

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

RAPPORTO 2025





LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

n° 2 Settembre 2026

N° 2 - SETTEMBRE 2026

3 SOMMARIO**4 1 - LA NEGOZIAZIONE SOCIALE**

- 5 Il rapporto 2025
- 8 La negoziazione in Italia
- 11 Il contesto regionale

14 2 - LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA

- 15 La negoziazione nel 2025
- 17 La negoziazione regionale
- 19 La negoziazione sovracomunale
- 20 La negoziazione comunale
- 24 La tipologia
- 25 La durata
- 25 I firmatari
- 27 I beneficiari
- 28 Le macro aree
- 30 Le tematiche qualificanti
- 32 Le azioni
- 33 Le sotto azioni
- 36 Il processo concertativo

38 **3 - LA FISCALITÀ LOCALE**

- 39 L'addizionale regionale
- 40 L'addizionale comunale
- 41 L'addizionale comunale in Lombardia

44 **BIBLIOGRAFIA**

46 **APPENDICE: LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE**

- 47 REGIONE LOMBARDIA
- 48 PROVINCIA BERGAMO
- 49 PROVINCIA BRESCIA
- 50 PROVINCIA COMO
- 51 PROVINCIA CREMONA
- 52 PROVINCIA LECCO
- 53 PROVINCIA LODI
- 54 PROVINCIA MANTOVA
- 55 CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO
- 56 PROVINCIA MONZA BRIANZA
- 57 PROVINCIA PAVIA
- 58 PROVINCIA SONDRIO
- 59 PROVINCIA VARESE

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE

CAPITOLO 1

IL RAPPORTO 2025

Il rapporto 2025 “La negoziazione sociale in Lombardia” prosegue il lavoro svolto dalla Fnp Cisl Lombardia di analisi dell’azione sindacale nei confronti con gli Enti locali e del suo effetto sulla vita quotidiana dei cittadini. Questa attività si inserisce all’interno del più ampio percorso nazionale e confederale che è scaturito nel rapporto intermedio condiviso tra Cisl e Fnp Cisl.

La negoziazione sociale rappresenta infatti 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 e ha la finalità di rispondere in una logica universalistica ai bisogni dell’intera popolazione, in modo particolare delle fasce più vulnerabili e meno tutelate.

La pubblicazione risulta così composta: il primo capitolo analizza l’andamento del confronto in tutte le regioni d’Italia; la seconda parte invece approfondisce in maniera dettagliata ed analitica la negoziazione in Lombardia, suddivisa sia per attori, che per tematiche. La terza sezione esamina la fiscalità locale lombarda, che rappresenta una degli oggetti del confronto maggiormente trattati. Il rapporto si conclude con 12 schede provinciali riassuntive che fotografano la situazione della negoziazione nei territori.

I dati riportati nel report sono frutto del lavoro comparato di due strumenti: l’Osservatorio Sociale della contrattazione sociale della Cisl nazionale e l’Osservatorio sulla fiscalità locale della Fnp Cisl Lombardia.

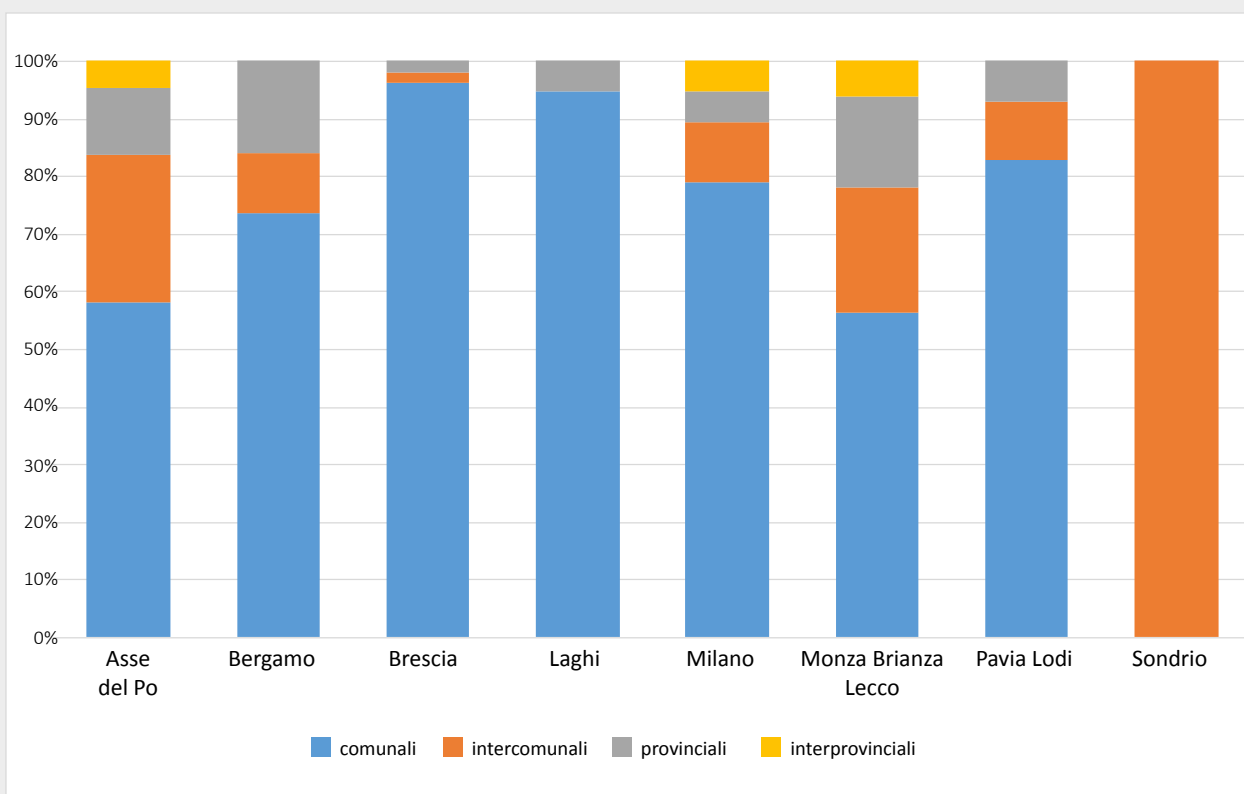
Nel 2025 sono state sottoscritte in Lombardia 225 intese, per la maggior parte frutto di confronti a livello comunale (74%), in modo particolare con gli enti comunali di piccole dimensioni. Il 25% è invece rappresentato da protocolli in ambito sovracomunale, fotografando un’attenzione verso gli enti sovracomunali che raggruppano più attori. Il numero di verbali sottoscritti risulta stabile nell’ultimo quadriennio, il che non rappresenta, di per sé, un fattore negativo.

Dall’analisi degli accordi firmati nel 2025 viene confermato il trend già rilevato anche negli scorsi anni, ovvero che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione sociale; emergono infatti differenze territoriali sia nei modelli negoziali che nelle tematiche affrontate e nelle tecniche utilizzate. Tale varietà è determinata, 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 dalla elevata complessità negoziale legata 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.

Per il futuro sarà necessario affiancare al modello di confronto con i piccoli comuni, 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.

Accordi per territorio FNP Lombardia 2025

Territori	Comunali	Intercomunali	Provinciali	Interprovinciali	Regionali	Totale
Asse del Po	25	11	5	2	0	43
Bergamo	14	2	3	0	0	19
Brescia	53	1	1	0	0	55
Laghi	18	0	1	0	0	19
Milano	15	2	1	1	0	19
Monza Brianza Lecco	18	7	5	2	0	32
Pavia Lodi	24	3	2	0	0	29
Sondrio	0	7	0	0	0	7
TOTALE	167	33	18	5	2	225
% su totale	74,22	14,67	8,00	2,22	0,89	



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

I territori CISL e FNP-CISL

I territori sono così suddivisi:

- Asse del Po: provincia di Cremona e provincia di Mantova
- Bergamo: provincia di Bergamo
- Brescia Vallecamosonica: provincia di Brescia
- Laghi: provincia di Como e provincia di Varese
- Milano: città metropolitana di Milano
- Monza Brianza Lecco: provincia di Monza Brianza e provincia di Lecco
- Pavia Lodi: provincia di Pavia e provincia di Lodi
- Sondrio: provincia di Sondrio

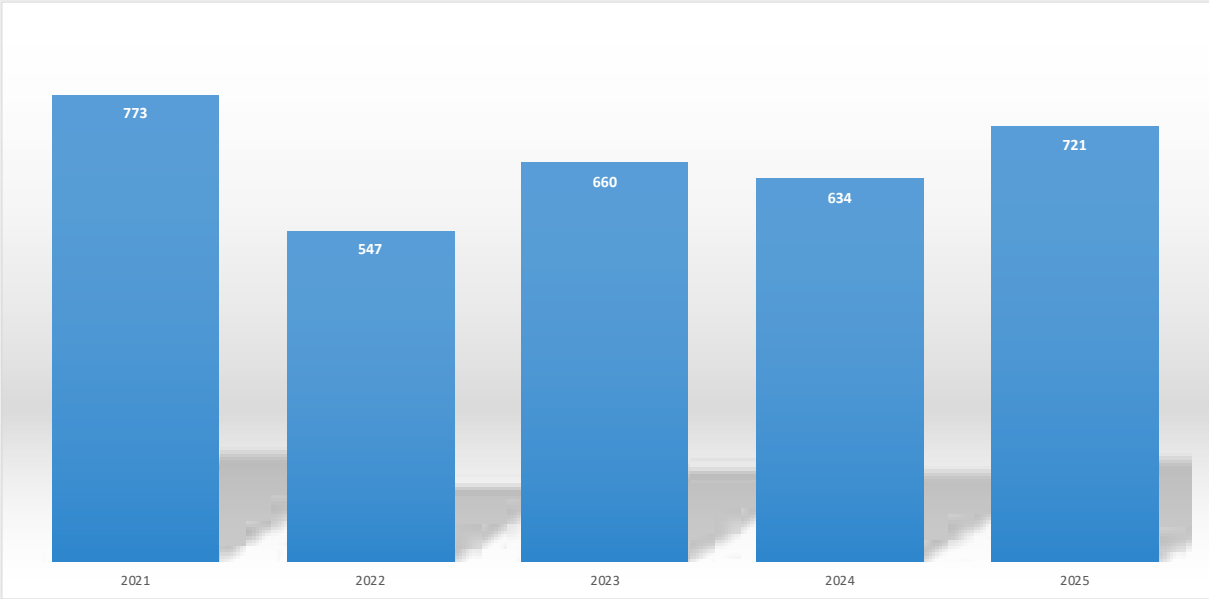
L'ELENCO DI TUTTI
GLI ACCORDI
SOTTOSCRITTI
IN LOMBARDIA
È CONSULTABILE
AL SEGUENTE QR-CODE



LA NEGOZIAZIONE IN ITALIA

Nel 2025 sono state sottoscritte in Italia 721 intese¹, con un trend pressoché costante nell'ultimo quinquennio. Questo è confermato anche dal Rapporto nazionale Cisl e Fnp "Contrattare e partecipare. Per programmare e dare forma sociale allo sviluppo dei territori".

Accordi in Italia 2021-2025



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

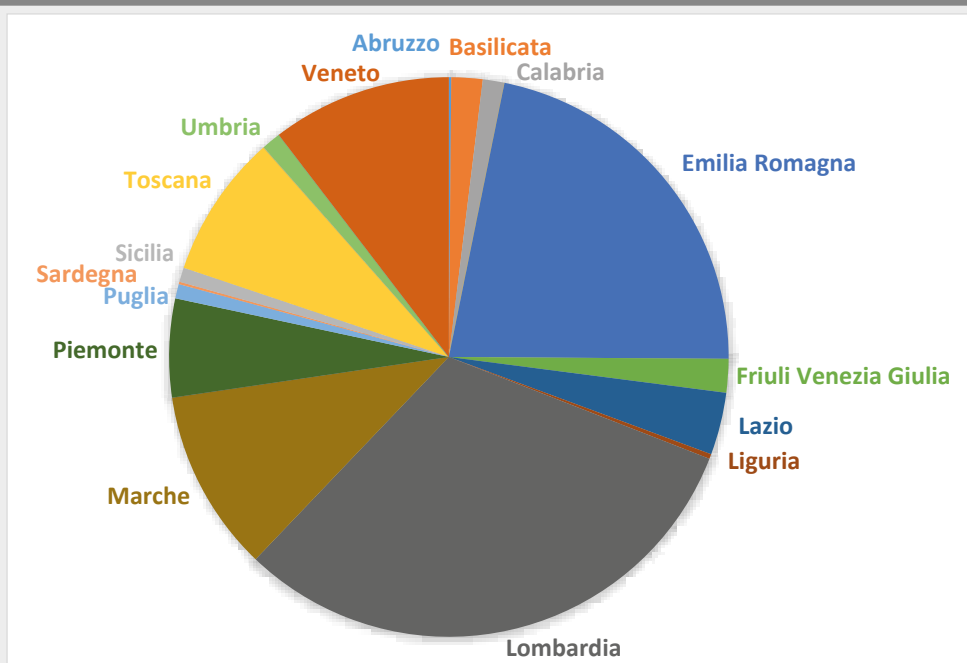
I dati relativi allo scorso anno rilevano che le regioni nelle quali sono stati sottoscritti più verbali di negoziazione sociale sono la Lombardia, l'Emilia-Romagna, le Marche, il Veneto, la Toscana e il Piemonte.

Accordi 2025 per regione

Tipologia	Accordi
Abruzzo	1
Basilicata	13
Calabria	9
Campania	0

¹ Dato aggiornato al 17 giugno 2026.

Emilia Romagna	158
Friuli Venezia Giulia	14
Lazio	26
Liguria	2
Lombardia	225
Marche	76
Molise	0
Piemonte	41
Puglia	6
Sardegna	1
Sicilia	6
Toscana	60
Trentino Alto Adige	0
Umbria	8
Valle d'Aosta	0
Veneto	75
TOTALE	721



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

Seguendo la suddivisione in macro-aree definite nell'Osservatorio Sociale² è possibile indagare il contenuto della negoziazione in Italia; risulta che le tematiche legate alle persone anziane sono le più ricorrenti nelle intese, seguono gli interventi per le famiglie e i minori, quelli per l'istruzione e l'educazione, le politiche sanitarie territoriali, la fiscalità locale, la coesione e lo sviluppo del territorio, gli interventi dedicati all'abitazione, quelli del lavoro e gli accordi in cui si è discusso del tema delle persone con disabilità.

Accordi per macro area - Italia 2025

Tipologia	Accordi
Abitazione	533
Altro	156
Anziani	1068
Coesione e sviluppo del territorio	536
Concertazione sociale	70
Disabilità	519
Famiglia e minori	884
Fisco	577
Istruzione ed educazione	656
Mercato del lavoro	523
Povertà - disagio adulto	243
Salute - assistenza distrettuale	591
Salute - assistenza ospedaliera	29
Salute - prevenzione collettiva	31



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

² L'Osservatorio Sociale della contrattazione sociale è lo strumento promosso dalla Cisl e dalla Fnp a livello nazionale, che raccoglie da oltre dieci anni tutti i documenti siglati in Italia con gli enti e le amministrazioni pubbliche.

L'OSSERVATORIO SOCIALE,
CON TUTTI GLI ACCORDI
SOTTOSCRITTI ITALIA,
È CONSULTABILE
AL SEGUENTE QR-CODE



IL CONTESTO REGIONALE

In Lombardia possiamo parlare di un vero e proprio sistema regionale di welfare con caratteristiche ben distinte, che si inserisce all'interno del più ampio panorama italiano. 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, con il conseguente aumento dei bisogni sociali, soprattutto per le persone che sono a rischio povertà (condizione non sempre legata alla disoccupazione), le persone in condizioni di non autosufficienza e disabilità e i minori a rischio di povertà educativa.

Questi fattori si intrecciano con alcune problematiche di fondo del sistema regionale di policies: una visione non programmatica 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 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 bisogni reali.

L'insieme di queste dinamiche stride con il crescente bisogno di politiche complesse 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 Lombardia si conferma come la regione più popolosa d'Italia con 10.020.528 abitanti³ e sta attraversando una profonda transizione demografica caratterizzata da una costante crescita delle persone over 65enni, a fronte di un basso tasso di natalità.

A livello di governance locale sono presenti 1.501 comuni, suddivisi in 11 province e una Città Metropolitana (Milano), mentre sul lato sanitario e sociosanitario sono attive 8 Agenzia di Tutela della Salute (Ats) e 27 Aziende Socio-Sanitarie Territoriali (Asst) che si devono interfacciare con gli 86 Distretti sanitari e i 91 Ambiti territoriali sociali, che programmano localmente le politiche di welfare.

Questa rappresenta la complessità all'interno della quale operano le organizzazioni sindacali confederali e dei pensionati.

L'attività negoziale è attiva in Lombardia da oltre 30 anni e rappresenta una tra le attività core della Fnp e della Cisl. Possiamo distinguere, a partire dal 1994, tre macro-periodi della negoziazione sociale lombarda:

³ Dati Istat, aggiornati al 31 dicembre 2025.

1. fase dell'avvio (1994-2006) - della durata del primo decennio, in cui l'azione di negoziazione si è consolidata come iniziativa sindacale. Questa ha visto l'instaurarsi di relazioni con le amministrazioni locali, in un periodo che ha visto la nascita della Seconda Repubblica, l'adozione dell'Euro come moneta e il boom della globalizzazione. Si è passati dai 30 documenti dei primi anni agli oltre 200 dell'inizio del nuovo millennio;
2. fase della stabilizzazione (2007-2019) - anch'essa durata poco più che un decennio che ha vissuto le grandi crisi economiche e i periodi di austerità che hanno obbligato le amministrazioni pubbliche a ridurre la spesa pubblica e che quindi ha stabilizzato un sistema di relazioni sindacali che hanno visto le organizzazioni sindacali come dei player fondamentali. In questo periodo si sono raggiunte stabilmente le 400/500 intese sottoscritte annualmente, grazie anche al forte impulso fornito dalla programmazione sovracomunale sociale attraverso la partecipazione nei Piani di Zona⁴;
3. fase della resilienza (2020-2025) - rappresenta il terzo periodo, a noi contemporaneo, che sta evidenziando un cambiamento della negoziazione sociale post-pandemica, con la diminuzione del numero di intese firmate (fattore non solamente negativo, ma che denota un ritorno all'essenzialità della negoziazione). Sono inoltre cambiate alcune modalità (con l'introduzione dei video-incontri) e anche talune tematiche: si è affacciata in maniera preponderante la sanità territoriale, la tutela delle nuove vulnerabilità, le progettualità di rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile e tutte le riforme nazionali innescate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) che a cascata stanno avendo effetti sui territori.

⁴ Istituiti in Lombardia con la legge regionale 3 del 2008 che attua la legge nazionale 328 del 2000.



N° 2 - SETTEMBRE 2026

LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA

2

CAPITOLO 2

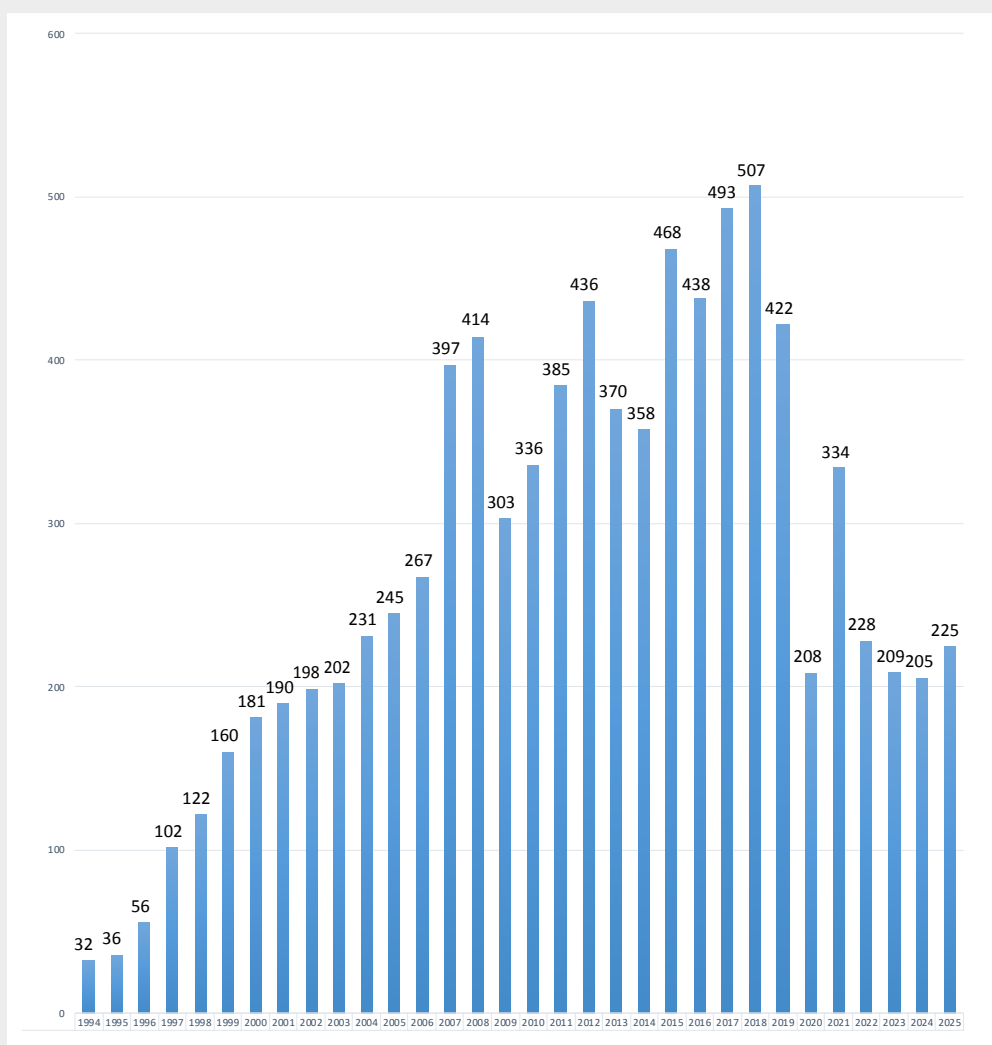
LA NEGOZIAZIONE NEL 2025

Dall'analisi dei documenti negoziali emerge che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione, infatti anche nel 2025 sono emerse particolarità territoriali sia nei modelli negoziali che nelle tematiche affrontate.

Ciò risulta determinato, oltre che dai diversi assetti organizzativi, anche da una serie di variabili dipendenti: la posizione geografica, la dimensione dell'ente, la natura giuridica dell'interlocutore, l'appartenenza politica, gli anni di mandato, il periodo storico; senza dimenticare gli aspetti relazionali e comportamentali.

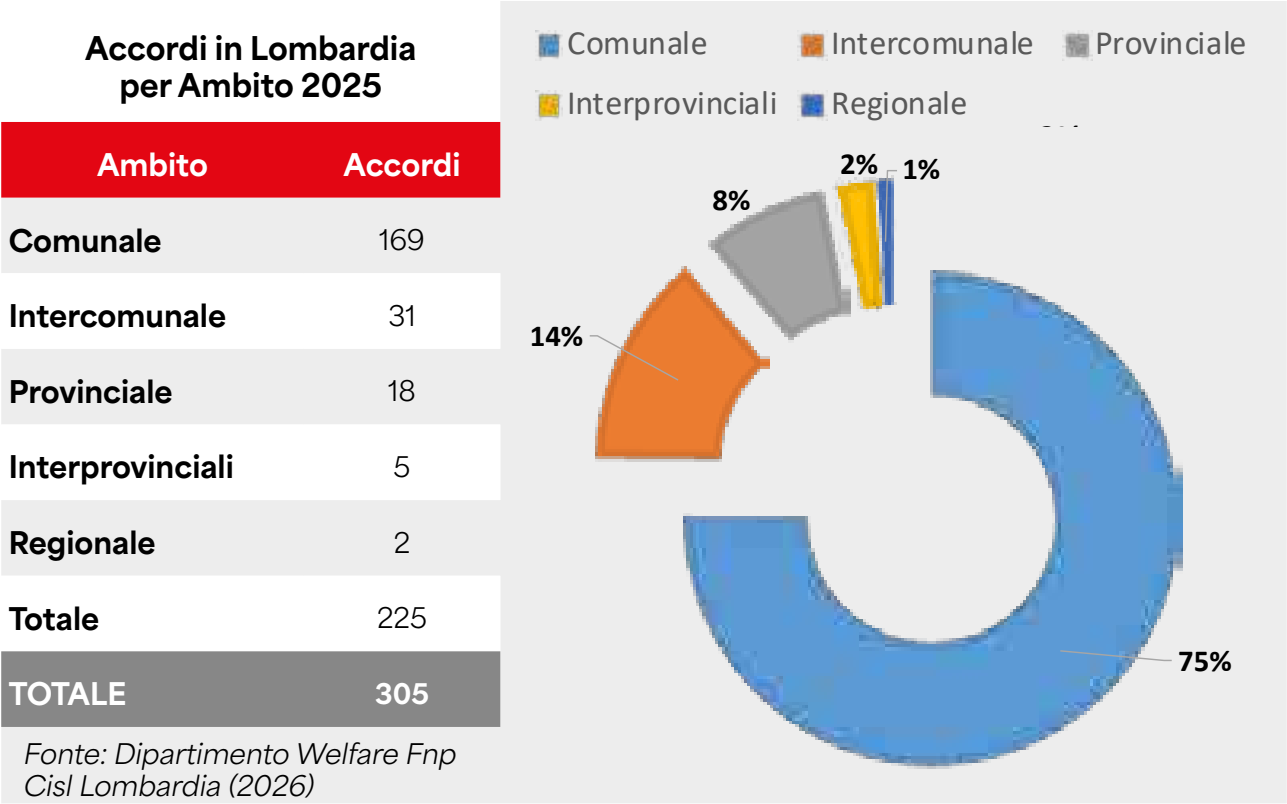
Nel 2025 sono stati sottoscritti dai sindacati lombardi 225 documenti; a questi si aggiungono le intese firmate negli anni precedenti con validità pluriennale e che quindi hanno effetti anche sulle politiche attuate lo scorso anno. Come si può notare dal grafico seguente, il trend del lavoro effettuato dai sindacati in Lombardia si è pressoché stabilizzato nell'ultimo quadriennio.

Accordi in Lombardia 1994-2025



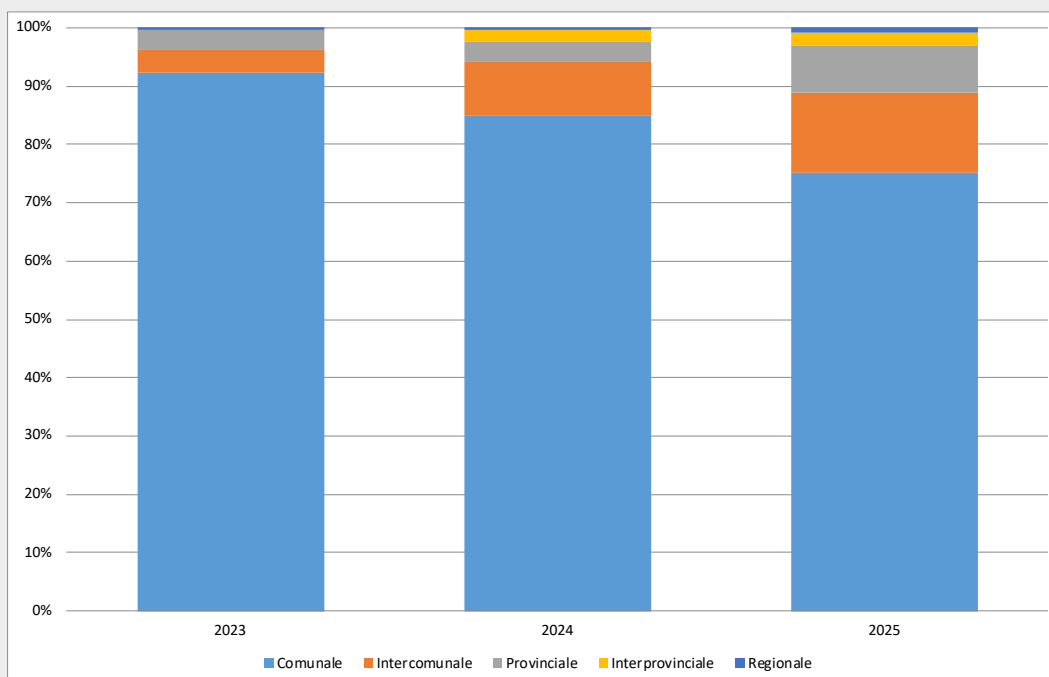
Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

Suddividendo l'azione negoziale in ambiti, notiamo che, lo scorso anno, la maggior parte dei verbali è stata firmata a livello comunale (168, pari al 75%), seguono poi quelli a livello intercomunale (31, pari 14%), provinciale (18, pari all'8%), interprovinciale (5, pari al 2%) e due a livello regionale.



Confrontando i dati relativi all'ultimo triennio 2023-2025 notiamo che le intese sottoscritte a livello comunale rimangono la forma predominante, anche se sono cresciute quelle firmate a livello sovracomunale, arrivando quasi al 25% del totale, con incrementi che hanno riguardato tutte le tipologie: intercomunale, provinciale e interprovinciale.

Accordi in Lombardia per Ambito 2023-2025				
Ambito	2023	2024	2025	
Comunale	193	174	169	
Intercomunale	8	19	31	
Provinciale	7	7	18	
Interprovinciale	0	4	5	
Regionale	1	1	2	
TOTALE	209	205	225	



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

LA NEGOZIAZIONE REGIONALE

Il confronto che avviene a livello regionale si propone di tutelare la popolazione lombarda e di programmare le attività sui territori; riguarda tutto l'arco delle politiche in capo a Regione Lombardia, che rappresenta il soggetto con cui avvengono più interlocuzioni. Gli altri soggetti sono Anci Lombardia e Inps Lombardia.

Il confronto avviene all'interno di un percorso confederale e unitario, che si pone tra il livello locale e quello nazionale.

Successivamente ci riferiremo però esclusivamente all'azione della Fnp, focalizzando così l'attenzione prettamente sulle tematiche di welfare.

REGIONE LOMBARDIA

La negoziazione 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. Gli interlocutori sono diversi: la Presidenza, la Giunta regionale, le Direzioni generali, il Consiglio regionale e le Commissioni consiglieri.

Gli incontri si sono svolti, come categoria dei pensionati, con due assessorati: quello al welfare e quello dedicato alla famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità.

Il confronto in seno all'**Assessorato al Welfare** (e alla sua relativa Direzione generale) ha affrontato in 3 incontri le seguenti tematiche:

- il sistema di relazioni sindacali, con il Tavolo regionale di confronto permanente;
- le risorse economiche stanziare a valere sui fondi sanitari e sociosanitari;
- l'andamento dei servizi residenziali e semiresidenziali per le aree anziani e disabilità, in modo particolare le Rsa;
- il processo di attuazione dell'assistenza sanitaria territoriale, con l'apertura delle strutture (Case di comunità, Ospedali di comunità) e l'integrazione sociosanitaria;
- le azioni per contenere i tempi, le liste d'attesa e la gestione del sistema di prenotazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale;
- gli indirizzi di programmazione del Sistema sanitario e sociosanitario (Regole di sistema 2026);
- la sperimentazione della riforma della disabilità⁵.

L'interlocuzione con l'**Assessorato e la Direzione Generale alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità**, avvenuta in 6 incontri, ha riguardato:

- la ripartizione delle risorse nazionali contenute nel Fondo nazionale politiche sociali e nel Fondo sociale regionale;
- la stesura del Piano regionale di contrasto alla povertà;
- il Piano nazionale per la non autosufficienza;
- la progettazione degli interventi di inclusione attiva per l'integrazione socio-lavorativa delle persone con disabilità;
- le azioni di sostegno alla genitorialità e le politiche di conciliazione, con la misura "Nidi gratis";
- la realizzazione di interventi per favorire e promuovere l'invecchiamento attivo.

Altri attori

L'**Anci Lombardia** è uno degli altri soggetti con cui le organizzazioni sindacali si confrontano; è l'associazione di rappresentanza dei comuni che nella nostra regione associa oltre 1.400 su 1.501 enti. Il confronto con questo ente di rappresentanza avviene su tutta la galassia delle politiche di welfare territoriale e su quelle di fiscalità locale.

Nell'ultimo periodo è ripreso anche il confronto con l'**Inps Lombardia**, in modo particolare per gli effetti che la sperimentazione sulla disabilità sta avendo nelle varie province che si sono avvicinate nell'ingresso del periodo sperimentale; in modo particolare la normativa sta introducendo modifiche alla valutazione di base e alla stesura dei progetti di vita.

⁵ D.Lgs 62/2024.

LA NEGOZIAZIONE SOVRACOMUNALE

La negoziazione sovracomunale comprende il confronto che avviene a livello intercomunale, provinciale e interprovinciale. Nel 2025 quasi un quarto della negoziazione lombarda è avvenuta in questo ambito (24%), proseguendo il trend di crescita del triennio di riferimento. In modo particolare sono cresciuti in maniera esponenziale i verbali intercomunali (da 8 a 31 in tre anni) e quelli provinciali (da 7 a 18).

Accordi in Lombardia per Ambito 2023-2025

Ambito	2023	2024	2025
Comunale	193	174	169
Intercomunale	8	19	31
Provinciale	7	7	18
Interprovinciale	0	4	5
Regionale	1	1	2
TOTALE	209	205	225
Totale sovracomunali	15	30	54
% sovracomunali su totale	8%	14,63%	24,00%

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

Questa spinta è determinata da un maggior confronto avvenuto con gli Ambiti sui Piani di Zona, con le province e l'Inps sulla sperimentazione della riforma della disabilità e con le Asst e le Ats territoriali sui temi della sanità territoriale.

Come si può evincere dalla seguente tabella, nel 2025 sono incrementati anche i confronti con i comuni e i municipi di Milano, passati da 174 a 182; mentre rimangono residuali quelli con le Rsa (1 con la Rsa Asp Caro Pezzani di Voghera) e le Unioni di comuni (1 con i comuni di Manerba, Moniga, Padenghe e Soiano, associati nell'Unione dei Comuni Valtenesi).

A livello sovracomunale sono stati firmati 20 documenti, di cui quattro con gli Uffici di Piano della provincia di Sondrio (Bormio, Chiavenna, Sondrio e Tirano), due con l'Ufficio di Piano di Cremona sul Piano di Zona, cinque verbali con le aziende consortili di Crema e Cremona sui temi dell'assistenza domiciliare, le politiche abitative, quelle legate alla disabilità e all'inclusione attiva, sei verbali di incontri sui Tavoli tematici lavoro e salute con l'Ambito di Monza, un accordo con l'Azienda consortile di Lodi, un protocollo di intesa con il Distretto e i tre Ambiti territoriali di Lecco.

Accordi in Lombardia 2025 Sovracomunali

Territori	Comuni / Municipi	Rsa
Asse del Po	30	
Bergamo	14	
Brescia	54	
Laghi	18	
Milano	15	
Monza Brianza Lecco	25	
Pavia Lodi	25	1
Sondrio	1	
TOTALI	182	1

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

LA NEGOZIAZIONE COMUNALE

La negoziazione comunale rappresenta, anche nel 2025, la componente prevalente del confronto in Lombardia.

Abbiamo calcolato la percentuale di popolazione beneficiaria dell'azione negoziale rapportata alla popolazione totale del territorio, sommando i residenti di tutti i comuni nei quali è stato firmato almeno un verbale; ne è risultato che **nel 2025 la popolazione beneficiaria dell'azione negoziale è stata pari a 3.241.005, corrispondente al 32,34% del totale** della popolazione residente in Lombardia (10.020.528). Questo dato risulta in crescita di mezzo milione di cittadini rispetto al 2024.

Nel conteggio abbiamo considerato solo gli abitanti dei comuni singoli e dell'unica Unione di comuni (Unione di Comuni Valtenesi a Brescia), mentre abbiamo escluso tutti gli enti sovracomunali e regionali che avrebbero incrementato la percentuale, ma sovrastimandola.

Unioni Comuni	Distretti / Ambiti / Uffici di Piano / Aziende Consortili	Provincia / Prefettura / INPS	Distretti	ASST	ATS
	7	4		11	5
			1	2	3
1		1		3	1
		1			
		3			
	7	4	2	3	4
	2	0		4	3
	4			1	2
1	20	13	1	24	18

Popolazione beneficiaria per territori FNP 2025

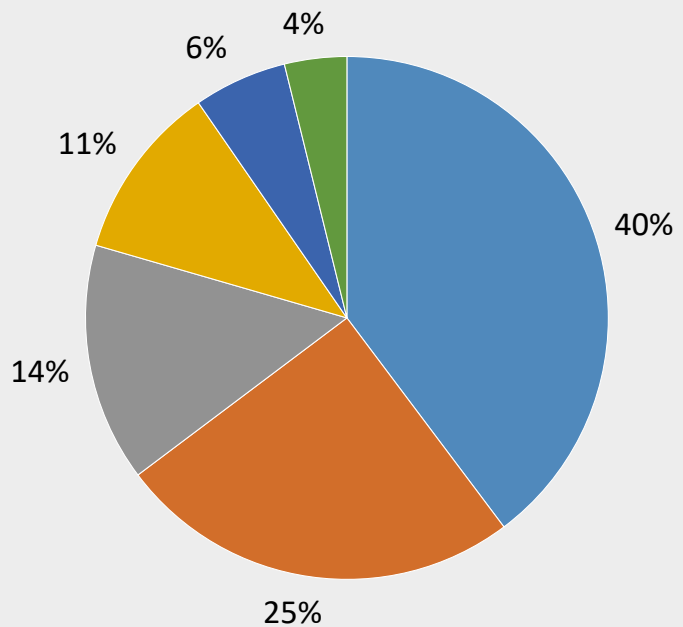
FNP	Accordi totali	Numero comuni	Popolazione residente	Popolazione beneficiaria	% popolazione
Asse del Po	43	177	760.588	203.262	26,72%
Bergamo	19	243	1.111.228	172.542	15,53%
Brescia	55	205	1.262.271	410.701	32,54%
Laghi	19	283	1.479.604	129.214	8,73%
Milano	19	133	3.247.764	1.676.562	51,62%
Monza Brianza Lecco	32	139	1.211.258	437.481	36,12%
Pavia Lodi	29	244	768.867	211.243	27,47%
Sondrio	7	77	178.948	0	0,00%
Lombardia	2				
TOTALE	225	1.501	10.020.528	3.241.005	32,34%

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati ISTAT (2026)

Focalizzando l'attenzione sulla dimensione degli enti, risulta che la maggior parte del confronto comunale avviene con le municipalità di piccole dimensioni (65%), confermando il trend 2024 (66%): i verbali con i piccoli comuni sono stati 62, mentre 39 sono quelli con enti di popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

Accordi con i Comuni in Lombardia per fasce di popolazione 2025

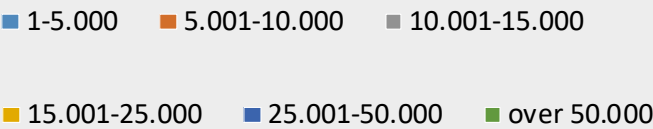
FNP	1-5.000	5.001-10.000
Asse del Po	10	9
Bergamo	4	3
Brescia	25	10
Laghi	8	6
Milano	1	2
Monza Brianza Lecco	1	4
Pavia Lodi	13	5
Sondrio	0	0
TOTALE	62	39



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026)

Nei comuni di media dimensione, cioè con una popolazione compresa tra 10.001 e 50.000 abitanti, si sono svolti 49 incontri (31%), mentre nei grandi comuni (sopra i 50.000 abitanti) solo 6, equivalenti al 4% dei verbali totali sottoscritti nel 2025.

10.001-15.000	15.001-25.000	25.001-50.000	over 50.000	TOTALE COMUNI	POPOLAZIONE BENEFICIARIA
4	1	1	0	25	203.262
0	1	0	1	9	172.542
10	6	1	0	52	410.701
2	2	0	0	18	129.214
2	3	2	3	13	1.676.562
4	3	4	1	17	437.481
1	1	1	1	22	211.243
0	0	0	0	0	0
23	17	9	6	156	3.241.005



Viene confermata la tendenza della storia negoziale recente, ovvero la difficoltà a confrontarsi con le Amministrazioni comunali di grandi dimensioni, a vantaggio dei piccoli comuni.

I **piccoli comuni** sono le municipalità con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. In Lombardia sono 1.029 su 1.501, pari al 68,6% del totale.

LA TIPOLOGIA

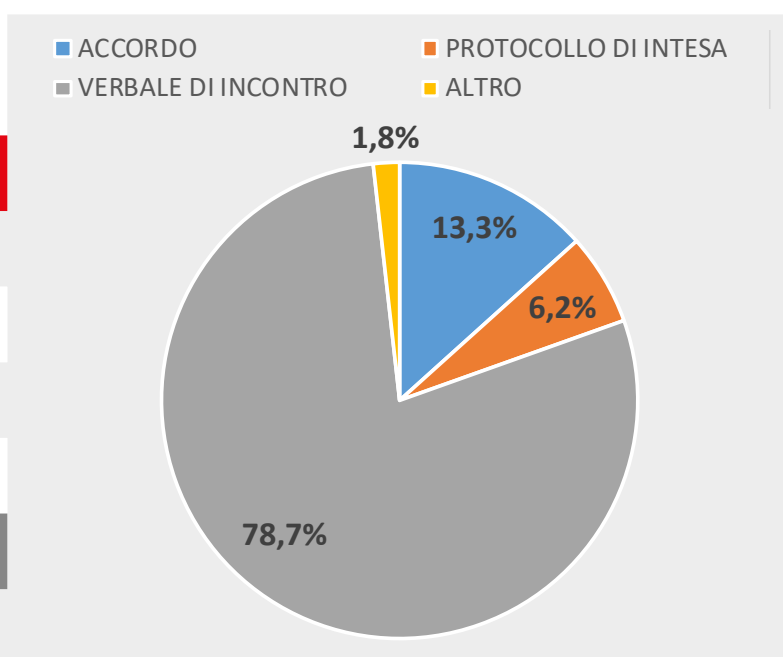
All'interno dell'Osservatorio sociale tutti i documenti sottoscritti⁶ in Lombardia vengono classificati per tipologia. La maggior parte di quelli firmati nel 2025 sono ancora verbalizzazioni di incontri e di riunioni (177, pari al 79%): pur risultando importanti per il mantenimento di buone relazioni e per il riconoscimento del ruolo dei sindacati, per loro natura non sono quindi stringenti su impegni precisi.

Il 20% è rappresentato da documenti maggiormente coercitivi: 14 protocolli di intesa (6,2%) e 30 accordi (13,3%). Sono state poi sottoscritte tre accordi di programma e una dichiarazione di intenti.

Accordi per tipologia - Lombardia 2025

Tipologia	Accordi
Accordo	30
Protocollo di intesa	14
Verbale di incontro	177
Altro	4
TOTALE	225

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp
Cisl Lombardia (2026)



Rispetto al 2024 la situazione non si è evoluta in maniera particolarmente decisa: istituire un buon sistema relazionale risulta particolarmente importante se si pensa all'obiettivo finale del negoziare, ovvero riuscire ad orientare le scelte politiche e dei servizi degli enti locali verso i reali bisogni della popolazione. Occorre però continuare ad

⁶ Nell'Osservatorio Sociale vengono caricati solamente i documenti in cui è registrata la presenza di almeno un rappresentante della Cisl, indipendentemente dalla categoria di rappresentanza.

insistere nel tentativo di far evolvere la negoziazione sociale 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.

LA DURATA

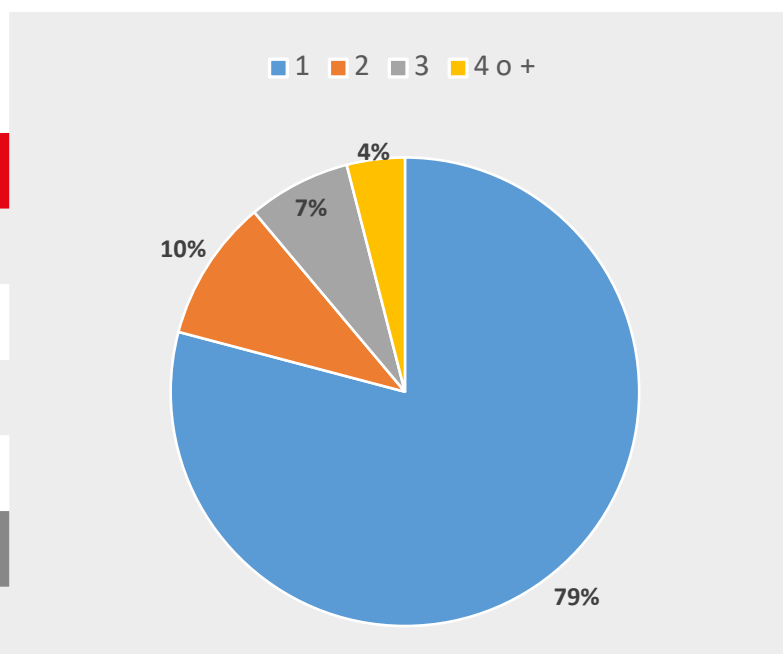
Anche riguardo alla durata dei documenti, viene confermata la tendenza a sottoscrivere verbali con validità annuale (178, pari al 79% del totale); il restante 21% è rappresentato da documenti pluriennali: quelli che hanno validità biennale (10%), triennale (7%) quattro o più anni (4%).

Da tutte le analisi il dato di partenza è rappresentato dai verbali sottoscritti nel 2025 e quindi non sono considerati i documenti di validità pluriennale che sono stati firmati negli anni precedenti i quali restano comunque attivi.

**Accordi per durata -
Lombardia 2025**

Durata (anni)	Accordi
1	178
2	22
3	16
4 o +	9
TOTALE	225

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp
Cisl Lombardia (2026)



I FIRMATARI

In Lombardia diversi attori partecipano alla negoziazione sociale: enti della pubblica amministrazione, associazioni private, organizzazioni di rappresentanza ed enti del terzo settore; questa varietà rappresenta un fattore positivo, sinonimo di un territorio vivace e in grado di sapersi relazionare con diverse tipologie di soggetti.

I dati dell'Osservatorio sociale evidenziano che in Lombardia il numero medio di firmatari per un singolo documento è di 4,2, in linea con il dato nazionale 4,33.

La maggioranza dei verbali firmati vede le Amministrazioni comunali come i principali soggetti protagonisti: 180 comuni in forma singola e 2 municipi del Comune di Milano.

Invece i documenti siglati dalle municipalità in forma aggregata sono: 1 Unione di comuni (l'Unione dei Comuni Valtenesi in provincia di Brescia), 22 Piani di Zona (comprendenti Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, Aziende consortili e Aziende speciali).

Sul versante sanitario, nel 2025, hanno partecipato agli incontri: 18 Ats, 22 Asst e 4 Distretti sanitari (racchiusi anche quelli con il Consiglio di rappresentanza dei sindaci).

Oltre ai 2 protocolli sottoscritti con Regione Lombardia, ne sono stati fatti anche: 4 con Prefettura, Questura e Tribunali, 2 con le Inps territoriali, 1 con l'Inail, 6 con le province, 1 con una Rsa.

Inoltre hanno partecipato anche le Camere di commercio territoriali (4), le associazioni datoriali (7) e una farmacia.

In costante crescita sono anche gli incontri dove sono presenti gli Enti del Terzo settore, comprendenti anche le cooperative sociali (26).

Accordi per firmatari - Lombardia 2025

Firmatari	Accordi
Regione Lombardia	2
Prefettura - Questura - Tribunale	4
INPS	2
INAIL	1
Provincia	6
Comuni	180
Municipi	2
Unioni di Comuni	1
ATS	18
ASST	22
Distretti*	4
Piani di zona**	22
Rsa	1
Camera di Commercio	4
Associazioni datoriali	7
Farmacia	1
Terzo settore	26
Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2026) *Distretti, Consiglio di rappresentanza dei sindaci **Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, Aziende Consortili, Aziende speciali	

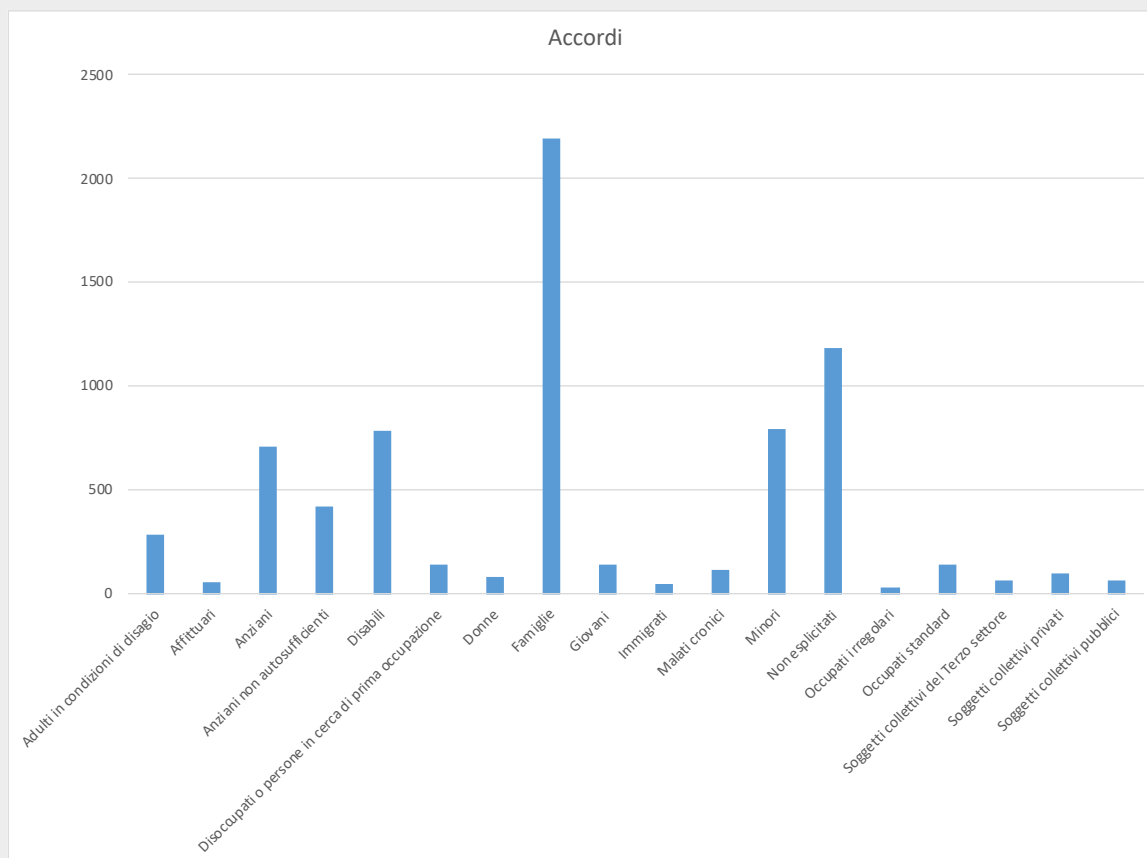
I BENEFICIARI

L'analisi dei verbali firmati in Lombardia consente di approfondire lo studio sui principali gruppi di popolazione beneficiari della negoziazione. Per beneficiari si intendono le categorie di persone alle quali si rivolgono gli interventi e le politiche negoziate, per questo motivo ogni singolo verbale può contenere più classi di beneficiari.

Nel 2025 le famiglie si confermano ancora la categoria maggiormente ricorrente, seguita dai minori (in crescita esponenziale rispetto al 2024), le persone con disabilità (anch'esse in aumento), gli anziani e i non autosufficienti, le persone occupate, i disoccupati e i giovani.

Accordi per beneficiari - Lombardia 2025

Beneficiari	Accordi
Adulti in condizioni di disagio	288
Affittuari	60
Anziani	710
Anziani non autosufficienti	421
Disabili	784
Disoccupati o persone in cerca di prima occupazione	141
Donne	80
Famiglie	2192
Giovani	140
Immigrati	50
Malati cronici	118
Minori	794
Non esplicitati	1181
Occupati irregolari	30
Occupati standard	144
Soggetti collettivi del Terzo settore	67
Soggetti collettivi privati	102
Soggetti collettivi pubblici	63



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

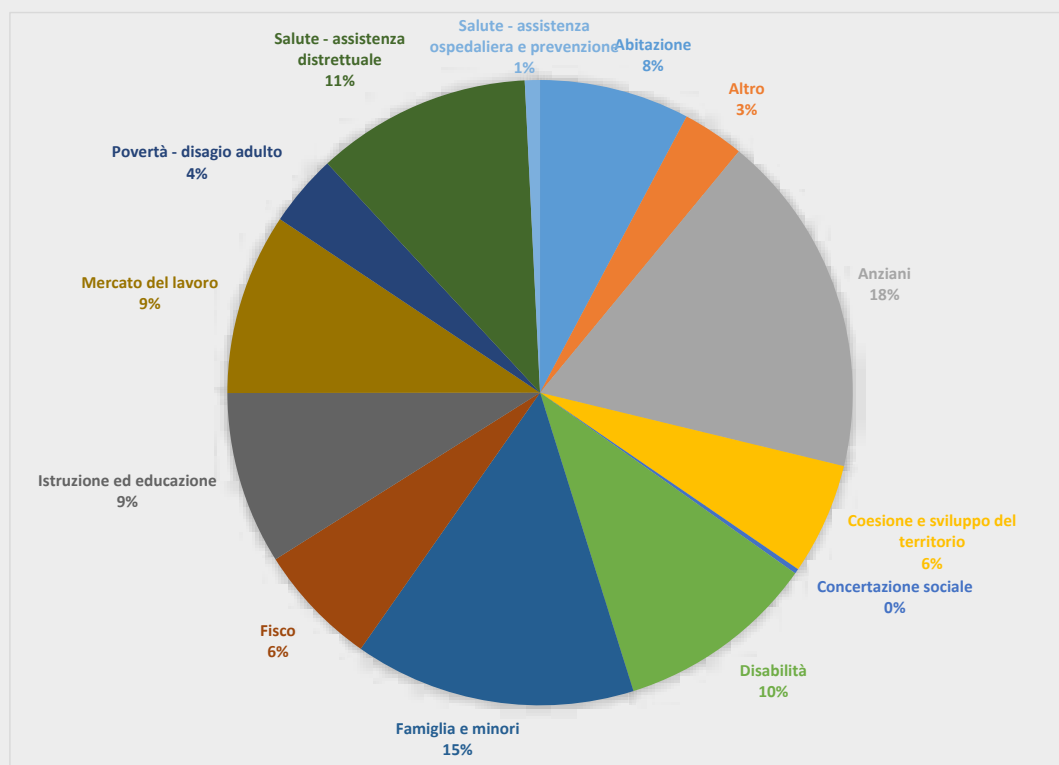
LE MACRO AREE

In Lombardia viene rafforzata la tesi secondo cui in un singolo documento vengano affrontate più argomenti e di conseguenza più aree (media 7,02, rispetto a 3,20 Marche, 3,08 Emilia-Romagna, 2,73 Toscana e 2,61 Veneto).

Tra le macro aree maggiormente presenti nei verbali lombardi, si conferma quella degli anziani, seguita dalla famiglia e dai minori, salute - in modo particolare quelle legate all'assistenza distrettuale e territoriale -, disabilità, mercato del lavoro, istruzione ed educazione, casa e abitare. Si conferma la flessione già registrata negli ultimi anni del tema della fiscalità locale, che nei primi anni della negoziazione rappresentava invece una delle macro aree maggiormente presenti.

Accordi per macro aree - Lombardia 2025

Macro aree	Accordi
Abitazione	308
Altro	127
Anziani	706
Coesione e sviluppo del territorio	229
Concertazione sociale	10
Disabilità	411
Famiglia e minori	577
Fisco	251
Istruzione ed educazione	354
Mercato del lavoro	372
Povertà - disagio adulto	148
Salute - assistenza distrettuale	441
Salute - assistenza ospedaliera e prevenzione	31



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

LE TEMATICHE QUALIFICANTI

L'Osservatorio sociale offre la possibilità di classificare gli accordi per tematiche specifiche che qualificano i documenti; queste possono riguardare sia le macro aree, sia le azioni, sia i processi di innovazione.

È possibile selezionare anche più di una tematica qualificante per documento; quelli maggiormente presenti in Lombardia sono: la non autosufficienza, la compartecipazione alla spesa da parte dell'utenza, il Pnrr, la lotta all'evasione fiscale, le case di comunità, le unità di continuità assistenziali, i Pua e l'integrazione sociosanitaria. Anche in questo caso viene confermata la tendenza nella nostra regione a negoziare i temi della sanità territoriale e dell'integrazione sociosanitaria.

Tematica qualificanti - Lombardia 2025

Tag	Accordi
Alzheimer e demenza	6
Ambiente (difesa del suolo, valorizzazione e recupero del territorio, servizio idrico integrato, protezione naturalistica, gestione dei rifiuti)	5
Assistenti familiari professionali	14
Baratto Amministrativo	2
Barriere architettoniche	8
Bullismo	12
Caregivers	20
Case di comunità	53
Compartecipazione	79
Conciliazione famiglia-lavoro	27
COT	18
Covid-19	2
Cultura e Sport	8
Dipendenze (persone dipendenti da alcool, droghe, ludopatie)	12
Disagio Adulti	21
Efficientamento energetico	34
Energia e politiche energetiche	4
Giovani e politiche giovanili	9
Innovazione nei processi (partecipazione, coinvolgimento)	20
Innovazione nei servizi o nelle prestazioni (caratteristiche, funzione, costi di produzione o erogazione)	6
Innovazione nella regolamentazione delle specifiche misure di politica o forme di erogazione previste (regolamenti, sanzioni, etc.)	11

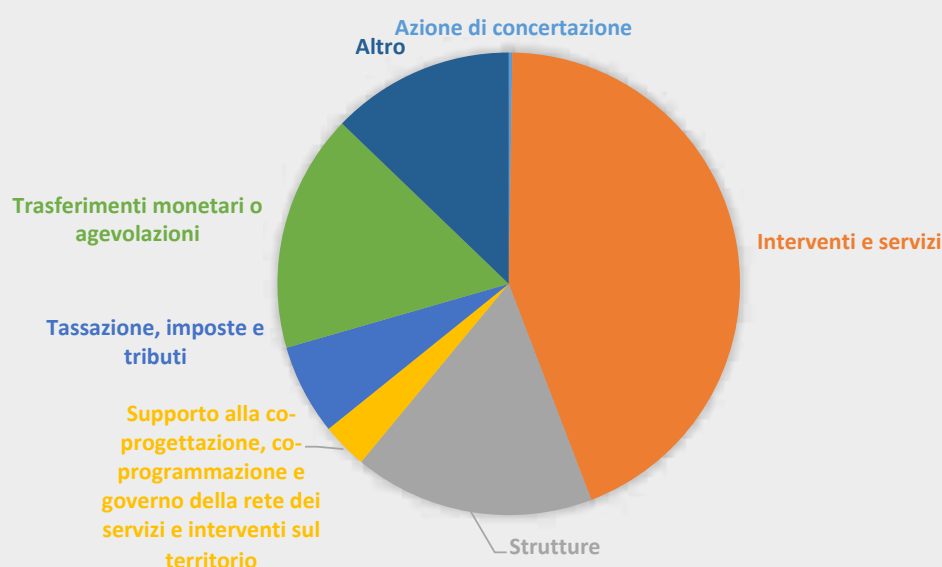
Innovazione nelle specifiche misure di politica o forme di erogazione previste (caratteristiche, funzione, costi di produzione o erogazione, organizzazione, gestione, etc.)	8
Innovazione organizzativa/gestionale	23
Innovazione regolativa (regole, sanzioni, etc.)	5
Integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati (inclusi profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta)	7
Integrazione socio-sanitaria	41
Legalità	5
Lotta Evasione Fiscale	56
Mobilità e trasporti	21
Non autosufficienza	105
Pari opportunità	16
Persone senza dimora	48
PNRR	64
Porta unitaria per l'accesso ai servizi (PUA o simile)	45
Povertà	33
Povertà' educativa	1
Progetti dopo di noi e vita indipendente	21
Protezione civile	2
Recupero del patrimonio edilizio	16
Riqualificazione energetica	15
Riqualificazione/rigenerazione urbana	10
Rischio sismico (riduzione del)	2
Sicurezza urbana	8
Sport e tempo libero	10
Sviluppo economico e competitività	7
Transizione ecologica	10
Turismo	8
Unità di continuità assistenziale	50
Urbanistica e assetto del territorio	7
Viabilità e infrastrutture stradali	6
Violenza di genere	31
<i>Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)</i>	

LE AZIONI

Le azioni e le misure di politiche negoziate possono essere analizzate in base alla loro tipologia; nel 2025 in Lombardia la maggior parte di queste sono state i trasferimenti in natura (oltre il 61%) all'interno dei quali assumono un ruolo centrale gli interventi e servizi (44%) e le strutture (17%) intese come interventi di nuova realizzazione, riqualificazione, affidamento in gestione, convenzionamento. Seguono i trasferimenti monetari (17%), come l'erogazione e la regolazione di contributi economici; altre tipologie (come programmazione, progettazione e regolamentazione), gli interventi sulla tassazione, le imposte e i tributi, e il supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e degli interventi sul territorio.

Azioni - Lombardia 2025

Macro aree	Accordi
Azioni	10
Azione di concertazione	1742
Interventi e servizi	667
Strutture	127
Supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e interventi sul territorio	251
Tassazione, imposte e tributi	660
Trasferimenti monetari o agevolazioni	508
Altro	251



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)

LE SOTTO AZIONI

Le sotto azioni permettono ulteriormente di definire e maggiormente dettagliare le politiche; queste sono particolarmente specifiche e sono più di 80 (che riportiamo per interezza nella tabella seguente).

Le sotto azioni maggiormente ricorrenti nella negoziazione territoriale lombarda sono state: gli interventi volti a favorire la permanenza al domicilio, attraverso, per esempio, servizi di assistenza domiciliare socioassistenziale e di prossimità; strutture quali centri diurni e semi-residenziali; trasferimenti e agevolazioni per il pagamento delle rette; il trasporto sociale; i trasferimenti economici e le agevolazioni a sostegno del reddito; le strutture residenziali; la gestione associata dei servizi da parte dei comuni; i tavoli tematici di supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e degli interventi; gli interventi di prevenzione e sensibilizzazione; i trasferimenti e le agevolazioni per l'attivazione di servizi di sostegno della domiciliarità e l'autonomia personale.

Sotto azioni - Lombardia 2025

sotto azioni	Accordi
Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio	252
Intesa generica su principi/obiettivi	211
Centri servizi, diurni e semi-residenziali	176
Trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di rette	173
Trasporto sociale	172
Trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito	160
Strutture residenziali	147
Gestione associata dei servizi	143
Supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e interventi	139
Prevenzione e sensibilizzazione	116
Trasferimenti o agevolazioni per l'attivazione di servizi	116
Addizionale comunale irpef	111
Servizio sociale professionale, segretariato sociale, informazione e consulenza per l'accesso alla rete dei servizi, pua	107
Edilizia residenziale pubblica	81
Tassa sui rifiuti	73
Servizi ausiliari all'istruzione (mensa, trasporto, pre e post-scuola)	70
Assistenza domiciliare	69
Integrazione sociale	68

Tassazione su abitazioni (imu, tasi)	64
Continuità assistenziale (usca, cot, case di comunita')	63
Sviluppo sostenibile	62
Contributi per favorire interventi di privati o del terzo settore	58
Sostegno socio-educativo scolastico	58
Interventi sulla conciliazione vita lavoro	53
Asili e servizi per la prima infanzia	51
Interventi e servizi per le pari opportunita'	49
Regolamentazione dei rapporti con soggetti terzi per l'erogazione e gestione di interventi, servizi e strutture	48
Assistenza sanitaria di base	46
Assistenza specialistica ambulatoriale	44
Cohousing, coabitazione solidale	44
Integrazione sociale	44
Interventi di supporto per il reperimento di alloggi	44
Definizione del bilancio per l'area specifica	42
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all'inserimento lavorativo	40
Trasferimenti o agevolazioni per attivazione di servizi	40
Politiche del lavoro per il personale dell'ente locale	38
Urbanistica e assetto del territorio	38
Collocamento mirato	37
Trasferimenti o agevolazioni per il pagamento delle prestazioni non in regime di ricovero ospedaliero	34
Politiche attive del lavoro	31
Politiche giovanili, sport e tempo libero	30
Servizi di supporto (es mensa sociale, distribuzione beni di prima necessità, servizi per igiene)	27
Attività di servizio sociale di supporto alla persona alla famiglia e rete sociale	24
Regolamenti	24
Trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di rette	24
Prevenzione e contrasto sfruttamento lavorativo	23
Servizi per l'accesso	23
Trasporto pubblico e diritto alla mobilità	21
Trasferimenti o agevolazioni per la riqualificazione delle unità abitative	20

CAPITOLO 2

Scuole primarie e secondarie e centri di formazione professionale	19
Protezione civile, ordine pubblico e sicurezza	18
Sportelli/centri lavoro/centri per l'impiego	18
Assistenza domiciliare e semiresidenziale per persone fragili	17
Servizi abitativi transitori	17
Servizi di orientamento o recupero scolastico	16
Sviluppo economico e competitività	16
Ospedali di comunità	14
Trasferimenti in denaro o agevolazioni a sostegno del reddito	14
Centri servizi e attività diurne	13
Servizi per il mercato del lavoro	13
Situazione finanziaria dell'ente locale	13
Assistenza residenziale terapeutico-riabilitativa per persone fragili	12
Trasferimenti o agevolazioni per l'attivazione di servizi	12
Strutture ausiliare all'istruzione	11
Cultura	10
Si, sono presenti azioni di concertazione sociale	10
Programma di mandato	9
Centri antiviolenza	8
Sviluppo e valorizzazione del turismo	8
Consultori familiari	7
Assistenza farmaceutica-protetica-integrativa	6
Contributi per favorire interventi di privati o del terzo settore	6
Emergenza sanitaria	6
Trasporto pubblico e diritto alla mobilità	5
Organizzazione del lavoro ed orari	4
Pronto intervento sociale	4
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	3
Imposta di soggiorno, tassa occupazione spazi e aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e pubbliche affissioni	3
Responsabilità sociale d'impresa	3
Servizio accoglienza	3
Sorveglianza e prevenzione malattie croniche e promozione stili di vita	3
Sorveglianza prevenzione e tutela salute nei luoghi di lavoro	3

Intesa generica su principi/obiettivi	2
Istruzione superiore universitaria e assimilata	2
Pronto soccorso	2
Assistenza termale	1
Ricovero ordinario per acuti	1
Servizio di accoglienza	1

IL PROCESSO CONCERTATIVO

All'interno del processo concertativo trovano spazio sia i firmatari (già descritti in precedenza), sia l'analisi di tutte le fasi di valorizzazione del processo concertativo che sono state racchiuse in tre aree, a loro volta ulteriormente specificate da azioni dettagliate: ruolo della concertazione, concertazione e fase di policy making, promozione e qualificazione (la maggiormente presente in Lombardia).

Rientrano all'interno del ruolo della concertazione le azioni di partecipazione e coinvolgimento (157), quelle di consultazione (62) e quelle di informazione (14).

Nell'area di concertazione e policy making fanno parte la programmazione (168), la realizzazione/aggiustamento (9) e il monitoraggio/valutazione (56). Queste tre azioni possono trovare risposta nella negoziazione comunale anche rispettivamente nel bilancio di previsione, nelle variazioni di bilancio e nel bilancio consuntivo.

L'ultima area, quella della promozione e qualificazione, comprende il coinvolgimento dei beneficiari (201), la valutazione dell'impatto (107), la diffusione dell'accordo (97), la diffusione dei risultati (23), le conseguenze per il mancato rispetto degli accordi (2).



Le azioni del processo concertativo - Lombardia 2025

	Processo concertativo	Accordi	
Ruolo concertazione	Partecipazione/coinvolgimento	157	
	Consultazione	62	233
	Informazione	14	
Concertazione e policy making	Programmazione/partecipazione (anche bilancio previsionale)	168	
	Realizzazione/aggiustamento (anche variazioni di bilancio)	9	233
	Monitoraggio/valutazione (anche bilancio consuntivo)	56	
Promozione e qualificazione	Coinvolgimento dei beneficiari	201	
	Valutazione dell'impatto	107	
	Diffusione dell'accordo	97	430
	Diffusione dei risultati	23	
	Conseguenze per mancato rispetto dell'accordo	2	

Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2026)



LA FISCALITÀ LOCALE

3

CAPITOLO 3

La fiscalità locale comprende tutti i tributi che servono a finanziare i servizi pubblici locali; questi sono di competenza delle regioni, delle province e dei comuni; tra questi ci sono: Irap, addizionale regionale all'Irpef, tasse automobilistiche (per le regioni), Imu, addizionale comunale all'Irpef, Tari, imposta di soggiorno, imposta Rc auto (per le province e i comuni).

L'approfondimento che segue sarà riservato all'addizionale regionale e comunale in Lombardia, perché rappresentano una delle principali leve economiche a disposizione nella negoziazione sociale. Queste inoltre rappresentano ancora una materia fondamentale poiché incide in maniera considerevole sul potere d'acquisto e sul reddito di lavoratori e pensionati.

L'ADDIZIONALE REGIONALE

L'addizionale regionale all'Irpef è un'imposta che si applica al reddito complessivo determinato ai fini dell'Irpef e deve essere versata se per lo stesso anno risulta dovuta. Ogni regione (o provincia autonoma) può stabilirne l'aliquota entro i limiti fissati dalla legge statale.

Dal 2021 l'aliquota di base dell'addizionale è pari all'1,23%. Ciascuna regione, con propria legge da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui l'addizionale si riferisce, può aumentare l'aliquota di base entro i limiti fissati dalla legge nazionale. Tale maggiorazione, a decorrere dal 2015, non può essere superiore al 2,1%.

La norma in esame ha disposto alcune caratteristiche, ovvero che:

- la maggiorazione oltre lo 0,5% non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione dei redditi Irpef;
- nel caso in cui la regione decida di non adottare un'unica aliquota ma una pluralità di aliquote differenziate tra loro, queste devono essere articolate esclusivamente in relazione ai medesimi scaglioni di reddito stabiliti per l'Irpef, nonché diversificate e crescenti in relazione a ciascuno di essi. Le Regioni e le Province autonome hanno dovuto adeguare la disciplina del tributo regionale applicabile dall'anno di imposta 2022 prevedendo quattro scaglioni di reddito anziché i cinque scaglioni stabiliti dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 2021;
- le regioni possono disporre detrazioni di imposta in favore della famiglia maggiorando quelle previste ai fini Irpef, e possono adottare misure di sostegno economico diretto a favore dei soggetti Irpef che, a causa del livello di reddito e della relativa imposta, non possono fruire di detta detrazione. Le regioni possono inoltre disporre detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale. Tali facoltà non possono essere esercitate dalle regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura prevista per mancato rispetto del piano stesso;
- restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari;

- resta fermo il limite della maggiorazione di 0,5% laddove la regione abbia disposto la riduzione dell'Irap.

Nel caso in cui le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari, in sede di verifica annuale, non raggiungano gli obiettivi previsti trova applicazione l'incremento automatico nella misura fissa di 0,3% rispetto al livello delle aliquote vigenti.

Le novità introdotte dalla normativa vigente prevedono che il passaggio alle nuove tre aliquote, così come stabilite per l'Irpef, non sia obbligatorio per gli anni 2025, 2026, 2027; lo sarà per l'anno 2028, salvo ulteriori modifiche legislative.

La scadenza per poter effettuare modifiche alle addizionali è fissata ordinariamente al 15 aprile dell'anno di riferimento. Chi risulta esente al pagamento dell'Irpef, è esente anche al pagamento dell'addizionale comunale e dell'addizionale regionale.

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

Aliquota	Fascia di applicazione
1,23%	Redditi fino a 15.000€
1,58%	Redditi tra 15.001€ e fino a 28.000€
1,72%	Redditi tra 28.001€ e fino a 50.000€
1,73%	Redditi oltre 50.000€

L'ADDIZIONALE COMUNALE

I comuni, in materia di fiscalità locale, possono istituire l'addizionale all'Irpef⁷, fissandone l'aliquota in misura non eccedente lo 0,8%, salvo deroghe espressamente previste dalla legge (per esempio per le municipalità commissariate). 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 tematica della fiscalità locale è stata oggetto di numerose proposte di modifica, in modo particolare nell'ultimo periodo con il Disegno di Legge delega sulla riforma fiscale⁸ e i successivi decreti attuativi che hanno riguardato:

- la revisione delle aliquote e degli scaglioni Irpef;

⁷ 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.

⁸ Legge n° 111 del 9 agosto 2023, Delega al Governo per la riforma fiscale.

- 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.

Il legislatore ha prima ridotto gli scaglioni di reddito da cinque a quattro⁹, poi da quattro a tre¹⁰, con particolari eccezioni e sperimentazioni: accorpamento dei primi due scaglioni e applicazione dell'aliquota del 23% fino a 28.000€, eliminando così la seconda aliquota del 25%. I redditi imponibili compresi tra 15.000€ e 28.000€ saranno pertanto assoggettati ad un'aliquota inferiore di due punti percentuali rispetto agli anni precedenti.

È stata 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€.

I comuni che scelgono di non applicare l'addizionale comunale all'Irpef possono compensare le mancate entrate avvalendosi di altri tributi locali, come ad esempio l'Imu sulle seconde abitazioni o l'imposta di soggiorno.

L'ADDIZIONALE COMUNALE IN LOMBARDIA

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 gli scaglioni di reddito più bassi;**
- 2) **del principio della progressività fiscale nelle aliquote in sostituzione dell'aliquota unica;**
- 3) **di una soglia di esenzione minima almeno di 15.000€.**

Il sistema con le aliquote progressive risulta essere infatti molto vantaggioso, rispetto a quello con le aliquote fisse, seguendo una logica di proporzionalità e di equità. Sempre appellandoci a questi due principi, l'idea che proponiamo è quella di **aumentare l'esenzione dell'addizionale comunale almeno a 15.000€**; pur sapendo che qualche municipalità si spinge fino a 18.000€, 20.000€ e 23.000€. 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 2024 le cifre sono state uniformate: **8.500€ per i lavoratori dipendenti e per i pensionati e 5.500€ per i lavoratori autonomi.**

Attraverso i dati rilevati dall'Osservatorio sulla fiscalità locale della Fnp Cisl Lombardia si evince che nella nostra regione, a partire dal 2024 proseguendo nel 2025, diversi comuni hanno deliberato modifiche sulle percentuali all'addizionale comunale, in parte adeguandosi alla normativa nazionale, in parte aumentandole per far fronte alla

⁹ 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, e Risoluzione 2/22 del Dipartimento delle Finanze.

¹⁰ Legge n. 207 del 30 dicembre 2024, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027.

diminuzione delle risorse statali per gli enti locali.

Tra i 1.501 comuni lombardi, 108 hanno scelto di non applicare l'addizionale, proseguendo il trend degli ultimi anni (134 nel 2024, 128 nel 2025); inoltre 1.066 hanno optato per l'aliquota unica e di questi 594 enti applicano quella massima possibile per legge (salvo eventuali deleghe definite dal legislatore nazionale), ovvero allo 0,8%. Anche in questo caso il trend dei comuni lombardi che applicano l'aliquota massima è in costante crescita arrivano a circa il 40% delle amministrazioni (nel 2023 erano 427). La media dello scaglione fisso dei 1.066 comuni è pari all'0,7% (lo scorso anno era dell'0,66%).

Riguardo alle eventuali fasce di esenzione applicate, in Lombardia analizzando le delibere di approvazione del bilancio preventivo 2026, emerge che 890 comuni applicano una fascia di esenzione, mentre 611 no. Esaminando tutte le 890 fasce di esenzione applicate, risulta una fascia di esenzione media che ha superato i 12 mila euro (12.211€). Nel 2025 sono 7 i comuni lombardi che hanno istituito l'addizionale.

Addizionale Comunale all'IRPEF - Lombardia 2026

Provincia	Numero comuni	Comuni			
		senza addizionale	con addizionale	con aliquota fissa	con aliquota unica 0,80%
Bergamo	243	14	229	183	104
Brescia	205	26	179	136	66
Como	147	14	133	101	35
Cremona	113	2	111	93	50
Lecco	84	5	79	35	19
Lodi	60	2	58	45	27
Mantova	64	1	63	51	37
Milano	133	2	131	109	83
Monza Brianza	55	0	55	36	26
Pavia	184	12	172	122	76
Sondrio	77	26	51	49	18
Varese	136	4	132	106	53
MEDIA LOMBARDIA	1.501	108 7,20	1.393 92,80	1.066 71,02	594 39,57

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (2026)

Riassumendo la situazione lombarda, su 1.501 municipalità:

- **1.393** hanno l'addizionale, mentre **108** no
- **1.066** applicano l'aliquota unica, di cui **594** allo **0,8%**;
- **890** utilizzano l'esenzione e **611** non la utilizzano;
- **327** applicano aliquote progressive;
- **12.211€** è il valore medio delle fasce di esenzione;
- **0,70** è la media degli scaglioni fissi.

con aliquote progressive	con esenzione	senza esenzione	Media Esenzione reddito imponibile	Media scaglione fisso
46	99	144	€ 11.434	0,72
43	129	76	€ 12.505	0,68
32	83	64	€ 12.504	0,62
18	56	57	€ 10.837	0,70
44	55	29	€ 13.691	0,68
13	46	14	€ 12.022	0,74
12	54	10	€ 12.398	0,75
22	100	33	€ 12.259	0,77
19	47	8	€ 13.447	0,77
50	109	75	€ 11.141	0,72
2	18	59	€ 11.833	0,57
26	94	42	€ 12.457	0,71
327 21,79	890 59,29	611 40,71	€ 12.211	0,70

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

Cnel, *Analisi della governance e della spesa dei servizi sociali territoriali. Osservatorio nazionale per i servizi sociali territoriali*, Roma, 2024.

Cnel, *Rapporto sui servizi sociali territoriali 2025. Analisi della spesa dei Comuni nel 2022, un confronto temporale tra Ambiti territoriali sociali (ATS)*, Roma, 2025.

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

Fnp Cisl Lombardia, *La negoziazione sociale in Lombardia, Informa 2*, Milano, 2025, Gruppo Stampa GB srl.

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, *Legge n° 207 del 30/12/2024*, Serie generale n° 305, Roma, 2024.

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

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, *Legge n° 33 del 23 marzo 2023*, Serie generale n° 76, Roma, 2023.

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

Geria A. (a cura di), *La contrattazione sociale e il welfare. Strumenti per la formazione sindacale*, Roma, 2025, Edizioni Lavoro.

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

Ifel - Fondazione Anci (a cura di), *I Comuni della Lombardia 2026*, Milano, 2026, cpalquadrato.it.

Istat, *La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2022*, Roma, 2025.

Istat, *Rapporto annuale 2026. La situazione del Paese*, Roma, 2026.

Lodigiani R., Riva E., Colombi M. (a cura di), *Rapporto 2025. Contrattare e partecipare. Il coraggio della contrattazione sociale. Osservatorio sociale della contrattazione territoriale Cisl e Fnp Cisl*, Roma, 2025, Edizioni Lavoro.

Lodigiani R., Riva E., Colombi M. (a cura di), *Rapporto 2026. Contrattare e partecipare. Per programmare e dare forma sociale allo sviluppo dei territori*, Roma, 2026.

Marchiotti A., *Introduzione allo studio della contrattazione sociale in Italia*, Adapt University press, Modena, 2026.

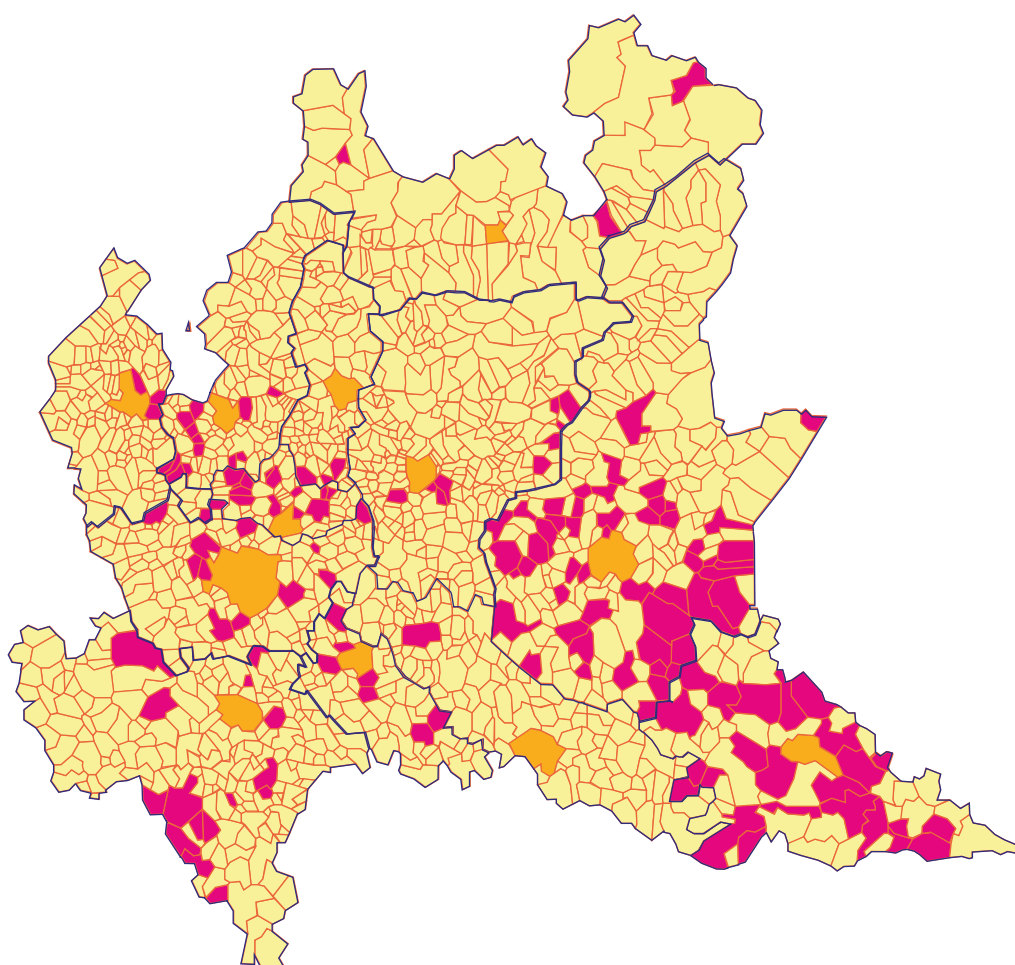
Pesenti L., Merlo F. (a cura di), *Verso un nuovo welfare locale e plurale. Innovazione, integrazione e contrattazione sociale in Lombardia*, Milano, 2011, Guerini e Associati.

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



■ CAPOLUOGO DI PROVINCIA

■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

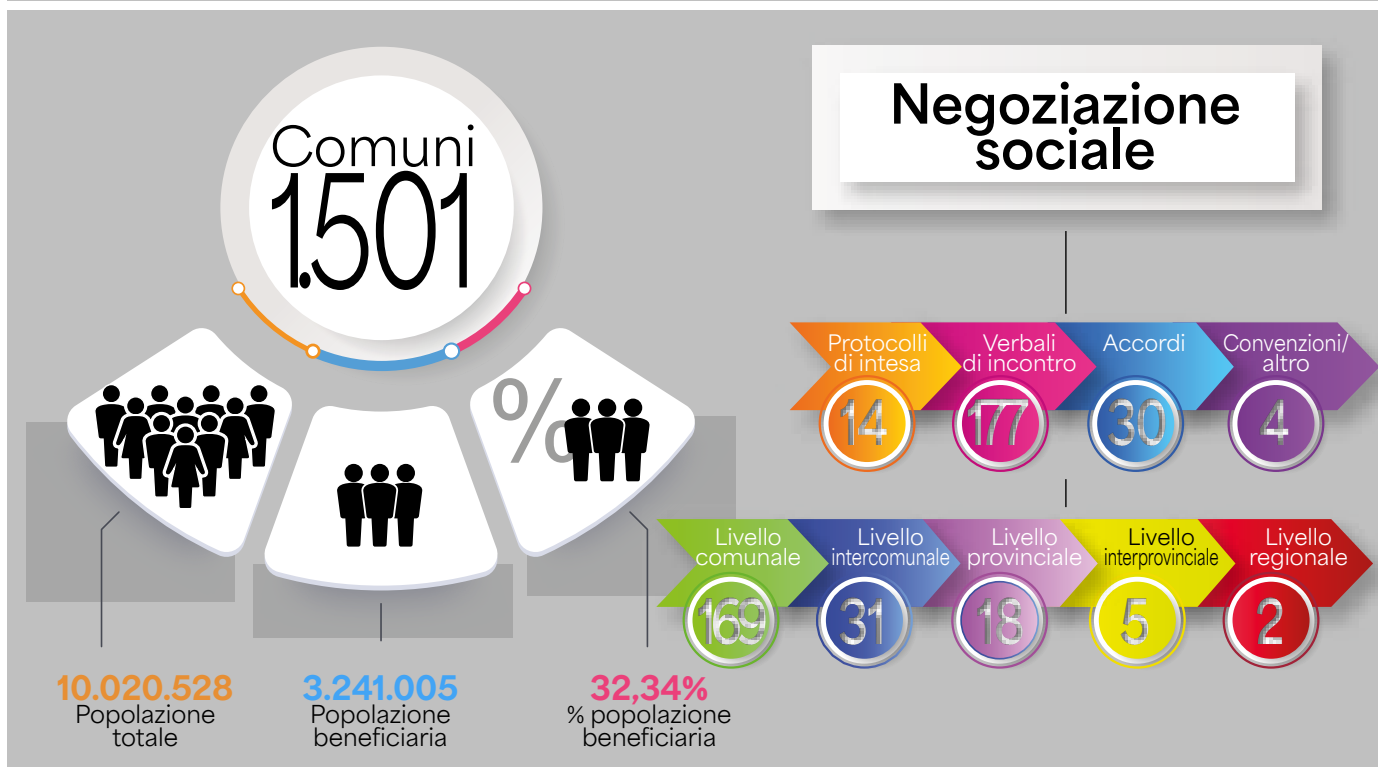
LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE

Riportiamo, in conclusione alla pubblicazione, una mappa regionale con evidenziati graficamente i comuni nei quali si è svolta l'azione negoziale. Seguono poi 12 dashboard provinciali riassuntive di quanto si può ritrovare all'interno del rapporto.

DASHBOARD

APPENDICE

LOMBARDIA



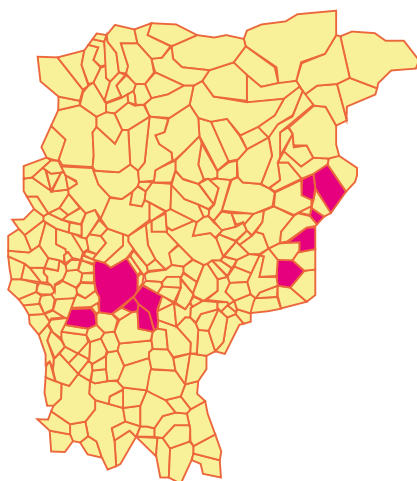
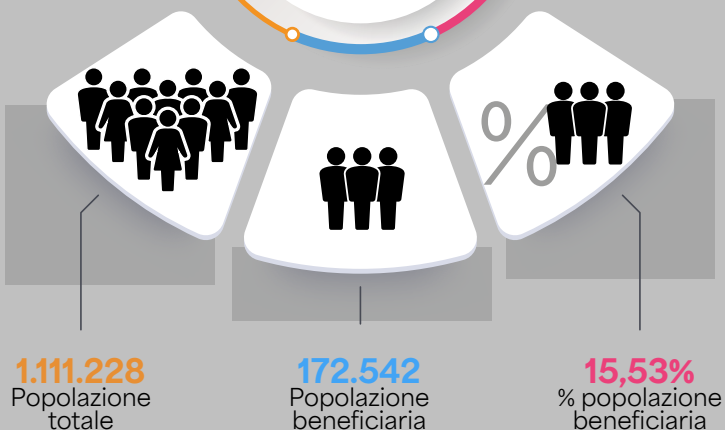
Fiscalità locale



PROVINCIA BERGAMO

Negoziatore sociale

Comuni
243



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale



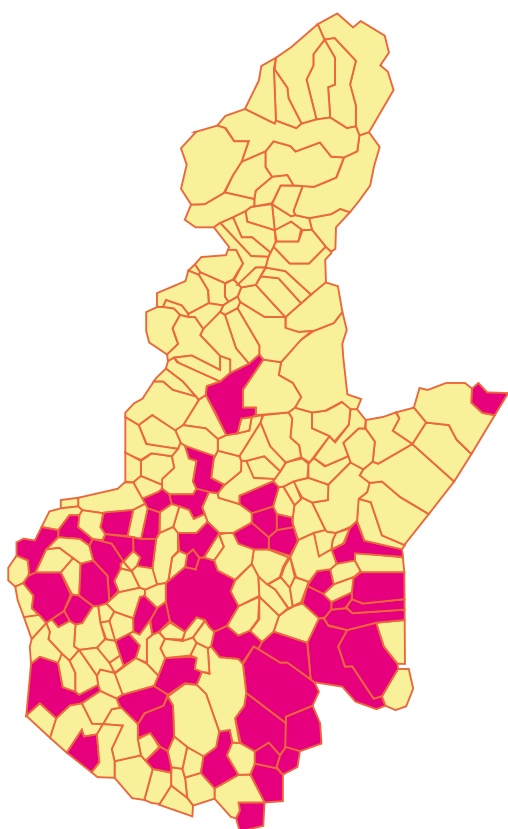
DASHBOARD

PROVINCIA BRESCIA

Comuni
205



Negoziazione sociale

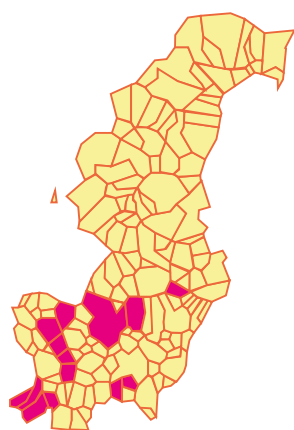
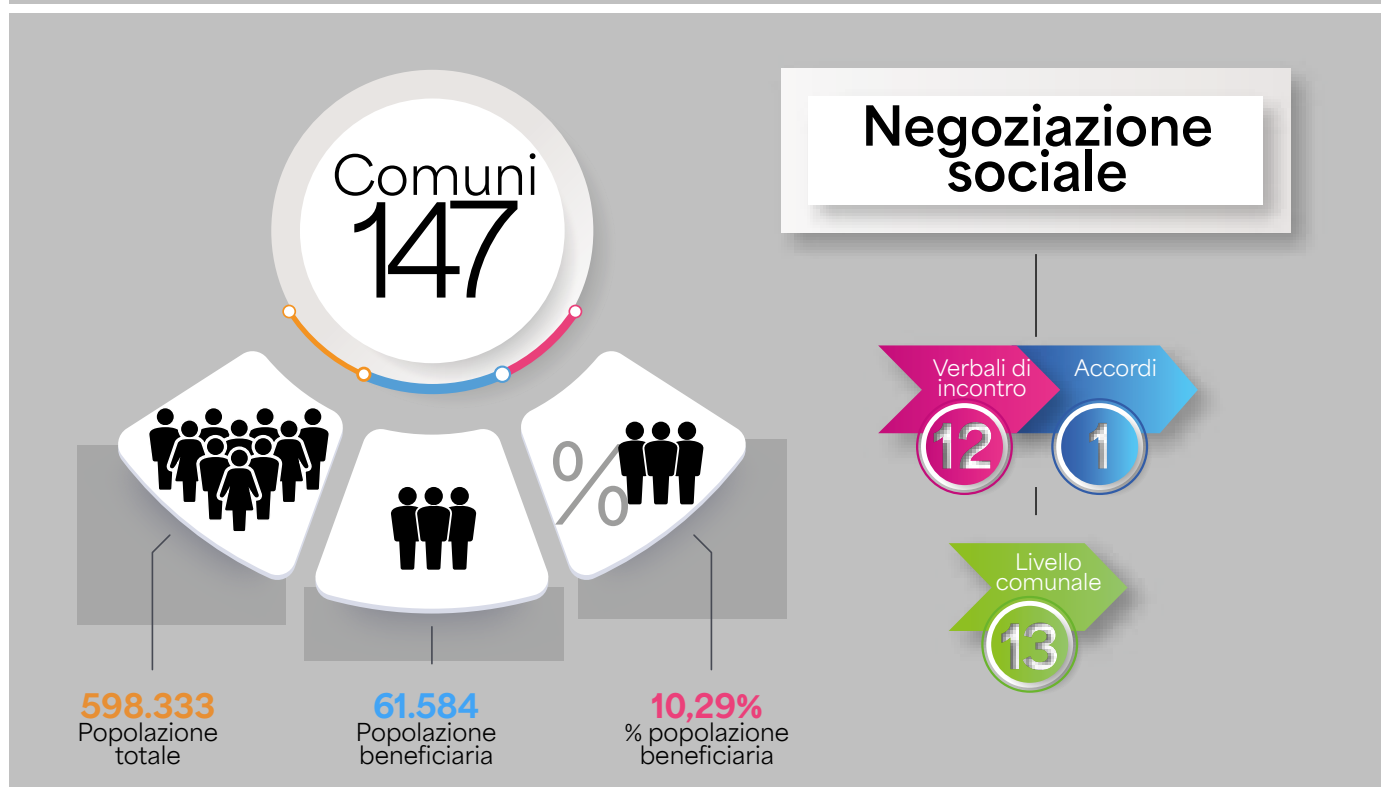


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale



PROVINCIA COMO



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.504€	Esenzione media redditi Irpef
0,62	Media scaglione fisso
101	Comuni con aliquota unica
35	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
14	Comuni senza addizionale
83	Comuni con esenzione
64	Comuni senza esenzione
32	Comuni con aliquote progressive

DASHBOARD

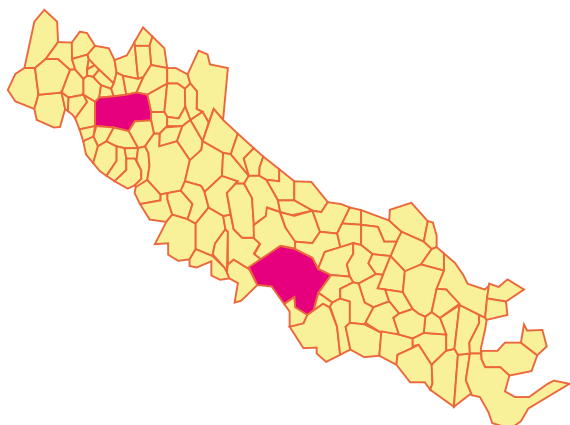
PROVINCIA CREMONA

Comuni
113



353.995
Popolazione
totale

Negoziazione sociale



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

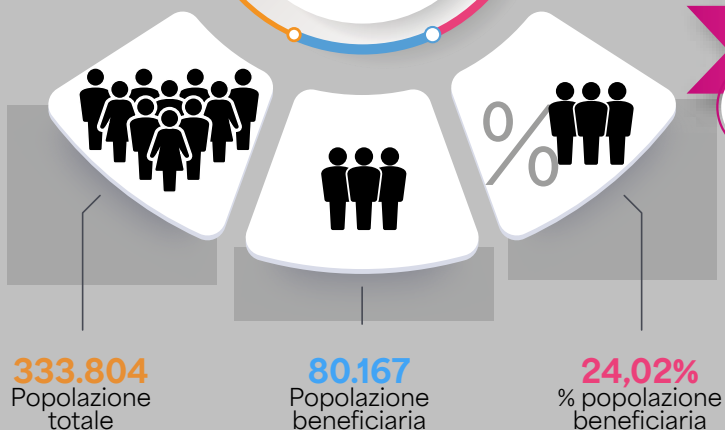
Fiscalità locale

10.837€	Esenzione media redditi Irpef
0,70	Media scaglione fisso
93	Comuni con aliquota unica
50	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
2	Comuni senza addizionale
56	Comuni con esenzione
57	Comuni senza esenzione
18	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA LECCO

Negoziazione sociale

Comuni
84



Fiscalità locale

13.691€

Esenzione media redditi Irpef

0,68

Media scaglione fisso

35

Comuni con aliquota unica

19

Comuni con aliquota unica massima (0,8%)

5

Comuni senza addizionale

55

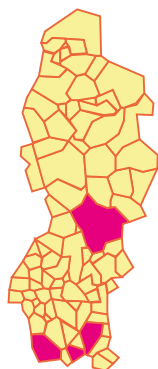
Comuni con esenzione

29

Comuni senza esenzione

44

Comuni con aliquote progressive

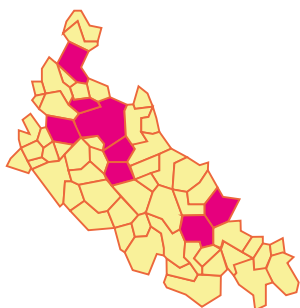
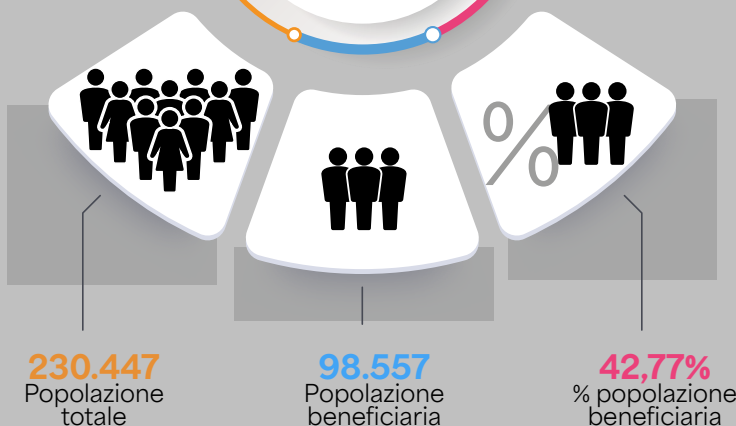


COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

DASHBOARD

Negoziatore sociale

Comuni
60



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

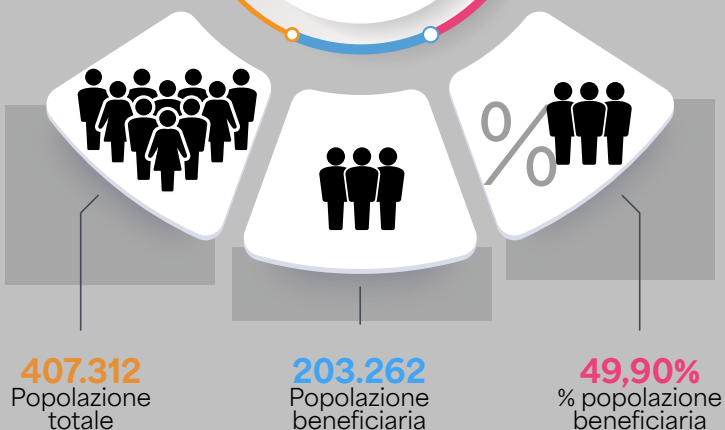
Fiscalità locale



PROVINCIA MANTOVA

Negoziatore sociale

Comuni
64



Verbali di incontro

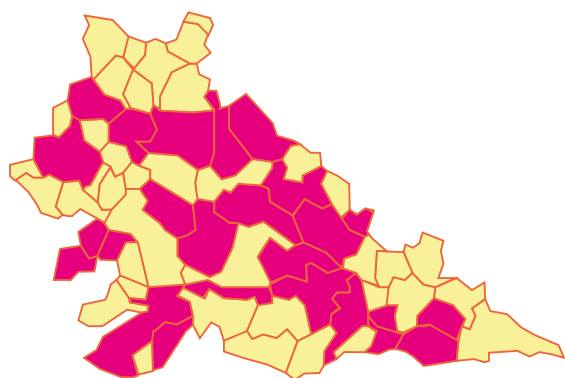
27

Livello comunale

25

Livello provinciale

2



Fiscalità locale

12.398€

Esenzione media redditi Irpef

0,75

Media scaglione fisso

51

Comuni con aliquota unica

37

Comuni con aliquota unica massima (0,8%)

1

Comuni senza addizionale

54

Comuni con esenzione

10

Comuni senza esenzione

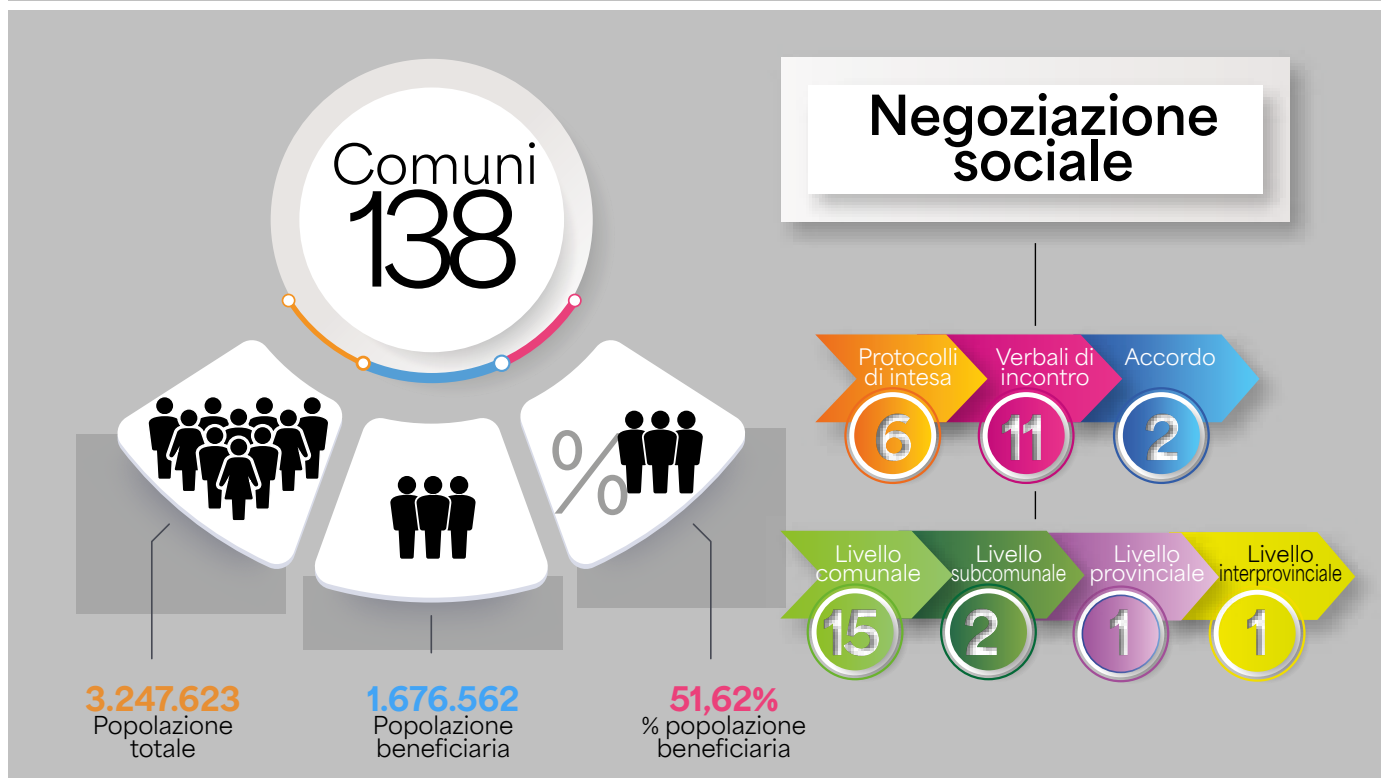
12

Comuni con aliquote progressive

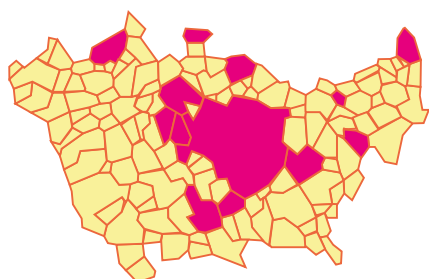
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

DASHBOARD

PROVINCIA MILANO



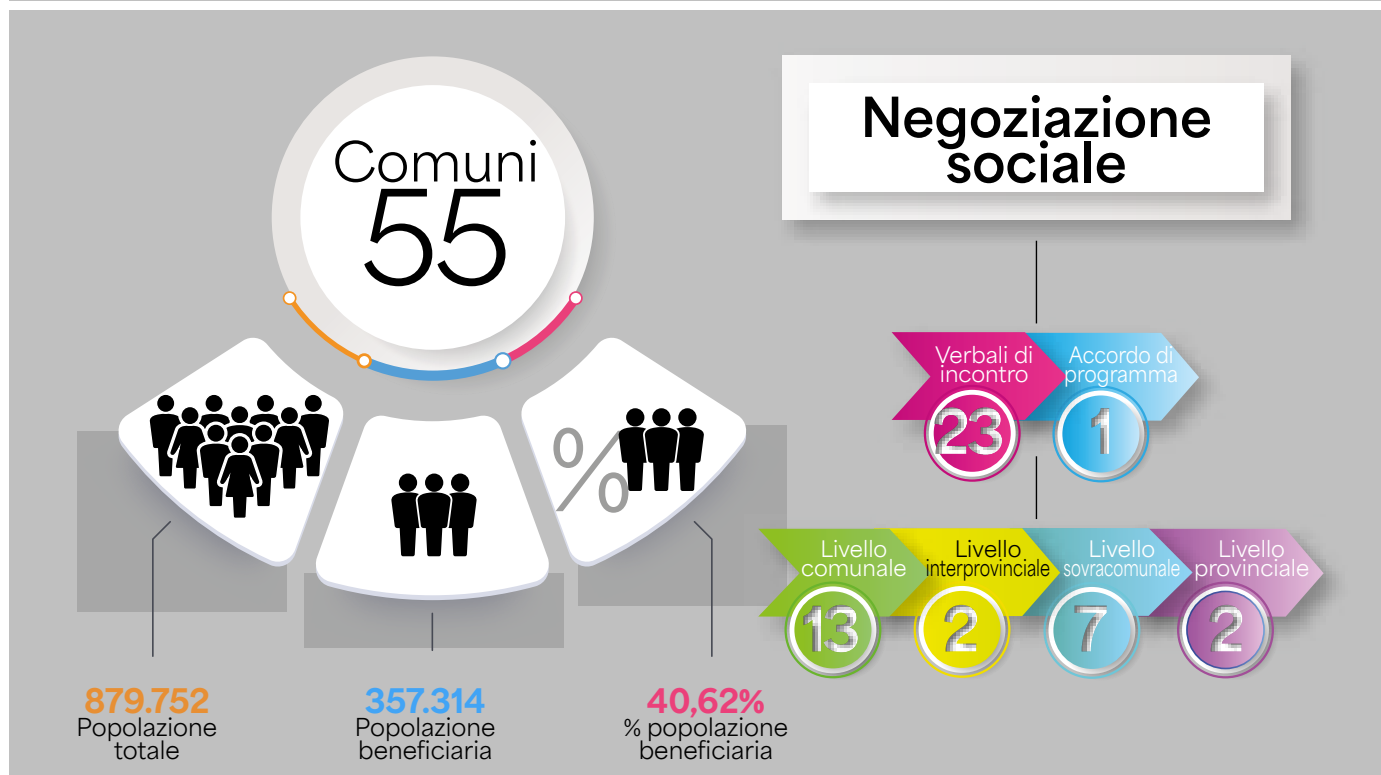
Fiscalità locale



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

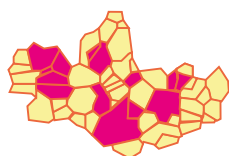
12.259€	Esenzione media redditi Irpef
0,77	Media scaglione fisso
109	Comuni con aliquota unica
83	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
2	Comuni senza addizionale
100	Comuni con esenzione
33	Comuni senza esenzione
22	Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA MONZA E BRIANZA



Fiscalità locale

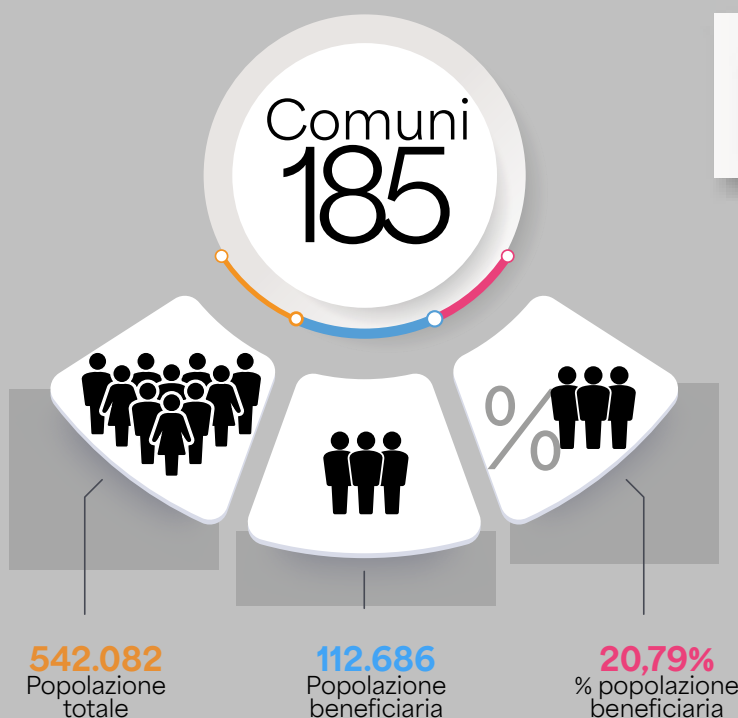
13.447€	Esenzione media redditi Irpef
0,77	Media scaglione fisso
36	Comuni con aliquota unica
26	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
0	Comuni senza addizionale
47	Comuni con esenzione
8	Comuni senza esenzione
19	Comuni con aliquote progressive



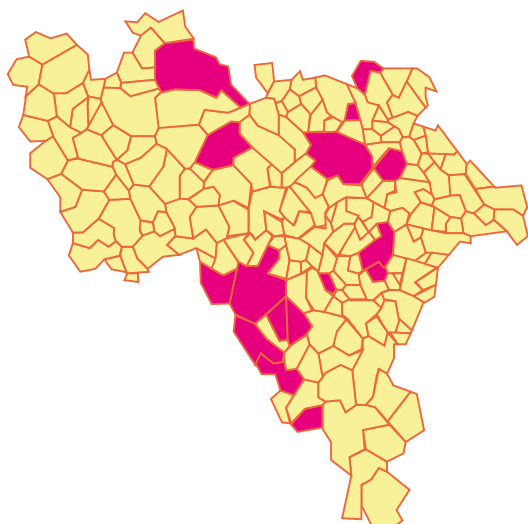
COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

DASHBOARD

PROVINCIA PAVIA



Negoziazione sociale



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale



PROVINCIA SONDRIO



179.051
Popolazione
totale

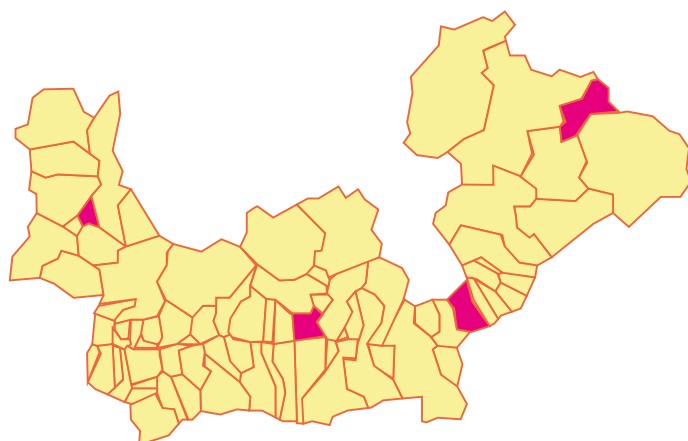
Negoziazione sociale

Verbale di
incontro

23

Livello
sovracomunale

7



 COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

11.833€

Esenzione media
redditi Irpef

0,57

Media scaglione fisso

49

Comuni con aliquota
unica

18

Comuni con aliquota
unica massima (0,8%)

26

Comuni senza addizionale

18

Comuni con esenzione

59

Comuni senza esenzione

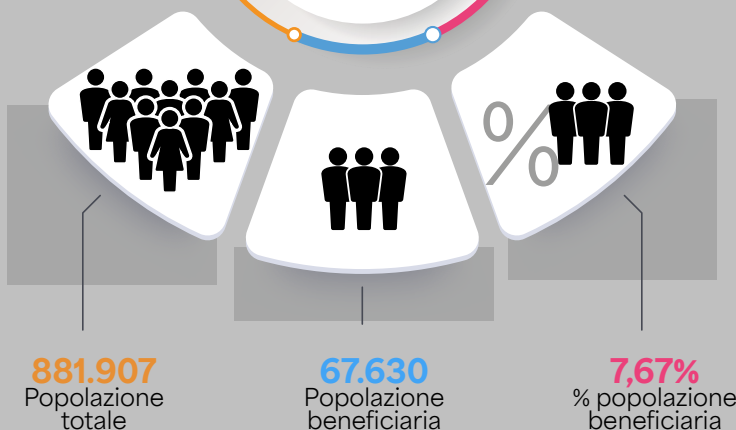
2

Comuni con aliquote
progressive

DASHBOARD

PROVINCIA VARESE

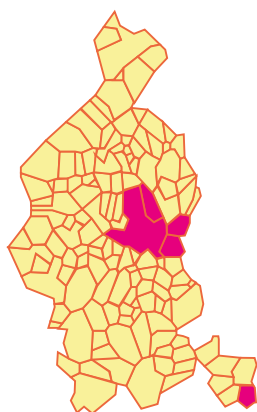
Comuni
136



Negoziazione sociale



Fiscalità locale



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

12.457€	Esenzione media redditi Irpef
0,71	Media scaglione fisso
106	Comuni con aliquota unica
53	Comuni con aliquota unica massima (0,8%)
4	Comuni senza addizionale
94	Comuni con esenzione
42	Comuni senza esenzione
26	Comuni con aliquote progressive

INFORMA Periodico della
Federazione Nazionale
Pensionati Cisl della Lombardia
NON AUTOSUFFICIENZA E RSA
Osservatorio Regionale Fnp Cisl
Lombardia sulle Rsa
**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 settembre 2026

Legale Rappresentante

Sergio Marcelli

Direttore Responsabile

Marta Valota

Vice Direttori

Giovanna Mantelli

Onesto Recanati

Giuseppe Saronni

Testi ed elaborazione a cura di

Pietro Cantoni

Con la collaborazione di

Cristina Cozzi

Rosanna Favulli

Matteo Merlino

Manuela Verdino

Progetto grafico ed impaginazione

Condiviso srl

Numero 2

Settembre 2026

Sede e redazione

Via Gerolamo Vida, 10

20127 Milano - MI

Tel. 02.89.35.53.0

Fax 02.89.35.53.50

www.pensionaticisl Lombardia.it

pensionati_lombardia@cisl.it

Stampa

Gruppo Stampa GB srl

Sesto San Giovanni (MI)

informa 

N° 2 - SETTEMBRE 2026

informa 

I NOSTRI CONTATTI STRUTTURE REGIONALI

FNP CISL Lombardia

Via G. Vida 10
20127 Milano
Tel - 02/89355300

pensionati_lombardia@cisl.it
www.pensionaticisl Lombardia.it

STRUTTURE TERRITORIALI

FNP CISL Bergamo

Via Carnovali, 88
24126 Bergamo
Tel - 035/324260

fnp.bergamo.sebino@cisl.it
www.fnpbergamo.altervista.org

FNP CISL Asse del Po

Via Dante 121
26100 Cremona
Tel - 0372/413426

fnp.assedelpo@cisl.it

FNP CISL Brescia Valle Camonica

Via Altipiano d'Asiago, 3
25128 Brescia
Tel - 030/3844630

pensionati.brescia@cisl.it

FNP CISL Milano Metropoli

Via Valassina, 22
20159 Milano
Tel - 02/20525230
pensionati.milano@cisl.it

pensionati.milano@cisl.it
www.fnpmilanometropoli.it

FNP CISL Monza-Brianza-Lecco

Via Dante, 17/A
20900 Monza
Tel - 039/2399219-218

fnp.brianza.lecco@cisl.it

FNP CISL Pavia-Lodi

Via Rolla, 3
27100 Pavia
Tel - 0382/530554

pensionati.pavia@cisl.it

FNP CISL dei Laghi

Via Fratelli Recchi, 11
22100 Como
Tel - 031/304000

pensionati.laghi@cisl.it
<https://fnpdeilaghi.com>

FNP CISL Sondrio

Via Bonfadini, 1
23100 Sondrio
Tel - 0342/527814

pensionati.sondrio@cisl.it



SEGUI LA FNP CISL LOMBARDIA



<https://www.facebook.com/FnpCislLombardia>



<https://twitter.com/FnpLombardia>



Fnp-Cisl Lombardia



<https://www.pensionaticislombardia.it/>

