con i Comuni in Lombardia suddivisi per fasce di p

FNP	1-5.000	5.001-10.000	10.001-15.000
Asse del Po	5	13	1
Bergamo	0	0	0
Brescia	44	17	15
Laghi	6	5	2
Milano	0	1	2
Monza Brianza Lecco	2	6	2
Pavia Lodi	26	7	1
Sondrio	0	0	0
TOTALE	**83**	**49**	**23**



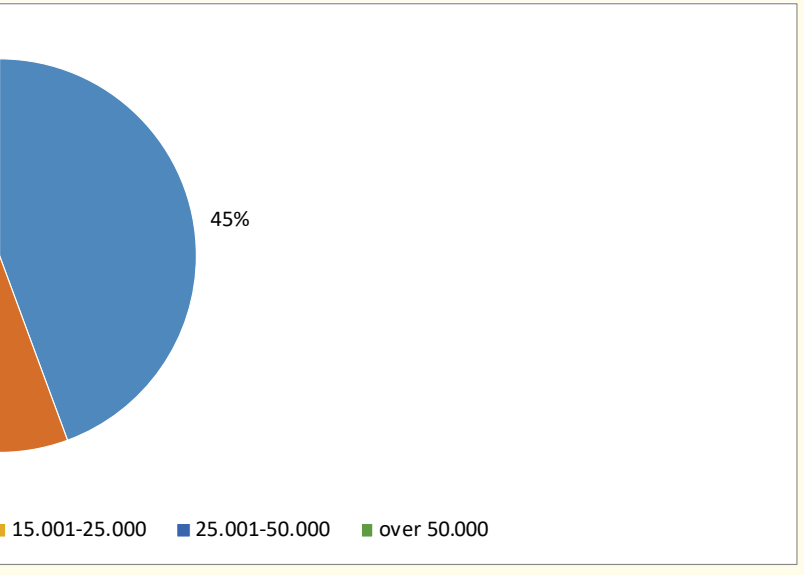
Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Nei Comuni di media dimensione, quelli con una popolazione compresa tra 10.001 e 50.000 abitanti, si sono svolti 50 incontri (26%), mentre nei grandi Comuni (sopra i 50.000 abitanti) solo 5, rappresentando il 3% dei verbali totali sottoscritti nel 2023.

Si conferma dunque la tendenza emersa negli ultimi anni, ovvero una difficoltà a relazionarsi con le Amministrazioni comunali di grandi dimensioni, a vantaggio dei piccoli Comuni.

opolazione residente 2023

15.001-25.000	25.001-50.000	over 50.000	TOTALE COMUNI	POPOLAZIONE BENEFICIARIA
3	1	1	24	**295.637**
1	1	0	2	**53.999**
5	1	1	83	**750.824**
0	1	0	14	**127.451**
3	0	2	8	**205.263**
4	5	1	20	**476.025**
1	1	0	36	**182.027**
0	0	0	0	**0**
17	**10**	**5**	**187**	**2.091.226**



Focalizzando l'attenzione sui 12 capoluoghi provinciali, notiamo che si sono svolti incontri solo in 5 di questi: Cremona, Mantova, Brescia, Monza e Lodi. Da sottolineare però che in alcuni degli altri capoluoghi (Bergamo, Varese, Milano, Lecco) i confronti verbalizzati nel 2022 avevano validità pluriennale.

TAB 8 : Focus territori FNP

Territorio FNP CISL	Capoluoghi provinciali con negoziazione		
Asse del Po	Cremona	SI	
	Mantova	SI	
Bergamo	Bergamo	NO	
Brescia	Brescia	SI	
Laghi	Como	NO	
	Varese	NO	
Milano Metropoli	Milano	NO	
Monza Brianza Lecco	Lecco	NO	
	Monza	SI	
Pavia Lodi	Lodi	SI	
	Pavia	NO	
Sondrio	Sondrio	NO	

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

A livello statistico possiamo rilevare che i Comuni più grandi nei quali i sindacati sono riusciti a confrontarsi sono Brescia (196.466) e Monza (122.369), mentre il più piccolo si conferma anche per il 2023 Menconico (Pv), con soli 349 abitanti.

	Comune più piccolo con negoziazione	Comune più grande con negoziazione
	Gussola (2.624)	Cremona (70.637)
	Mariana Mantovana (828)	Mantova (48.653)
	Dalmine (23.316)	Treviglio (30.683)
	Brione (749)	Brescia (196.466)
	Cirimido (2.104)	Lurate Caccivio (9.703)
	Azzate (4.261)	Saronno (38.442)
	Pregnana Milanese (7.286)	Legnano (59.941)
	Barzanò (5.003)	Calolziocorte (13.554)
	Verano Brianza (3.147)	Monza (122.369)
	Ossago Lodigiano (1.399)	Lodi (44.709)
	Menconico (349)	Stradella (11.425)

CAPITOLO 4

I VERBALI IN LOMBARDIA

L'analisi dei verbali permette di rielaborare alcuni dati che forniscono un quadro complessivo dell'azione negoziale in Lombardia; ciò è possibile approfondendo le categorie: tipologia, durata, firmatari e tematiche principali.

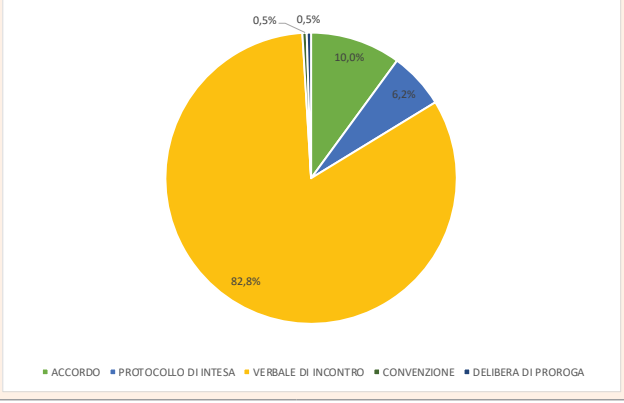
LA TIPOLOGIA

Tutti i documenti sottoscritti in Lombardia vengono classificati per tipologia all'interno dell'Osservatorio sociale. La grande maggioranza (83%) sono ancora verbalizzazioni di incontri e di riunioni; essi per loro natura non sono quindi stringenti su impegni precisi, ma risultano importanti per il mantenimento di buone relazioni sindacali e per il riconoscimento del ruolo dei sindacati.

Solamente il 16% è rappresentato da documenti maggiormente coercitivi: 13 protocolli di intesa (6,2%) e 21 accordi (10%). Nel 2023 è stata inoltre sottoscritta una convenzione (con l'Azienda speciale consortile servizi intercomunali dell'Ambito di Lodi per l'istituzione degli sportelli per l'assistenza familiare) e una delibera della Giunta comunale di Travagliato (BS) di proroga dell'accordo dell'anno precedente.

TAB 9 GRAF 6 : Accordi in Lombardia per tipologia 2023

Tipologia	Accordi
ACCORDO	21
PROTOCOLLO DI INTESA	13
VERBALE DI INCONTRO	173
CONVENZIONE	1
DELIBERA DI PROROGA	1
Totale	**209**



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Istituire un buon sistema relazionale risulta particolarmente importante se si pensa all'obiettivo finale del fare negoziazione, ovvero riuscire ad orientare le scelte politiche e dei servizi degli enti locali verso i reali bisogni della popolazione. Occorre però insistere nel tentativo di far evolvere la negoziazione sociale lombarda da un confronto di quantità e di ascolto ad uno di qualità e di proposte mantenendo il focus sulle persone e sulle famiglie, soprattutto quelle che si trovano in condizioni di maggiore vulnerabilità e fragilità.

Per raggiungere tali obiettivi, occorre proseguire il percorso tracciato dai lavori congressuali, ovvero elaborare un progetto formativo specifico sulla negoziazione sociale che si intrecci con la formazione delle Rls e che tenga in considerazione le tematiche e le competenze degli enti locali.

Un secondo aspetto di crescita potenziale della negoziazione in Lombardia è rappresentato dal presentarsi al confronto sempre più come sistema Cisl, accrescendo dunque l'azione comune con la Confederazione, tutte le federazioni ed i servizi e associazioni affiliati alla Cisl.

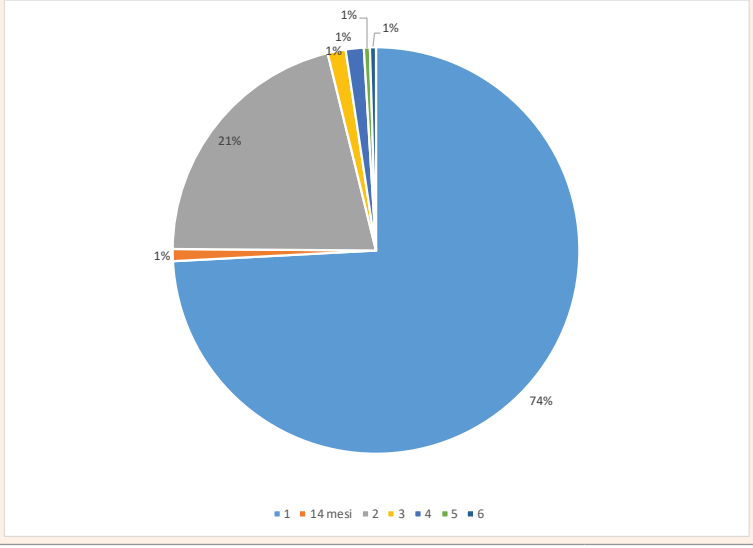
LA DURATA

In tutte le analisi presentate in questo report, utilizziamo come dato di partenza i verbali sottoscritti nell'anno 2023. Non sono quindi considerati i documenti pluriennali che sono stati firmati negli anni precedenti e che restano comunque attivi.

Viene confermata, anche per il 2023, la tendenza a sottoscrivere verbali con validità annuale (il 74% del totale), seppure il dato sia in diminuzione rispetto al biennio precedente (il 79% nel 2022 e l'89% nel 2021). I documenti pluriennali risultano essere per la maggior parte biennali (21%, soprattutto nelle province di Brescia e Cremona); da non trascurare sono anche i protocolli di intesa firmati con i comuni di Cremona, Rho (MI), Vimercate (MB) e Sesto ed Uniti (CR), che in totale raggruppano oltre 150 mila abitanti, che hanno durate triennali e quadriennali.

TAB10 GRAF 7: Accordi in Lombardia per durata 2023

Durata (anni)	Accordi
1	155
14 mesi	2
2	44
3	3
4	3
5	1
6	1
Totale	209



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

I FIRMATARI

Gli attori che partecipano alla negoziazione sociale in Lombardia sono diversi: comprendono sia enti della pubblica amministrazione, sia associazioni private, sia organizzazioni di rappresentanza, sia infine enti del terzo settore. Questa varietà rappresenta sicuramente un fattore positivo, sinonimo di un territorio vivace e in grado di sapersi relazionare con diverse tipologie di soggetti.

Le analisi che seguono terranno in considerazione i documenti in cui vi è la presenza di almeno un rappresentante della Cisl, indipendentemente dalla propria categoria di rappresentanza. La maggioranza dei verbali firmati vede le Amministrazioni comunali come i principali soggetti protagonisti: 192 Comuni in forma singola, 2 Unioni di Comuni (l'Unione dei Comuni Valtenesi in provincia di Brescia e l'Unione Oltre Adda Lodigiana nella provincia di Lodi) e 4 in forma aggregata per i Piani di Zona (Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, Aziende Consortili e Consigli di rappresentanza dei sindaci).

Oltre al protocollo sottoscritto con Regione Lombardia e gli altri attori regionali, ne sono stati firmati 4 con le Ats, 6 con le Asst, 1 con un Distretto e 3 con le Rsa (singole strutture e associazione di rappresentanza delle Rsa).

Infine il protocollo con il Comune di Dalmine (BG) per i servizi e gli sportelli sociali è stato sottoscritto, oltre che dalle organizzazioni sindacali, anche dal patronato ACLI.

TAB 11: Accordi in Lombardia per Firmatari 2023

Firmatari	Accordi
Regione Lombardia	1
Comuni	192
Unioni di Comuni	2
ATS	4
ASST	6
Distretti	1
Piani di zona*	4
Rsa**	3
ACLI	1

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)
**Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, Aziende Consortili, Consigli di rappresentanza dei sindaci*
***RSA e Associazione di rappresentanza delle RSA*

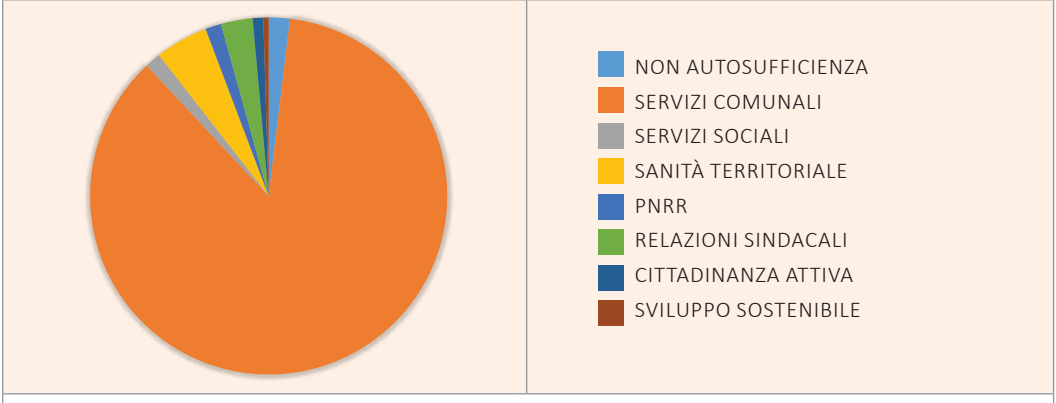
LE TEMATICHE

Come lo scorso anno, abbiamo riorganizzato i verbali arrivati secondo la tematica principale. Il quadro ricalca quanto avvenuto anche nel 2022, ovvero che la netta maggioranza dei documenti (86%) non ha trattato solamente una macro-area di politiche territoriali, ma ha affrontato in maniera diffusa una pluralità di servizi comunali.

Si confermano al secondo posto gli accordi riguardanti l'argomento della sanità, in particolare la medicina territoriale, con lo sviluppo delle linee presenti nel Pnrr e l'attuazione della Legge regionale 22/2021 (5%); seguono 6 protocolli sulle relazioni sindacali tra sindacati ed enti (3%), 4 sugli interventi riguardanti la non autosufficienza, 3 per i servizi sociali comunali (servizi domiciliari, trasporto sociale, contributi economici, ecc) e i progetti Pnrr riguardanti la rigenerazione urbana, 2 sulle tematiche riguardanti la cittadinanza attiva e 1 sullo sviluppo sostenibile.

TAB 12 GRAF 8 : Accordi in Lombardia per Tematica 2023

Tematica	Accordi
NON AUTOSUFFICIENZA	4
SERVIZI COMUNALI	180
SERVIZI SOCIALI	3
SANITÀ TERRITORIALE	10
PNRR	3
RELAZIONI SINDACALI	6
CITTADINANZA ATTIVA	2
SVILUPPO SOSTENIBILE	1
Totale	**209**



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

CAPITOLO 5

LA FISCALITÀ IN LOMBARDIA

L'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF

Nell'ambito della fiscalità locale, i Comuni possono istituire l'addizionale all'Irpef[2], fissandone l'aliquota in misura non eccedente lo 0,8%, salvo deroghe espressamente previste dalla legge. A decorrere dall'anno 2007 è stata riconosciuta ai Comuni la facoltà d'introdurre una soglia d'esenzione dal tributo in presenza di specifici requisiti reddituali: in tal caso, l'addizionale non è dovuta qualora il reddito sia inferiore o pari al limite stabilito dal Comune, mentre si applica al reddito complessivo nell'ipotesi in cui il reddito superi detto limite.

I Comuni possono stabilire un'aliquota unica oppure una pluralità di aliquote differenziate tra loro, ma in quest'ultima eventualità esse devono necessariamente essere articolate secondo i medesimi scaglioni di reddito stabiliti per l'Irpef nazionale, nonché diversificate e crescenti in relazione a ciascuno di essi: il cosiddetto sistema progressivo.

La Legge di Bilancio 2022[3] e la risoluzione 2/22 del Dipartimento delle Finanze hanno introdotto una novità, ovvero la riduzione degli scaglioni di reddito da cinque a quattro.

Da aprile 2022 le regioni italiane hanno deliberato le nuove tabelle, le cui modifiche sono decorse a partire dal 1 gennaio 2023.

Gli scaglioni di reddito e le relative aliquote dell'addizionale in Lombardia sono dunque:

- **per i redditi fino a 15.000€, l'aliquota è dell'1,23%;**
- **per i redditi tra 15.000€ e 28.000€, l'aliquota è dell'1,58%;**
- **per i redditi tra 28.000€ e 50.000€, l'aliquota è dell'1,72%;**
- **per i redditi oltre i 50.000€, l'aliquota è dell'1,73%.**

I Comuni con scaglioni di reddito progressivi erano invece tenuti a fare questo intervento durante l'approvazione del bilancio di previsione. Anche per tali eventuali modifiche la decorrenza era prevista per il 1 gennaio 2023.

---

2 Decreto Legislativo n. 360 del 1998, Istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'articolo 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'articolo 1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191, articolo 1.

3 Legge n. 234 del 30 dicembre 2021, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, articolo 1.

Attraverso la negoziazione sociale, l'obiettivo a cui mirano la Cisl e la Fnp è quello di tutelare il reddito di pensionati e lavoratori attraverso l'introduzione:

1) **di percentuali basse per i primi due scaglioni di reddito;**
2) **del principio della progressività fiscale nelle quattro aliquote in sostituzione dell'aliquota unica;**
3) **di una soglia di esenzione minima di 15.000€.**

Prendendo ad esempio un pensionato medio lombardo, con reddito annuale fino a 28.000€, possiamo notare che al variare dell'aliquota fissa, varia il calcolo dell'addizionale pagata. A titolo esemplificativo, con un'aliquota allo 0,4% paga 112€ di addizionale all'anno, mentre se l'aliquota sale allo 0,8% ne paga il doppio (224€).

Tale ragionamento risulta utile per rimarcare quanto espresso pocanzi, ovvero che all'interno dell'attività di confronto con gli enti comunali, qualora l'amministrazione non preveda la progressività, occorre prediligere aliquote basse per i redditi inferiori.

TAB 13 : CALCOLO ALIQUOTA FISSA

Reddito	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%
15.000	€ 15	€ 30	€ 45	€ 60	€ 75	€ 90	€ 105	€ 120
28.000	€ 28	€ 56	€ 84	€ 112	€ 140	€ 168	€ 196	€ 224
50.000	€ 50	€ 100	€ 150	€ 200	€ 250	€ 300	€ 350	€ 400
100.000	€ 100	€ 200	€ 300	€ 400	€ 500	€ 600	€ 700	€ 800

Fonte: Elaborazione Dipartimento Politiche Fiscali Cisl (2024)

Come si può evincere dalla tabella successiva il sistema con le aliquote progressive risulta essere molto vantaggioso per le persone, rispetto a quello con le aliquote fisse; infatti prendendo a riferimento un pensionato con reddito fino a 28.000€, con le due aliquote a 0,40% fino a 15.000€ e a 0,50% da 15.000€ a 28.000€, il risultato è che pagherebbe 125€ anziché 140€.

Tab 14: Confronto tra aliquota progressiva e aliquota fissa						
		Aliquota Progressiva		Aliquota fissa		
Reddito in €		Aliquote	Euro	0,4%	0,5%	0,8%
da 0	15.000	0,4%	€ 60	€ 60	€ 75	€ 120
15.001	28.000	0,5%	€ 125	€ 112	€ 140	€ 224
28.001	50.000	0,6%	€ 257	€ 200	€ 250	€ 400
50.001	100.000	0,7%	€ 607	€ 400	€ 500	€ 800
Fonte: Elaborazione Dipartimento Politiche Fiscali Cisl (2024)						

NB: Nelle tabelle 13 e 14 abbiamo indicato nel calcolo un reddito massimo i 100.000€, consapevoli che ci sono anche redditi superiori.

Riguardo il tema dell'esenzione suggeriamo di sostenere con forza la richiesta di **aumentare l'esenzione dell'addizionale comunale almeno a 15.000€.** Infatti chi risulta esente dal pagamento dell'Irpef non deve pagare l'addizionale comunale e regionale per effetto della cosiddetta no tax area Irpef che è diversa a seconda delle classi. Nel 2023 le cifre erano: **8.174€ per i lavoratori dipendenti, 8.500€ per i pensionati e 5.500€ per i lavoratori autonomi.**

LA LEGGE DELEGA SULLA RIFORMA FISCALE

La tematica della fiscalità locale è stata oggetto di numerose proposte di modifica, in modo particolare nell'ultimo periodo. Un passaggio importante è stato l'approvazione, l'estate scorsa, del Disegno di Legge delega sulla riforma fiscale[4] e i successivi decreti attuativi.

PRIMO DECRETO LEGISLATIVO ATTUATIVO

Il 30 dicembre 2023 è stato approvato il primo decreto legislativo attuativo della delega fiscale[5], composto da sei articoli riguardanti:

- la revisione delle aliquote e degli scaglioni Irpef;
- l'adeguamento della disciplina delle addizionali regionali e comunali alla nuova scala di aliquote;
- la parziale revisione della disciplina delle detrazioni fiscali riferite all'assunzione di personale da parte delle imprese, che ai fini di questo report non descriviamo.

Le modifiche relative all'Irpef si riferiscono al solo anno 2024; pertanto, la nuova disciplina sarà in vigore, a meno di proroghe che la rendano strutturale, solamente per l'anno in corso. Per le addizionali regionali e comunali è stata prevista la possibilità di fare riferimento alle aliquote Irpef vigenti nel 2023.

Revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

Solo per il 2024 la norma stabilisce la rimodulazione delle aliquote Irpef e dei relativi scaglioni, prevedendo la riduzione delle aliquote dalle quattro del 2023 a tre. I primi due scaglioni vengono accorpati e l'aliquota del 23% si applica fino a 28.000€, eliminando così la seconda aliquota del 25%.

4 Legge n° 111 del 9 agosto 2023, Delega al Governo per la riforma fiscale.
5 Decreto Legislativo n° 216 del 30 dicembre 2023, Attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e altre misure in tema di imposte sui redditi.

Tab 14 bis: Confronto tra aliquota progressiva e aliquota fissa		
Reddito in €	**Aliquota Progressiva**	**Aliquota fissa**
Fino a 15.000	23%	**23%**
15.001 - 28.000	25%	**23%**
28.001 - 50.000	35%	**35%**
Oltre 50.000	43%	**43%**
Fonte: Elaborazione Dipartimento Politiche Fiscali Cisl (2024)		

Pertanto i redditi imponibili compresi tra 15.000€ e 28.000€ saranno assoggettati ad un'aliquota inferiore di due punti percentuali rispetto al 2023. Per questi redditi il vantaggio economico varia da zero per un reddito di 15.000€, fino a 260€/anno per un reddito imponibile di 28.000€. I redditi superiori avranno un beneficio fiscale costante di 260€ mentre i percettori di redditi inferiori ai 15.000€ non sono interessati da questa misura.

Viene inoltre ampliata la no tax area per i lavoratori dipendenti da 8.174€ fino a 8.500€ equiparandola a quella già vigente per i pensionati, attraverso l'innalzamento della detrazione base sui redditi da lavoro dipendente che cresce da 1.880€ a 1.955€.

Viene contestualmente modificata la normativa relativa al trattamento integrativo in modo che i percettori interessati dall'ampliamento della no tax area possano continuare a riceverlo.

Revisione della disciplina delle detrazioni fiscali

Per sterilizzare il guadagno fiscale di 260€ annui che si determina con l'eliminazione della seconda aliquota Irpef per i percettori di redditi al di sopra dei 50.000€, viene disposta una riduzione di 260€ del complesso delle detrazioni derivanti da:

- oneri detraibili al 19%;
- erogazioni liberali a favore delle Onlus, delle iniziative umanitarie, religiose o laiche;
- erogazioni liberali in favore dei partiti politici e quelle in favore degli enti del terzo settore;
- premi di assicurazione per rischio di eventi calamitosi.

Adeguamento della disciplina delle addizionali regionale e comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche alla nuova disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

Per le addizionali regionali è stato differito al 15 aprile 2024 il termine per modificare le aliquote e gli scaglioni per l'anno di imposta 2024.

Nell'ambito del riordino della fiscalità locale, solo per il 2024, le regioni e le province autonome possono differenziare le aliquote sulla base degli scaglioni vigenti nel 2023. Inoltre, nel caso in cui non venga approvata la delibera modificativa entro il termine, per il 2024 si applicheranno le aliquote vigenti nel 2023.

Analogamente, anche per i Comuni è fissato il termine del 15 aprile 2024 per deliberare nuove aliquote e scaglioni **che per il 2024 potranno essere le stesse vigenti nel 2023**. In mancanza di approvazione della delibera restano in vigore le aliquote del 2023.

SECONDO DECRETO LEGISLATIVO ATTUATIVO

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il 30 aprile 2024 in esame preliminare, il secondo decreto legislativo che, in attuazione della Legge delega sulla riforma fiscale, opera la revisione complessiva del regime impositivo dei redditi delle persone fisiche (Irpef), nonché delle società e degli enti (Ires).

Nello specifico, per quanto riguarda l'Irpef dei redditi da lavoro dipendente si ampliano le componenti escluse dalla formazione di tale reddito. In particolare, sono esclusi i contributi e premi versati dal datore di lavoro per i familiari a carico dei dipendenti per prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, o aventi per oggetto il rischio di gravi patologie.

Inoltre, nelle more dell'introduzione di un regime fiscale sostitutivo per la tredicesima mensilità, si prevede l'erogazione, nel mese di gennaio 2025, di **un'indennità di 100€ ai lavoratori dipendenti** per i quali, nell'anno 2024, ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- reddito complessivo non superiore a 28.000€;
- coniuge non separato e almeno un figlio, entrambi a carico, oppure almeno un figlio a carico, ove l'altro genitore manchi o non abbia riconosciuto il figlio e il contribuente non sia coniugato o, se coniugato, si sia successivamente separato, o se vi siano figli adottivi, affidati o affiliati

del solo contribuente e questi non sia coniugato o, se coniugato, si sia successivamente separato;

- imposta lorda determinata sui redditi da lavoro dipendente (con esclusione di pensioni e di assegni a esse equiparati), percepiti dal lavoratore, d'importo superiore a quello delle detrazioni spettanti.

LA FISCALITÀ IN LOMBARDIA

Nel 2023 sono 142 i Comuni in Lombardia (su 1.504) che sono intervenuti deliberando modifiche sulle percentuali sull'addizionale Irpef comunale: in gran parte le percentuali sono state aumentate.

Inoltre ci sono ancora 115 Comuni che applicano una fascia di esenzione dell'addizionale comunale inferiore a 8.174€, del tutto inutile per pensionati e lavoratori, perché già prevista dalla soglia indicata dalla no tax area Irpef. Quindi risulta importante, durante il confronto negoziale, che nei Comuni che si trovano in questa situazione si insista per incrementare l'esenzione verso l'obiettivo dei 15.000€.

Si segnala che 45 Comuni (il 3% del totale) applicano un'esenzione sopra i 15.000€. Invece registriamo negativamente che 1.010 Comuni (67,15%) applicano l'aliquota unica con una media percentuale dello scaglione di reddito pari a 11.900€, pari ad una aliquota media dello 0,65% sull'imponibile Irpef. Infine sono ben 427 (28%) le Amministrazioni comunali che nel 2023 hanno applicato un'aliquota unica dell'0,80%, mentre 361 (24%) utilizzano il sistema delle aliquote progressive.

TAB 15: Addizionale Comunale IRPEF in Lombardia 2023

NUMERO COMUNI	PROVINCE LOMBARDE ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF	Esenzione Media reddito irpef	Media scaglione fisso	con aliquota unica
243	BERGAMO	10.757 €	0,67	177 73%
205	BRESCIA	12.152 €	0,63	129 63%
148	COMO	11.920 €	0,60	95 64%
113	CREMONA	10.481 €	0,65	88 78%
84	LECCO	13.474 €	0,61	30 36%
60	LODI	11.837 €	0,67	45 75%
55	MONZA BRIANZA	13.035 €	0,70	33 60%
133	MILANO	12.067 €	0,74	104 78%
64	MANTOVA	12.460 €	0,70	45 70%
186	PAVIA	11.165 €	0,68	118 63%
77	SONDRIO	11.286 €	0,52	47 61%
136	VARESE	12.167 €	0,68	99 73%
1.504	TOTALI MEDIE REGIONALI	11.900 €	0,65	1.010
		Percentuali		67,15%

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Ministero Economie e Finanze (

ANNO 2023				
Comuni				
con aliquota unica massima 0,80%	senza addizionale	con esenzione	senza esenzione	con aliquote progressive
78	21	84	159	46
33%	9%	35%	65%	19%
43	29	116	89	47
21%	14%	57%	43%	23%
29	20	74	74	33
20%	14%	50%	50%	22%
28	3	54	59	22
25%	3%	48%	52%	19%
13	9	47	37	45
15%	11%	56%	44%	54%
18	2	40	20	13
30%	3%	67%	33%	22%
15	0	43	12	22
27%	0%	78%	22%	40%
70	2	95	38	27
53%	2%	71%	29%	20%
24	2	50	14	17
38%	3%	78%	22%	27%
55	13	99	87	55
30%	7%	53%	47%	30%
14	29	14	63	1
18%	38%	18%	82%	1%
40	4	91	45	33
29%	3%	67%	33%	24%
427	134	807	697	361
28,39%	8,91%	53,66%	46,34%	24,00%

2024)

Riassumendo la situazione lombarda:

- **12 Comuni hanno introdotto l'addizionale ex novo;**
- **1.010 Comuni applicano l'aliquota unica;**
- **427 Comuni hanno un'aliquota unica allo 0,80%** (+16 rispetto al 2022);
- **807 Comuni utilizzano l'esenzione** (+11);
- **134 Comuni non applicano l'addizionale Irpef** (-12);
- **361 Comuni applicano aliquote progressive** (+10).

Questo lavoro di analisi, oltre a fornire supporto dal punto di vista tecnico, intende fornire una chiave interpretativa delle scelte che vengono operate dai Comuni, poiché esse hanno un indirizzo politico e non solo economico-amministrativo. Infatti gli Enti locali che decidono di non stabilire un'addizionale Irpef, per garantire adeguate entrate economiche dovranno operare con gli altri tributi locali, quali per esempio l'Imu sulle seconde abitazioni o l'imposta di soggiorno per i Comuni a vocazione turistica.

A differenza degli anni precedenti, nel 2023 il tema dell'addizionale comunale Irpef è stato affrontato in pochissimi accordi, nonostante la regolamentazione della fiscalità locale risulti fondamentale per la tutela del valore delle retribuzioni e delle pensioni.

CAPITOLO 6

CONCLUSIONI

LA NEGOZIAZIONE DEL FUTURO

La lettura e l'analisi dettagliata dei verbali 2023 confermano quanto già rilevato anche negli scorsi anni, ovvero che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione; emergono infatti differenze territoriali, sia nei modelli negoziali che nelle tematiche e tecniche affrontate. Questo risultato è determinato e caratterizzato, oltre che dai diversi assetti organizzativi e dalla preparazione dell'interlocutore sindacale, anche da una serie di variabili dipendenti: la natura giuridica dell'interlocutore, la dimensione dell'ente, la posizione geografica, l'appartenenza politica, gli anni di mandato, oltre che da una elevata complessità negoziale in relazione alle numerose figure coinvolte, alla pluralità delle funzioni esercitate, ai diversi piani di responsabilità e alle diverse aspettative sui risultati da parte di coloro che vivono nei territori.

Perciò, la negoziazione sociale risulta un intenso e articolato lavoro di squadra che attiva sinergie positive, ma soprattutto evidenzia l'appartenenza ad una grande organizzazione sindacale come la Cisl. La pluralità delle competenze (politiche, organizzative e tecniche) è una ricca eredità che scaturisce da anni di lavoro e di investimenti organizzativi e formativi della Fnp e della Cisl.

Occorre attribuire una maggiore efficacia e incisività alla negoziazione, ricercando il riconoscimento del sindacato come soggetto titolato ad assumere un ruolo di rappresentanza sociale all'interno del sistema di welfare locale; questa legittimazione deve provenire principalmente dal coinvolgimento degli iscritti e della popolazione.

Il numero di verbali sottoscritti è stato inferiore rispetto al 2022 ma questo non rappresenta, di per sé, un fattore negativo. Si conferma ancora che la maggior parte dei verbali sono stipulati con piccoli Comuni e benché proprio nelle piccole municipalità il confronto e il dialogo con le Amministrazioni risultino in generale positivi, purtroppo il potenziale propositivo della concertazione fatica ad esplicitarsi pienamente; questo è dovuto soprattutto ai bilanci limitati sotto il profilo economico che non lasciano molto spazio per interventi di tipo innovativo.

Alla luce di queste evidenze occorre produrre un maggiore sforzo negoziale per aumentare l'aggregazione dei Comuni, in modo da riuscire a convogliare maggiori risorse, ottenere una maggiore integrazione tra i diversi ambiti di intervento sociale, assicurare maggiore uniformità del welfare locale ed innovare il sistema della governance.

Per il futuro sarà necessario affiancare al modello di confronto con i piccoli Comuni, la definizione di una programmazione della negoziazione sociale a livello sovracomunale. Inoltre bisognerebbe puntare ad ottenere un numero maggiore di accordi e protocolli, rispetto alle verbalizzazioni delle riunioni, per incidere maggiormente sulle politiche pubbliche locali.

Anche nella negoziazione sociale 2023 diversi verbali hanno trattato le tematiche sanitarie, in particolare la medicina territoriale con l'attuazione della legge regionale 22/2021, gli interventi riguardanti la non autosufficienza (servizi domiciliari, trasporto sociale, contributi economici da parte dei Comuni) e i progetti derivanti dall'attuazione locale del Pnrr (ad esempio le progettualità sulla rigenerazione urbana).

Tra le tematiche che vengono affrontate, la fiscalità locale rappresenta ancora una materia fondamentale poiché incide in maniera considerevole sul potere d'acquisto e sul reddito di lavoratori e pensionati; oltre a questa, le altre linee guida del confronto sono rappresentate dalle politiche di inclusione sociale. Infatti in questa fase storica caratterizzata dalla continua crescita della popolazione a rischio di vulnerabilità e povertà, risulta necessario attuare politiche e servizi locali di sostegno al reddito e di contrasto alle nuove e vecchie esigenze che stanno emergendo (lavoro, genitorialità, dipendenze, non autosufficienza). Ciò è possibile anche utilizzando strumenti che garantiscano un accesso equo alle misure, quali l'Isee.

Per realizzare le proposte sopra esposte, occorre sempre di più perfezionare e potenziare tutte le fasi del percorso negoziale, quindi non focalizzarsi solamente sul momento del confronto: partire da un approfondimento dei bisogni della cittadinanza, passare poi ad un reale monitoraggio delle politiche negoziate con le Amministrazioni pubbliche locali, per raggiungere infine un efficace sistema di divulgazione dei risultati raggiunti tra gli iscritti e l'intera cittadinanza.

BIBLIOGRAFIA

Cnel, *Contributo alla conoscenza della cosiddetta contrattazione sociale. Primo inquadramento delle fonti informative*, Roma, 2024.

De Ambrogio U., Marocchi G., *Coprogrammare e Coprogettare, amministrazione condivisa e buone prassi*, Roma, 2023, Carocci.

Fnp Cisl, *Manuale del buon negoziatore*, Roma, 2020, operadesign.it.

Fnp Cisl Lombardia, L*a negoziazione sociale in Lombardia,* Informa 2, Milano, 2023, Gruppo Stampa GB srl.

Governo Italiano, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza,* Roma, 2021.

Ifel – Fondazione Anci (a cura di), *I Comuni della Lombardia 2024*, Milano, 2024, cpalquadrato.it.

Istat, *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Roma, 2024.

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

Pesenti L., Merlo F. (a cura di), *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale in Lombardia*, Milano, 2011, Guerini e Associati.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Serie generale n° 298, Roma, 1947.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge n° 328 del 8/11/2000, Serie generale n° 265, Roma, 2000.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge n° 324 del 30/12/2021, Serie generale n° 310, Roma, 2021.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Legge n° 111 del 14/08/2023, Serie generale n° 189, Roma, 2023.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Decreto legislativo n° 360 del 28/09/1998, Serie generale n° 242, Roma, 1998.

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Decreto legislativo n° 216 del 30/12/2023, Serie generale n° 303, Roma, 2023.

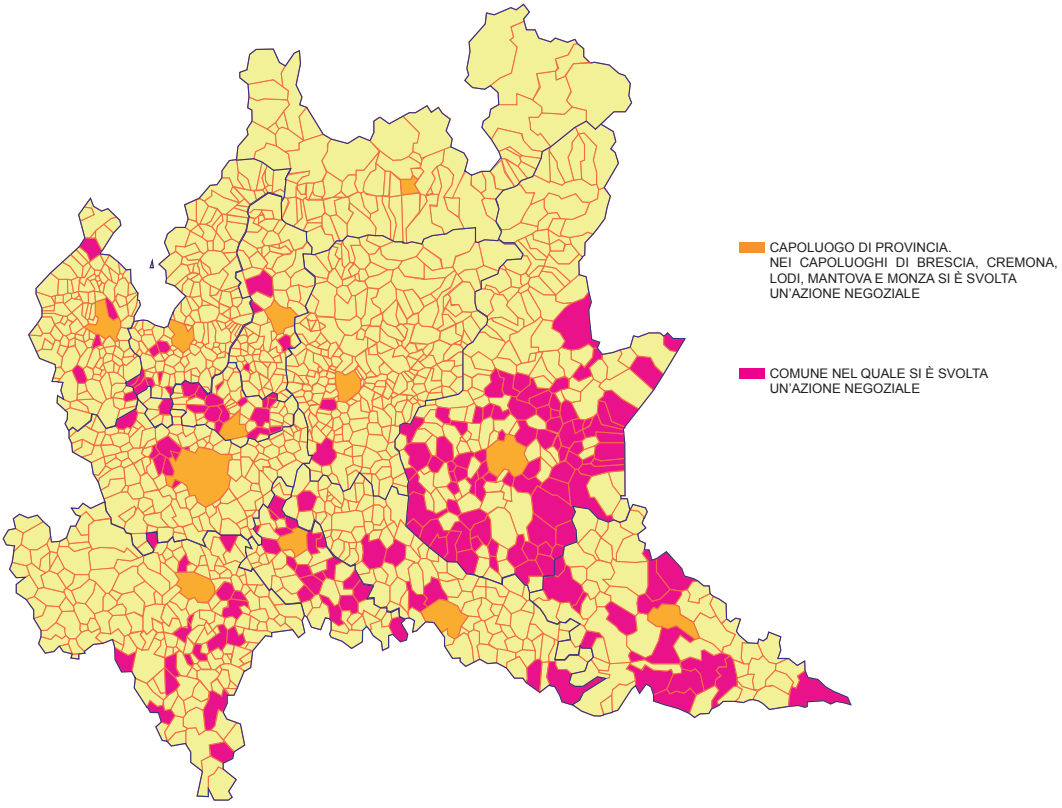
Regione Lombardia, Delibera di Giunta n° XII/2167 del 15/04/2024.

Regione Lombardia, Legge regionale n° 3 del 12/03/2008.

Regione Lombardia, Legge regionale n° 33 del 30/12/2009.

Regione Lombardia, Legge regionale n° 22 del 14/12/2021.

APPENDICE



LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE

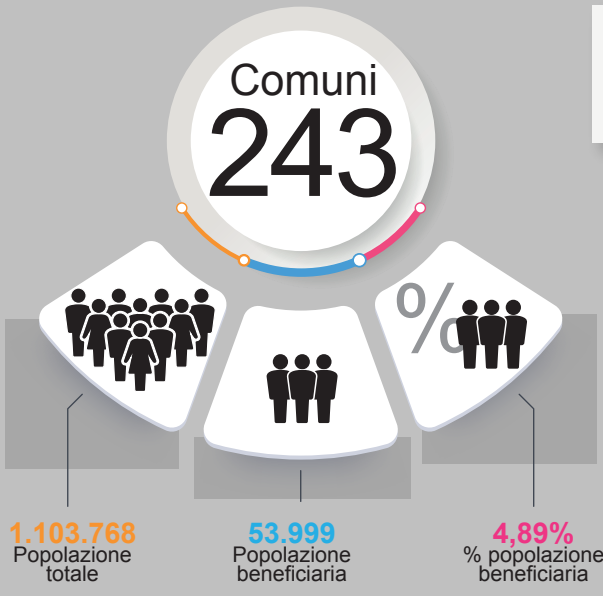
Riportiamo in conclusione al rapporto una mappa regionale e 12 provinciali nelle quali sono evidenziati graficamente i Comuni nei quali si è svolta l'azione negoziale. Occorre qui dire che sono stati presi in considerazione solamente i verbali sottoscritti con i Comuni in forma singola e con l'Unione dei Comuni, mentre sono state escluse tutte le altre forme di aggregazione (Comunità montane, Ambiti territoriali, ecc…) e gli altri enti (province, Ats, ecc…); infatti se avessimo adottato quest'ultima soluzione praticamente tutte le province lombarde sarebbero state colorate.

LOMBARDIA

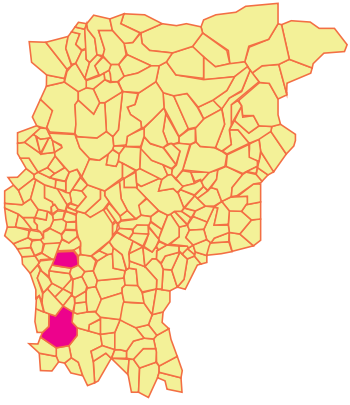
Fiscalità locale

11.900€ Esenzione media redditi Irpef	134 Comuni senza addizionale
0,65 Media scaglione fisso	807 Comuni con esenzione
1.010 Comuni con aliquota unica	697 Comuni senza esenzione
427 Comuni con aliquota unica massima (0,8%)	361 Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA BERGAMO



Negoziazione sociale



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

10.757€	Esenzione media redditi Irpef
0,67	Media scaglione fisso
177	Comuni con aliquota unica
78	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
21	Comuni senza addizionale
84	Comuni con esenzione
159	Comuni senza esenzione
46	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA BRESCIA

Comuni
205

1.253.993
Popolazione totale

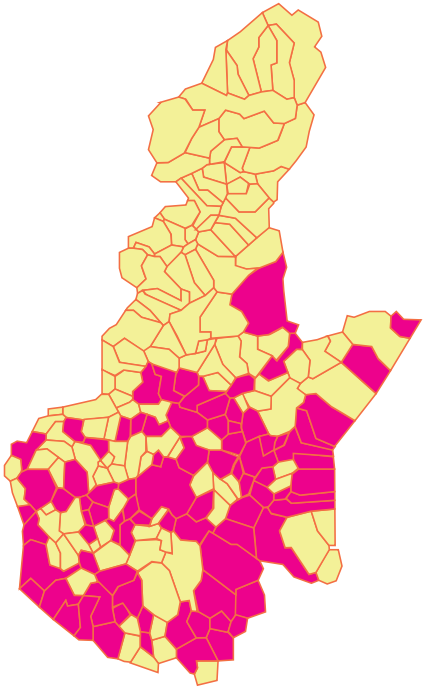
750.824
Popolazione beneficiaria

59,87%
% popolazione beneficiaria

Negoziazione sociale

Protocolli di intesa	Verbali di incontro	Accordi	Delibera di proroga
2	81	4	1

Livello comunale	Livello intercomunale
82	6

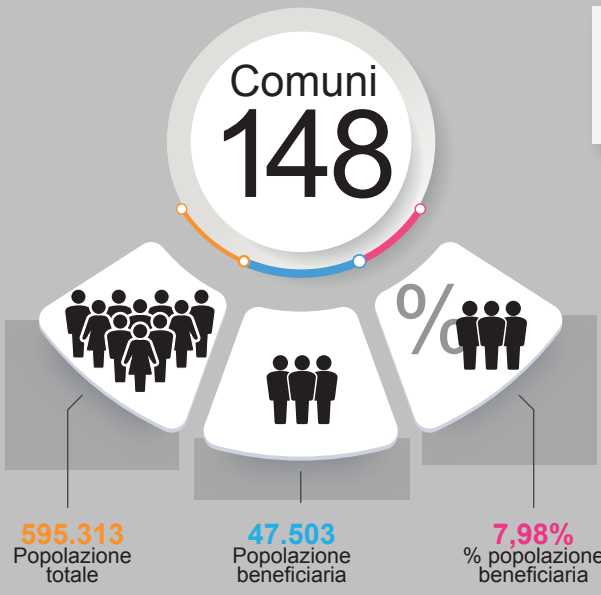


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

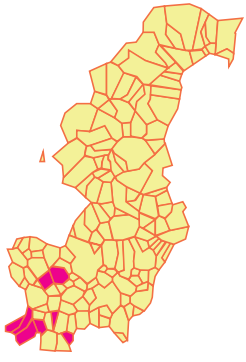
Fiscalità locale

12.152€	Esenzione media redditi Irpef
0,63	Media scaglione fisso
129	Comuni con aliquota unica
43	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
29	Comuni senza addizionale
116	Comuni con esenzione
89	Comuni senza esenzione
47	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA COMO



Negoziazione sociale

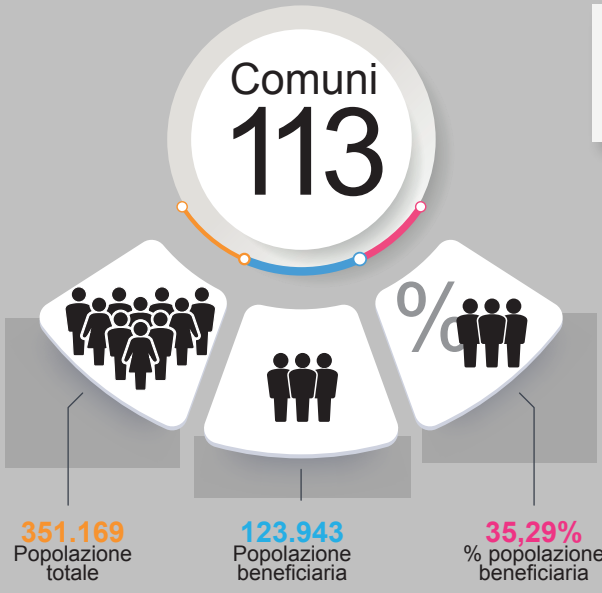


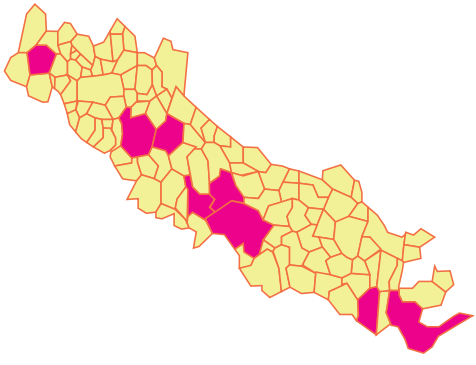
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

11.920€	Esenzione media redditi Irpef
0,60	Media scaglione fisso
95	Comuni con aliquota unica
29	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
20	Comuni senza addizionale
74	Comuni con esenzione
74	Comuni senza esenzione
33	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA CREMONA



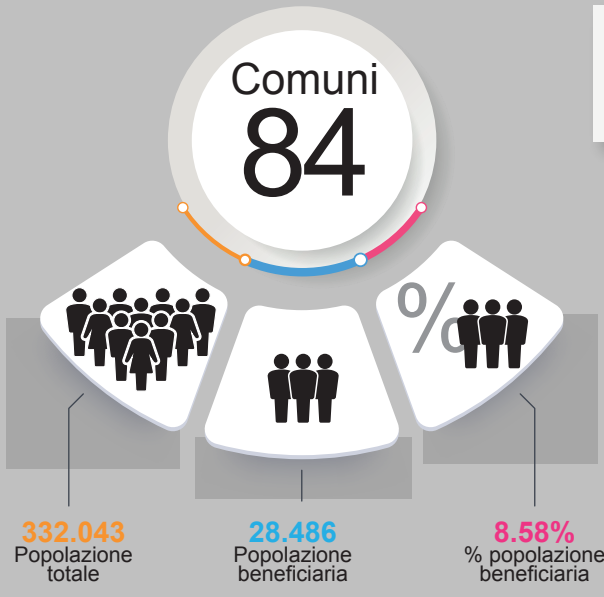


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

10.481€	Esenzione media redditi Irpef
0,65	Media scaglione fisso
88	Comuni con aliquota unica
28	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
3	Comuni senza addizionale
54	Comuni con esenzione
59	Comuni senza esenzione
22	Comuni con aliquote progressive

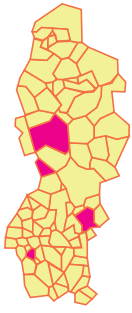
PROVINCIA LECCO



Negoziazione sociale

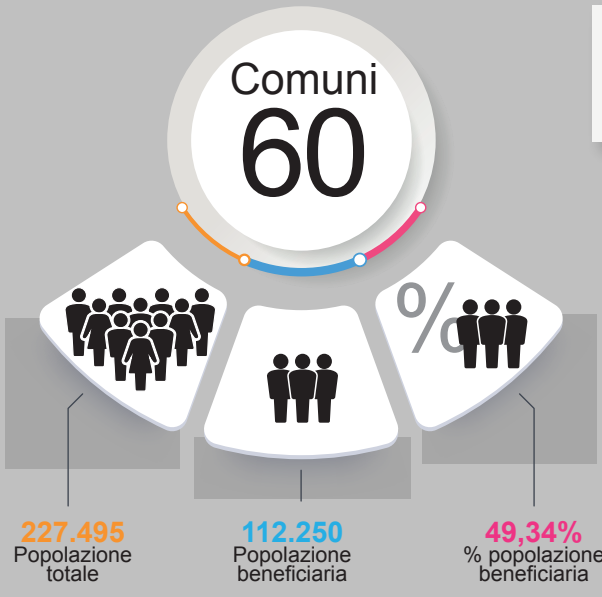
Fiscalità locale

13.474€	Esenzione media redditi Irpef
0,61	Media scaglione fisso
30	Comuni con aliquota unica
13	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
9	Comuni senza addizionale
47	Comuni con esenzione
37	Comuni senza esenzione
45	Comuni con aliquote progressive

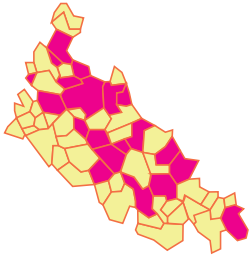


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

PROVINCIA LODI



Negoziazione sociale

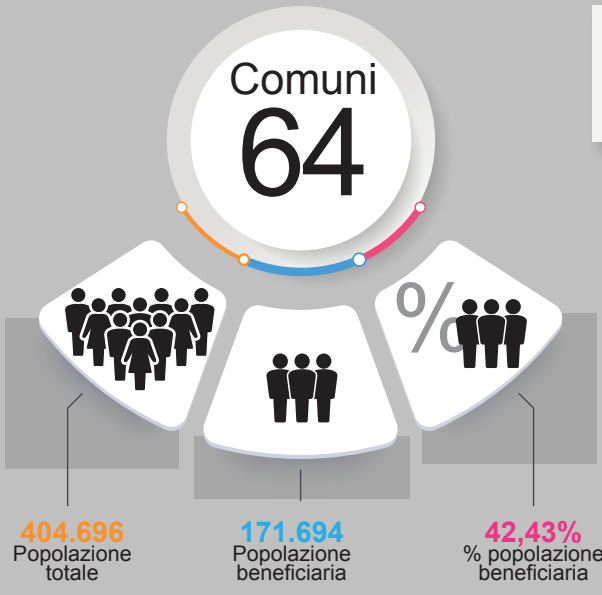


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

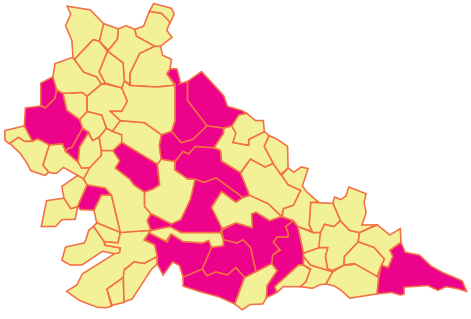
Fiscalità locale

11.837€	Esenzione media redditi Irpef
0,67	Media scaglione fisso
45	Comuni con aliquota unica
18	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
2	Comuni senza addizionale
40	Comuni con esenzione
20	Comuni senza esenzione
13	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA MANTOVA



Negoziazione sociale

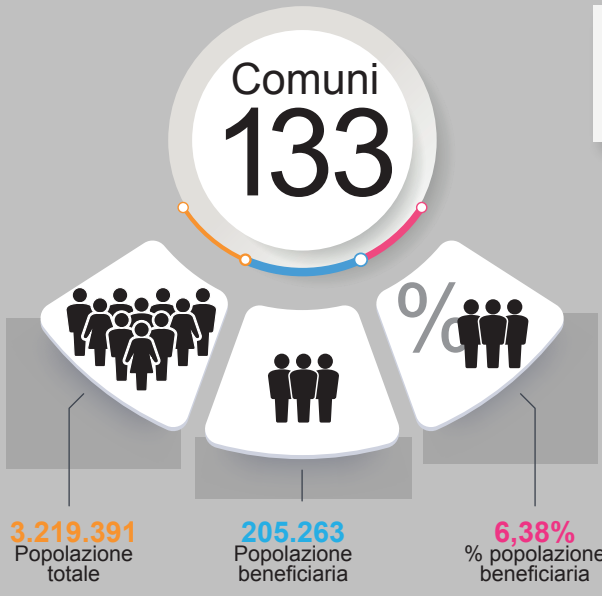


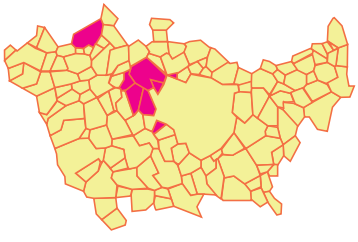
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.460€	Esenzione media redditi Irpef
0,70	Media scaglione fisso
45	Comuni con aliquota unica
24	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
2	Comuni senza addizionale
50	Comuni con esenzione
14	Comuni senza esenzione
17	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA MILANO



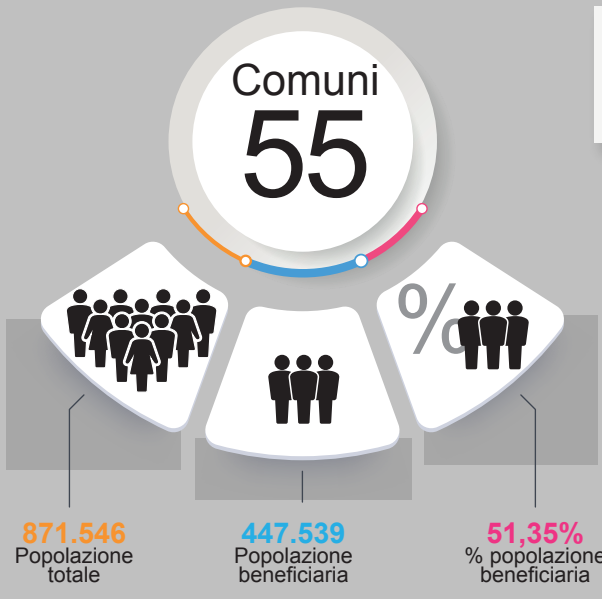


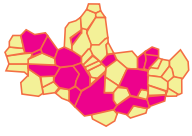
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.067€	Esenzione media redditi Irpef
0,74	Media scaglione fisso
104	Comuni con aliquota unica
70	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
2	Comuni senza addizionale
95	Comuni con esenzione
38	Comuni senza esenzione
27	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA MONZA E BRIANZA



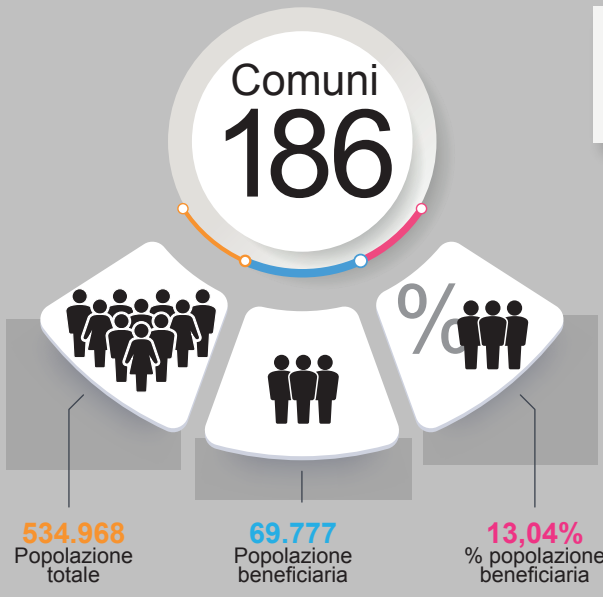


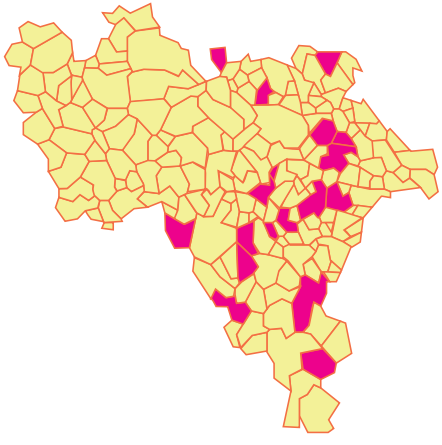
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

13.035€	Esenzione media redditi Irpef
0,70	Media scaglione fisso
33	Comuni con aliquota unica
15	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
0	Comuni senza addizionale
43	Comuni con esenzione
12	Comuni senza esenzione
22	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA PAVIA





COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

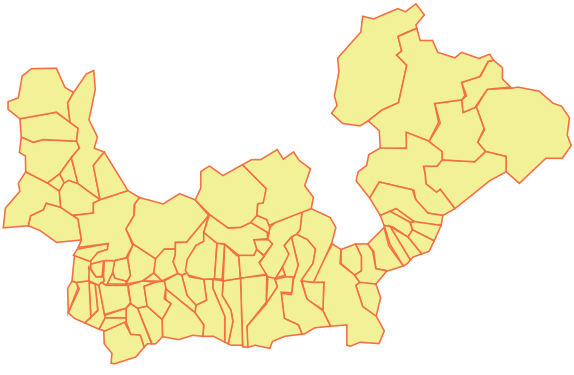
Fiscalità locale

11.165€	Esenzione media redditi Irpef
0,68	Media scaglione fisso
118	Comuni con aliquota unica
55	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
13	Comuni senza addizionale
99	Comuni con esenzione
87	Comuni senza esenzione
55	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA SONDRIO

Comuni
77

178.472
Popolazione totale

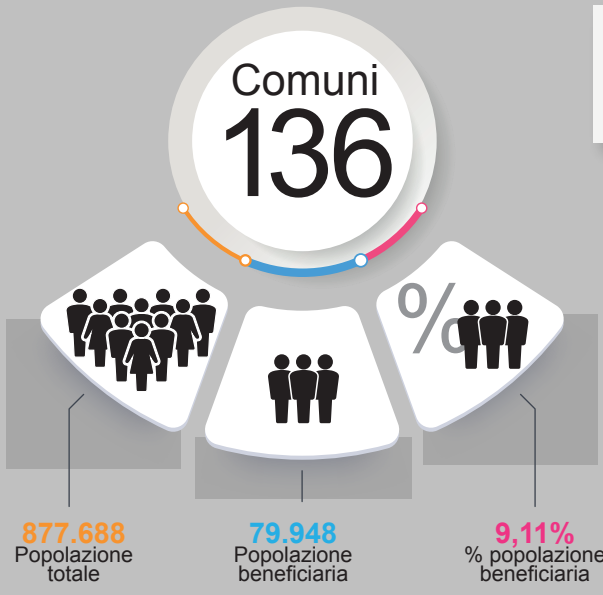


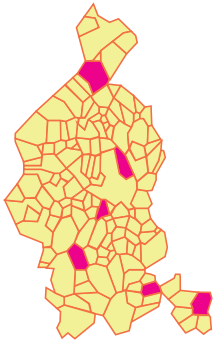
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

11.286€	Esenzione media redditi Irpef
0,52	Media scaglione fisso
47	Comuni con aliquota unica
14	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
29	Comuni senza addizionale
14	Comuni con esenzione
63	Comuni senza esenzione
1	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA VARESE





COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.167€	Esenzione media redditi Irpef
0,68	Media scaglione fisso
99	Comuni con aliquota unica
40	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
4	Comuni senza addizionale
91	Comuni con esenzione
45	Comuni senza esenzione
33	Comuni con aliquote progressive