



LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2024

INFORMA Periodico della
Federazione Nazionale
Pensionati Cisl della Lombardia
LA NEGOZIAZIONE SOCIALE
IN LOMBARDIA - Rapporto 2024
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 Aprile 2025

Legale Rappresentante

Sergio Marcelli

Direttore Responsabile

Marta Valota

Vice Direttori

Giovanna Mantelli

Onesto Recanati

Giuseppe Saronni

Testi ed elaborazione a cura di

Pietro Cantoni

Giuseppe Redaelli

Con la collaborazione di

Alessandro Geria

Adriana Coppola

Cristina Cozzi

Rosanna Favulli

Numero **2**
Aprile 2025

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)



LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2024

n° 2 Aprile 2025

6 **CAP. 1 - LA NEGOZIAZIONE SOCIALE**

- 7 Il rapporto 2024
- 11 La negoziazione sociale
- 13 La negoziazione nel sistema di welfare
- 15 La negoziazione e la Cisl

18 **CAP. 2 - LA NEGOZIAZIONE IN ITALIA**

- 19 L'Osservatorio sociale Cisl
- 21 Un confronto nazionale

24 **CAP. 3 - LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA**

- 25 La negoziazione nel 2024
- 30 La negoziazione regionale
- 32 La negoziazione sovracomunale
- 36 La negoziazione comunale

42 **CAP. 4 - L'ANALISI LOMBARDA**

- 43 La tipologia
- 44 La durata
- 45 I firmatari
- 46 I beneficiari
- 47 Le macro aree
- 48 Le tematiche

50 **CAP. 5 - LA FISCALITÀ LOCALE**

- 51 L'addizionale regionale
- 53 L'addizionale comunale
- 54 L'addizionale comunale in Lombardia

60 **CAP. 6 - CONCLUSIONI**

- 61 Il sistema di welfare lombardo
- 61 La negoziazione del futuro

64 **BIBLIOGRAFIA**

| | |
|----|---|
| 66 | APPENDICE: LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE |
| 67 | LOMBARDIA |
| 68 | Provincia Bergamo |
| 69 | Provincia Brescia |
| 70 | Provincia Como |
| 71 | Provincia Cremona |
| 72 | Provincia Lecco |
| 73 | Provincia Lodi |
| 74 | Provincia Mantova |
| 75 | Città metropolitana di Milano |
| 76 | Provincia Monza Brianza |
| 77 | Provincia Pavia |
| 78 | Provincia Sondrio |
| 79 | Provincia Varese |



CAPITOLO 1



LA NEGOZIAZIONE SOCIALE

IL RAPPORTO 2024

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

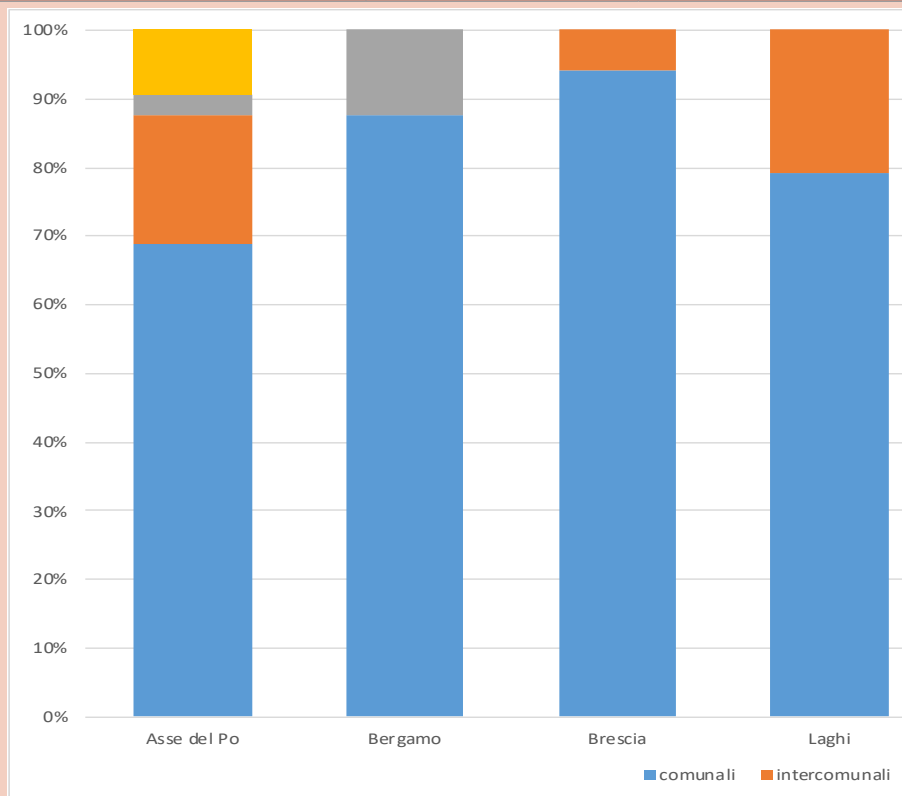
Nel 2024 sono state sottoscritte in Lombardia 205 intese, per la maggior parte frutto di confronti con i comuni (85%), in modo particolare di piccole dimensioni. Il 9% è invece rappresentato da protocolli in ambito sovracomunale.

La pubblicazione è composta da 6 capitoli: nel primo viene trattata la negoziazione sociale, con i suoi aspetti, gli elementi caratterizzanti e il ruolo del sindacato; nel secondo, anche grazie all’apporto della struttura nazionale, si analizzano l’andamento della negoziazione in Italia e l’implementazione del nuovo strumento dell’Osservatorio sociale della contrattazione territoriale; il terzo e il quarto approfondiscono l’azione concertativa in Lombardia e analizzano i testi dei verbali sottoscritti; il quinto capitolo è destinato allo studio della fiscalità locale, regionale e territoriale; mentre nelle conclusioni vengono proposte una panoramica e alcune linee di lavoro per la negoziazione del futuro. Infine in appendice presentiamo 12 schede provinciali riassuntive che fotografano la situazione interna ai territori.



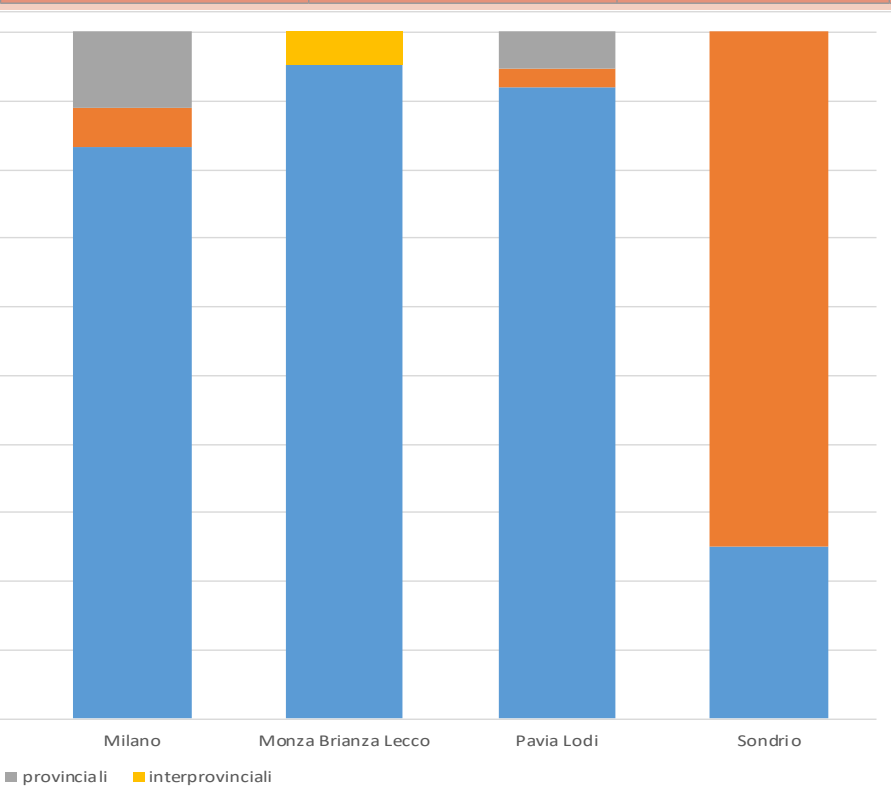
TAB 1 GRAF 1: ACCORDI PER TERRITORIO FNP LOMBARDIA 2024

| territori | comunali | intercomunali |
|---------------------|--------------|---------------|
| Asse del Po | 22 | 6 |
| Bergamo | 14 | 0 |
| Brescia | 48 | 3 |
| Laghi | 19 | 5 |
| Milano | 15 | 1 |
| Monza Brianza Lecco | 20 | 0 |
| Pavia Lodi | 35 | 1 |
| Sondrio | 1 | 3 |
| Totale | 174 | 19 |
| % su totale | 84,88 | 9,27 |



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

| provinciali | interprovinciali | regionali | totale |
|-------------|------------------|-------------|------------|
| 1 | 3 | 0 | 32 |
| 2 | 0 | 0 | 16 |
| 0 | 0 | 0 | 51 |
| 0 | 0 | 0 | 24 |
| 2 | 0 | 0 | 18 |
| 0 | 1 | 0 | 21 |
| 2 | 0 | 0 | 38 |
| 0 | 0 | 0 | 4 |
| 7 | 4 | 1 | 205 |
| 3,41 | 1,95 | 0,49 | |



Attraverso questo rapporto intendiamo proporre un'analisi approfondita dell'azione negoziale territoriale con gli attori lombardi e del suo effetto sulla vita quotidiana dei cittadini.

Ciò permette di costruire un quadro dell'attività locale e offre informazioni utili per conoscere le politiche sociali e fiscali, oltre che per analizzare i cambiamenti e gli 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.

Questa pubblicazione 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.

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



LA NEGOZIAZIONE SOCIALE

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 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.

Gli elementi chiave della negoziazione sociale sono quindi rappresentati da: confronto e relazione, bisogni e territorio, universalismo e popolazione, politiche pubbliche e welfare.

Anche se ancora poco conosciuta rispetto alle più tradizionali forme dell'agire sindacale, la negoziazione sociale si caratterizza per essere creativa e mutevole e rappresenta uno dei principali ambiti di azione per la Fnp e la Cisl, all'interno di una tradizione ormai consolidata nel panorama italiano.

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, cioè con vantaggi per entrambi gli attori.

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

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

1. la **Costituzione Italiana**, attraverso l'introduzione e il rafforzamento del principio della sussidiarietà, sia nella sua accezione verticale che in quella orizzontale;
2. 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, pro-

gettazione 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;

3. 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;
4. 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 ¹ 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;
5. la **normativa regionale**, come la delibera che definisce le linee guida per la programmazione sociale territoriale dei Piani di Zona, che regola le politiche di welfare territoriale;
6. 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.

¹ L’articolo 5 comma 13 bis e articolo 7 comma 17 ter.

LA NEGOZIAZIONE NEL SISTEMA DI WELFARE

L'esigenza di dare voce ai bisogni sociali dei quali nessun attore si era fatto interprete e l'acuirsi delle disuguaglianze hanno rafforzato, all'inizio del terzo millennio, 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, 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 nell'ultimo decennio del secolo scorso, al punto che durante il Congresso del 1993 la Fnp propose 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 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 attualmente uno degli assi portanti sui quali investire per innovare le strategie di azione puntuale e complessiva del nostro sindacato sul territorio.

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 comunità locali.

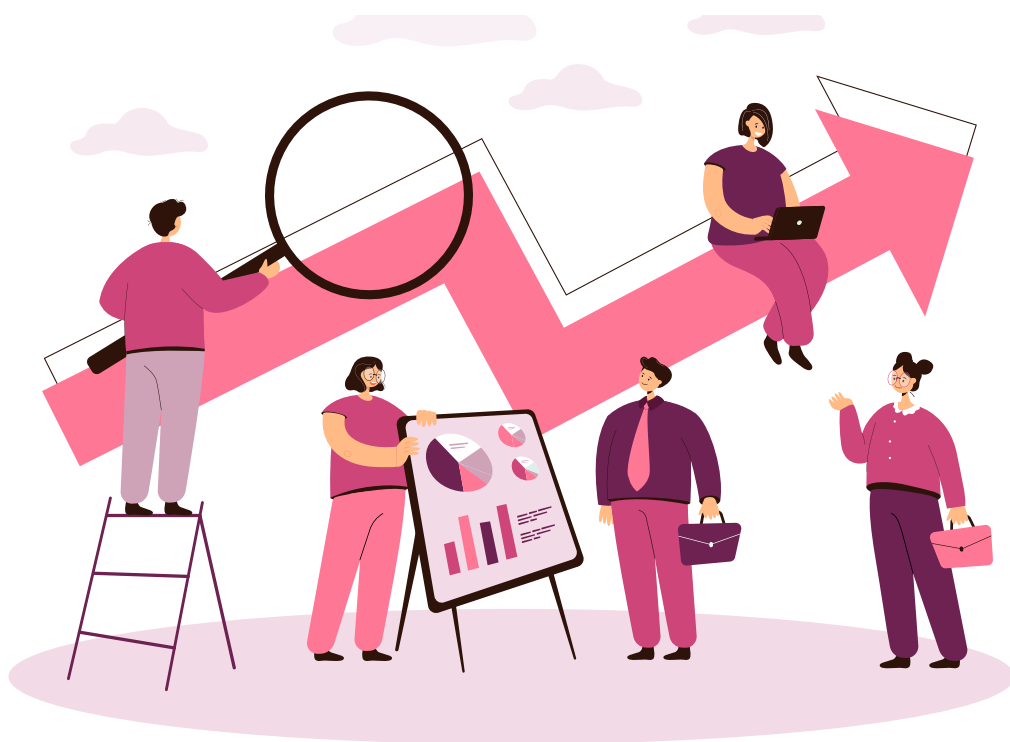
Con la messa a disposizione di nuove risorse, quali soprattutto quelle derivanti dal Pnrr e dai fondi europei, siamo chiamati a sviluppare un confronto ancora più attento alla co-programmazione, alla co-progettazione e alla co-realizzazione della rete delle unità di offerta sociale, attraverso una negoziazione 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 ed in generale di tutta la popolazione. I coordinatori RIs e gli attivisti Fnp, presenti in molti comuni lombardi, sono a diretto contatto con migliaia di persone che entrano nelle sedi sindacali per le pratiche fiscali e previdenziali, oppure per semplici informazioni sui servizi sociali e sanitari; 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, non solo confermano l’importanza e l’efficacia dello strumento della negoziazione sociale, ma rendono il sindacato confederale maggiormente visibile e promotore 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 l’azione sindacale, è necessario però mantenere vivi i valori e le motivazioni originari della Cisl.

Il sindacato, in modo particolare la Fnp e la Cisl, ha colto questa occasione diventando a tutti gli effetti un attore protagonista del welfare. Il confronto amplia la sua rappresentanza a livello decentrato, andando oltre i classici confini del luogo di lavoro e della tutela del lavoratore, per allargarsi al ter-

ritorio e alla promozione del benessere della popolazione, intervenendo in modo specifico sui servizi di welfare e sulla fiscalità locale.

La Cisl e la Fnp dovranno continuare a ricoprire, anche in futuro, un ruolo di primo piano 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 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



LA NEGOZIAZIONE IN ITALIA

L'OSSERVATORIO SOCIALE CISL ²

L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale promosso dalla Cisl e dalla Fnp, grazie all'esperienza di oltre 10 anni di attività, si è profondamente rinnovato intervenendo sia sulla piattaforma informatica sia sul modello di archiviazione e classificazione degli accordi. L'obiettivo è stato quello sia di rendere sempre più fruibile ed agevole la ricerca nel database (contenente più di 11.000 documenti) e la reportistica automatica, sia di restituire informazioni e dati più dettagliati e coerenti rispetto alla versione precedente. Rispetto a quest'ultimo aspetto sono state infatti poste come base di analisi le principali aree di rischio sociale e le funzioni di protezione (es. anzianità, disabilità, salute) distinte dagli strumenti di intervento (come trasferimenti economici o servizi) e dalle logiche di erogazione (universalità o selettività). Grazie al rapporto consolidato con il Centro Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano è stato possibile elaborare un sistema di analisi funzionale ai fabbisogni conoscitivi degli aspetti prioritari per la Cisl, mantenendo al contempo l'allineamento con i più diffusi criteri in uso per lo studio scientifico delle politiche pubbliche. Non solo, il nuovo Osservatorio consente una analisi più attenta dei processi che riguardano la qualità della partecipazione sindacale (si tratta di accordi o verbali di incontro? Si concorda la programmazione o la gestione degli interventi? Si prevede la diffusione dei risultati ed il coinvolgimento dei beneficiari?).

L'impegno profuso in questi anni per riuscire a potenziare l'Osservatorio, anche grazie al prezioso apporto delle strutture dell'organizzazione e in particolare della Lombardia, va di pari passo con un programma definito nella primavera scorsa tra la segreteria della Confederazione e della Fnp nazionale e condiviso con le strutture regionali, per dare impulso a questa importante azione sindacale nelle comunità locali.

Sono stati così concordati orientamenti precisi e promosse attività rispetto:

- ai contenuti della negoziazione sociale, ampliati dall'area del welfare in senso stretto a tutte le materie che incidono sul benessere e sullo sviluppo sostenibile (es. mobilità, infrastrutture, legalità) ed ai processi da attivare (a partire dall'importante verifica dei bisogni e delle risorse del territorio);
- alla rete organizzativa che deve sostenere la negoziazione sociale indicando ad ogni livello impegni di promozione e/o di realizzazione della

² A cura di Alessandro Geria, coordinatore dell'Osservatorio sociale delle contrattazione territoriale della Cisl nazionale.

negoziiazione sociale;

- alla formazione dei quadri e dirigenti impegnati come facilitatori della negoziazione sociale oppure rivolta direttamente ai contrattualisti sociali sul territorio;

Tutto ciò consente all'Osservatorio di svolgere appieno la funzione di strumento "servente" a qualificare la rappresentanza Cisl, utilizzando appieno il patrimonio informativo ora più ricco ed accessibile. Il nuovo quadro interpretativo che è stato applicato a partire dagli accordi sottoscritti dal 2022 in avanti, se confrontato con la serie storica fa emergere alcune conferme ed alcune novità sul piano nazionale. Di seguito si riportano gli aspetti più rilevanti relativi agli anni 2022/2023, rimandando per maggiori approfondimenti alla lettura dei Rapporti nazionali, realizzati sempre grazie alla partnership con il Centro Wwell, ed in particolare al più recente, presentato nel marzo 2025 (consultabili e scaricabili sulla home page della Cisl nell'area dedicata all'Osservatorio Sociale).

Quali gli elementi che caratterizzano la contrattazione sociale di prossimità della Cisl?

La negoziazione sociale permane diffusa sul territorio nazionale, anche se resta praticata in sole 16 Regioni e consolidata in non più di una decina (con la conferma della prevalenza di accordi, il 37,2% del totale, siglati in Lombardia). Complessivamente, il numero degli inserimenti è decrescente rispetto al periodo pre-pandemico. Nell'ultimo anno in esame, il 2023, sono stati infatti archiviati 587 documenti: in crescita rispetto all'anno precedente, ma poco più della metà rispetto ai 925 del 2019. A fronte di questo dato emerge però, grazie alla nuova classificazione, che gli accordi o le intese (75,2%) sono di gran lunga superiori ad altre tipologie di documenti sottoscritti, ma meno vincolanti (es. verbali di incontro). Un elemento costante rispetto al passato è la preponderanza di negoziazione con il singolo comune, piuttosto che con aggregazioni di Enti locali (come ad esempio gli Ambiti territoriali). Così come permane, pur con le dovute cautele dovute alla differente catalogazione, l'elevata complessità degli accordi che prevedono un numero di azioni o misure di politica superiori a 5 (circa il 70%) e afferenti all'area del welfare sociale (soprattutto anziani, famiglia e minori, istruzione). A seguire, le altre aree interessate sono il fisco e la salute, specie distrettuale. Gli interventi riguardano maggiormente l'erogazione di servizi piuttosto che i trasferimenti monetari, con l'ulteriore elemento positivo che in oltre la metà dei casi gli accordi sono finalizzati a potenziare o mantenere la rete di offerta sul territorio. Inoltre si rileva che le azioni tendono a indi-

viduare le platee di riferimento selezionando le più fragili in base a criteri socio-anagrafici ed economici.

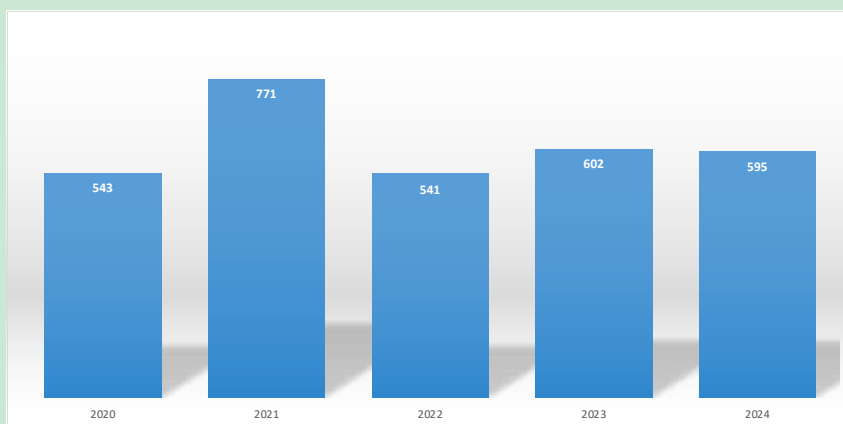
La negoziazione sociale è espressione della partecipazione sociale che contribuisce a garantire la necessaria trasparenza amministrativa, elemento pregiato per la democrazia sostanziale. Anche in questo caso i dati dell'Osservatorio ci descrivono un panorama variegato ma positivo dell'azione della Cisl. Risulta che il 74,7% degli accordi incide già in fase di programmazione delle politiche; il 68% circa ha caratteristiche di coinvolgimento pieno e non meramente consultivo o informativo ed è anche in crescita la quota di accordi che prevedono forme di valutazione dell'impatto, la sua diffusione e il coinvolgimento dei beneficiari.

Un panorama quindi che, seppure con alcuni elementi di criticità che permangono (su cui concentrare l'attenzione) e soprattutto forti caratterizzazioni territoriali legate a diversi modelli di governance, conferma il ruolo del sindacato come: interlocutore autorevole delle istituzioni locali che favorisce una corretta logica sussidiaria; promotore della rete di protezione e promozione sociale territoriale complementare rispetto a quella nazionale; agente di sviluppo delle risorse locali.

UN CONFRONTO NAZIONALE

Nel 2024 sono state sottoscritte in Italia 595 intese; il trend si mantiene costante dal 2020 in poi, con la parziale eccezione del 2021.

GRAF 2: Accordi in Italia 2020-2024

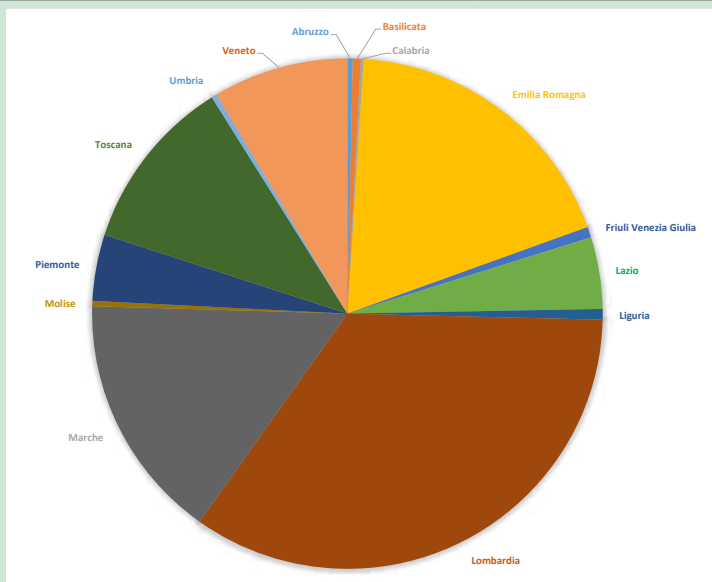


Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2025)

La negoziazione avviene in maniera disomogenea sul territorio nazionale, con Lombardia, Emilia-Romagna e Marche che si confermano regioni importanti per il numero di accordi siglati. Con buoni risultati seguono Toscana, Veneto, Lazio e Piemonte.

TAB 2 GRAF 3 : Accordi per regione - Italia 2024

| Tipologia | Accordi |
|-----------------------|------------|
| Abruzzo | 2 |
| Basilicata | 3 |
| Calabria | 1 |
| Campania | 0 |
| Emilia Romagna | 110 |
| Friuli Venezia Giulia | 4 |
| Lazio | 27 |
| Liguria | 4 |
| Lombardia | 205 |
| Marche | 93 |
| Molise | 2 |
| Piemonte | 25 |
| Puglia | 0 |
| Sardegna | 0 |
| Sicilia | 0 |
| Toscana | 66 |
| Trentino Alto Adige | 0 |
| Umbria | 2 |
| Valle d'Aosta | 0 |
| Veneto | 51 |
| Totale | 595 |



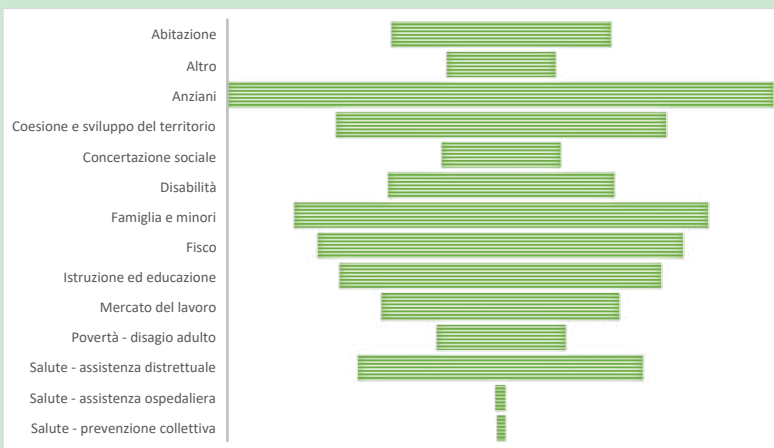
Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2025)

Più stimolante, rispetto alla distribuzione geografica, risulta essere il conte-

nuto della negoziazione sociale. Seguendo la suddivisione in macro-aree definite nell'Osservatorio risulta infatti che la tematica degli anziani è quella maggiormente trattata, seguita da: famiglia e minori, fiscalità locale, coesione e sviluppo del territorio, istruzione ed educazione, salute legata all'assistenza territoriale, mercato del lavoro, disabilità ed abitazione.

TAB 3 GRAF 4 : Accordi per macro area - Italia 2024

| Tipologia | Accordi |
|------------------------------------|---------|
| Abitazione | 356 |
| Altro | 176 |
| Anziani | 886 |
| Coesione e sviluppo del territorio | 536 |
| Concertazione sociale | 194 |
| Disabilità | 367 |
| Famiglia e minori | 672 |
| Fisco | 593 |
| Istruzione ed educazione | 522 |
| Mercato del lavoro | 386 |
| Povertà - disagio adulto | 208 |
| Salute - assistenza distrettuale | 462 |
| Salute - assistenza ospedaliera | 17 |
| Salute - prevenzione collettiva | 13 |



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2025)

L'OSSERVATORIO SOCIALE
È CONSULTABILE
AL SEGUENTE QR-CODE



CAPITOLO 3



LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA

LA NEGOZIAZIONE NEL 2024

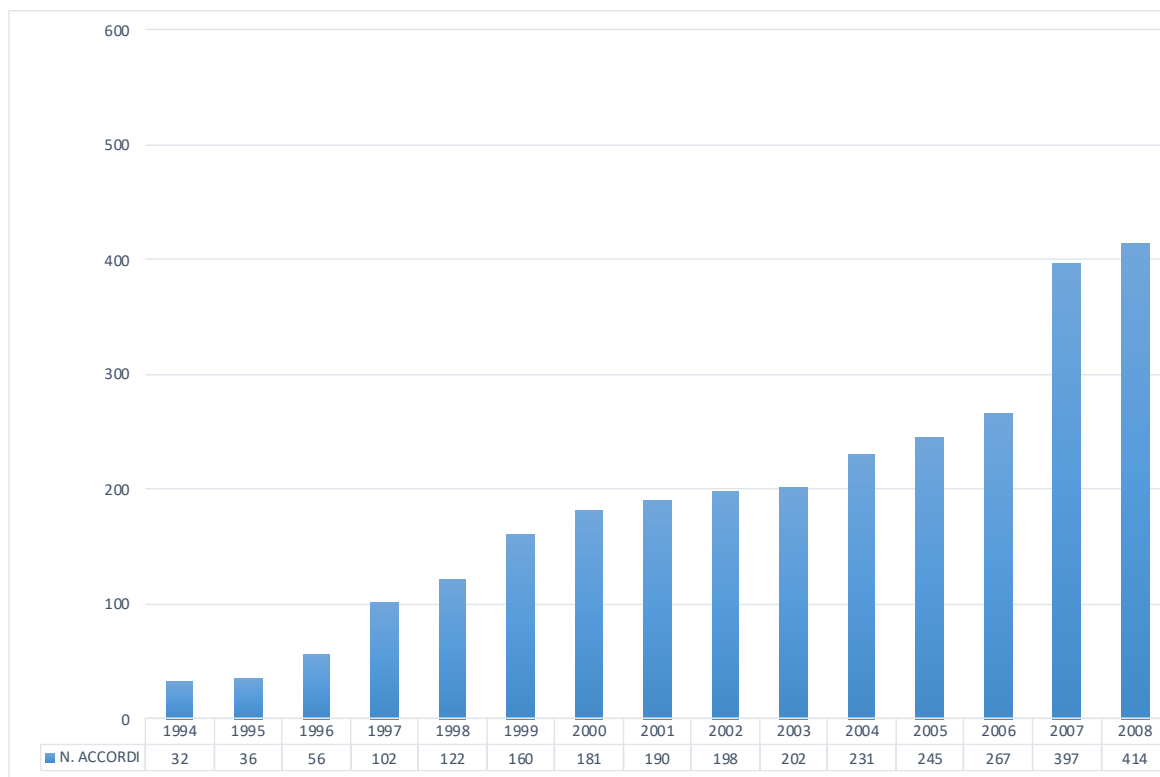
L'attività negoziale in Lombardia rappresenta una tra le attività core della Fnp e della Cisl che viene catalogata da oltre 30 anni attraverso gli archivi regionali e il lavoro dell'Osservatorio sociale.

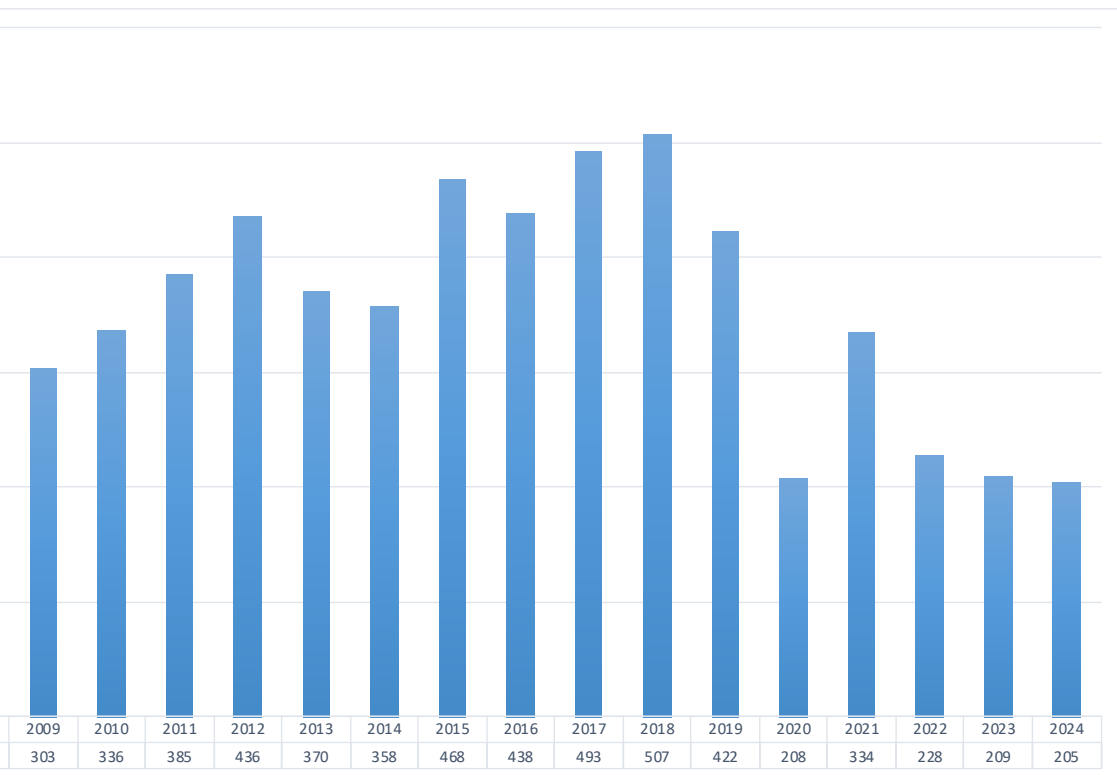
A partire dal 1994 possiamo distinguere tre diversi periodi della negoziazione sociale lombarda:

1. fase dell'avvio - durante il primo decennio (1994-2006) la negoziazione sociale si consolida come iniziativa sindacale, si instaurano relazioni con le amministrazioni locali e cominciano ad intravedersi i primi risultati. Si passa dai 30 documenti dei primi anni agli oltre 200 dell'inizio del nuovo millennio;
2. fase della stabilizzazione - nel decennio successivo (2007-2019) la negoziazione si stabilizza come uno dei fondamentali delle organizzazioni sindacali, raggiungendo stabilmente 400/500 documenti sottoscritti annualmente. Un forte impulso in questa fase è fornito dalla programmazione sovracomunale sociale attraverso la partecipazione nei Piani di Zona;
3. fase della resilienza - il terzo periodo, rappresentato dagli anni della pandemia e post-pandemici (2020-2024), sta evidenziando un cambiamento con la diminuzione del numero di intese firmate (fattore non solamente negativo, ma che denota un ritorno all'essenzialità della negoziazione). Sono cambiate, oltre che le modalità (come ad esempio i video-incontri), anche alcune tematiche: ai tradizionali servizi comunali e servizi sociali, si sono affiancate la sanità territoriale, la tutela delle nuove vulnerabilità, le progettualità di rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile.

Nel 2024 i documenti sottoscritti in Lombardia dai sindacati sono stati 205; 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 5: Accordi in Lombardia 1994-2024





Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

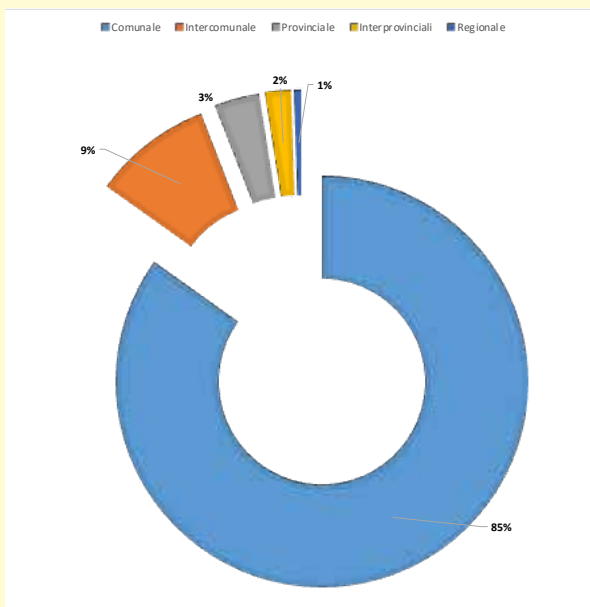
Suddividiamo l'azione negoziale in Lombardia in tre macro ambiti:

- **regionale;**
- **sovracomunale**, comprendente a sua volta i livelli: **interprovinciale, provinciale, intercomunale;**
- **comunale.**

Nel 2024 la maggioranza dei verbali è stata firmata a livello comunale (174, pari all'85%); seguono poi gli intercomunali (19, pari al 9%), i provinciali (7, pari al 3%), gli interprovinciali (3, pari al 2%) ed infine è stato sottoscritto un solo protocollo regionale (1%).

TAB 4 GRAF 6 : Accordi in Lombardia per Ambito 2024

| Ambito | Accordi |
|------------------|------------|
| Comunale | 174 |
| Intercomunale | 19 |
| Provinciale | 7 |
| Interprovinciale | 4 |
| Regionale | 1 |
| Totale | 205 |

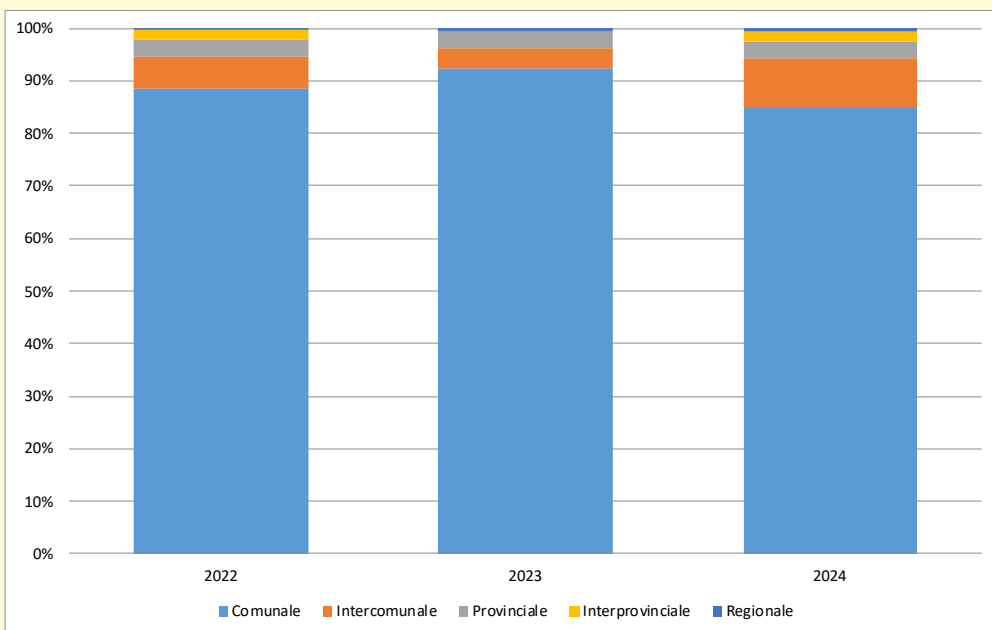


Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

Confrontando i dati relativi all'ultimo triennio 2022-2024 (che rappresenta anche la durata del mandato congressuale Cisl), possiamo rilevare che nella nostra regione le intese sottoscritte a livello comunale rimangono la forma predominante, costantemente sopra l'85%. In tutti e tre gli anni è stato firmato un solo protocollo a livello regionale e 7 provinciali.

TAB 5 GRAF 7 : Accordi in Lombardia per Ambito 2022-2024

| Ambito | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------|------------|------------|------------|
| Comunale | 202 | 193 | 174 |
| Intercomunale | 14 | 8 | 19 |
| Provinciale | 7 | 7 | 7 |
| Interprovinciale | 4 | 0 | 4 |
| Regionale | 1 | 1 | 1 |
| Totale | 228 | 209 | 205 |



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

Dall'analisi dei verbali emerge che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione, infatti anche nel 2024 sono emerse particolarità 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 propone di tutelare l'intera popolazione lombarda e di coordinare le attività sui territori, ponendosi tra il livello locale e quello nazionale. Il lavoro di confronto viene svolto principalmente con Regione Lombardia e con altri soggetti di rappresentanza, quali Anci Lombardia, in maniera sinergica all'interno di un percorso confederale e unitario. Nelle righe ci riferiremo però esclusivamente all'azione della sola Fnp, focalizzando così l'attenzione prettamente sulle tematiche di welfare. Nel 2024 la Fnp Cisl Lombardia ha preso parte a 13 incontri.

REGIONE 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. Gli interlocutori sono diversi: la Presidenza, la Giunta regionale, le Direzioni generali, il Consiglio regionale e le Commissioni consiliari. Gli incontri si sono svolti con due assessorati: l'Assessorato al Welfare, comprendente anche le riunioni dell'Osservatorio sociosanitario, e l'Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità; oltre ad un'audizione con la III Commissione consiliare.

Il confronto con l'**Assessorato al Welfare** ha toccato le 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 stanziare per le strutture residenziali delle aree anziani, disabilità e dipendenze;
- la proposta di un intervento di riordino delle rette e delle tariffe delle Rsa;
- la proposta di aggiornamento del sistema delle esenzioni dal pagamen-

to del ticket sanitario per reddito;

- il processo di attuazione dell'assistenza sanitaria territoriale;
- 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 2025).

L'interlocuzione con l'**Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità** ha riguardato:

- la realizzazione di interventi per favorire e promuovere l'invecchiamento attivo;
- il piano nazionale per la non autosufficienza e l'attuazione del Fondo nazionale per le non autosufficienze;
- la ripartizione delle risorse nazionali contenute nel Fondo nazionale politiche sociali e nel Fondo sociale regionale;
- le azioni di sostegno alla genitorialità, con la misura nidi gratis;
- la programmazione sociale dei Piani di Zona, con la chiusura della triennialità 2021-2023 e la progettazione del triennio 2025-2027.

Nel 2024 non sono stati sottoscritti né protocolli né accordi, ma un verbale di incontro del Tavolo permanente dei sindacati, nel quale figurano gli impegni presi dalla Direzione generale Welfare di Regione Lombardia sui temi delle liste d'attesa e delle prenotazioni delle visite. I protocolli sottoscritti gli anni scorsi all'interno dell'ambito del Patto per lo sviluppo restano comunque in essere.

ANCI LOMBARDIA

Anci è l'associazione di rappresentanza dei comuni; si articola in strutture regionali e in Lombardia associa oltre 1.400 su 1.502 enti.

Nel 2024 è ripresa l'interlocuzione con Anci Lombardia, in modo particolare con il Dipartimento Welfare di comunità e pari opportunità, con l'obiettivo di verificare ed aggiornare il protocollo di intesa firmato nel 2021.

Gli obiettivi del confronto con Anci Lombardia sono mirati, oltre che a stabilizzare un percorso di relazione con uno dei principali stakeholders regionali, a favorire il confronto a livello locale tra comuni e organizzazioni sindacali territoriali, soprattutto sulle politiche tributarie, fiscali, sociali e sanitarie.

LA NEGOZIAZIONE SOVRACOMUNALE

La negoziazione sovracomunale, comprendente i livelli intercomunale, provinciale e interprovinciale, nel 2024 ha raddoppiato i valori del 2023 e ha rappresentato quasi il 15% del totale, confermando l'aumento rispetto alle precedenti rilevazioni.

TAB 6 : Accordi in Lombardia per Ambito 2022-2024 Focus Sovracomunali

| Ambito | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Comunale | 202 | 193 | 174 |
| Intercomunale | 14 | 8 | 19 |
| Provinciale | 7 | 7 | 7 |
| Interprovinciale | 4 | 0 | 4 |
| Regionale | 1 | 1 | 1 |
| Totale | 228 | 209 | 205 |
| Totale sovracomunali | 25 | 15 | 30 |
| % sovracomunali su totale | 10,96% | 7,18% | 14,63% |

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

Lo scorso anno è stato svolto un importante lavoro di negoziazione a livello sovracomunale, soprattutto lungo due direttrici: i Piani di Zona e i Piani di sviluppo del Polo territoriale.

La prima si è realizzata con gli Ambiti dei Piani di Zona (PdZ) per la chiusura della triennalità 2021-2023 con l'addendum 2024 e la preparazione per il nuovo triennio 2025-2027; nel dettaglio i protocolli di intesa e i verbali di incontro sono stati firmati con l'Azienda sociale cremonese, con il Distretto sociale Est Milano sul segretario sociale diffuso, con l'Ufficio di Piano di Lodi sulle misure per la non autosufficienza (Misura B2, Pua e Bonus assistenti familiari), con l'Ufficio di Piano dell'Ambito territoriale di Sondrio in merito al trasporto sociale, con gli Ambiti di Varese e di Saronno per il triennio 2025-2027.

La seconda direttrice ha visto la partecipazione di diverse Asst e Ats per la programmazione sanitaria attraverso i Piani di sviluppo del Polo territoriale (Ppt). Nel territorio Cisl Asse del Po (che raggruppa le province di Cremona e Mantova) sono stati siglati 9 tra protocolli di intesa e verbali di incontri: 3 con l'Ats Valpadana, 3 con l'Asst Crema, 2 con l'Asst Cremona e uno con l'Asst Mantova. La Cisl dei Laghi (province di Como e Varese) ha fatto 3

protocolli di intesa con le tre Asst territoriali: Lariana, Sette Laghi e Valle Olona. Il confronto a Brescia ha visto la sottoscrizione di un protocollo di intesa e di un verbale con Ats Brescia. Un verbale di incontro è stato siglato con Ats Bergamo, Ats Brianza e Asst Pavia.

Sempre a livello sovracomunale registriamo un incontro a Bergamo con il Comitato di partecipazione sociale della Rsa Carisma Onlus e un incontro a Brescia con l'Unione dei Comuni Valtenesi (Manerba del Garda, Moniga del Garda, Padenghe sul Garda e Soiano); sono state inoltre firmate da Anteas due convenzioni per il trasporto e altri servizi sociali con le Comunità montane Valtellina di Tirano e Alta Valtellina di Bormio.

A livello provinciale, invece, sono stati sottoscritti quattro protocolli di intesa: uno con Confindustria Bergamo sul tema della conciliazione dei tempi di vita e lavoro, uno con la provincia di Pavia sull'individuazione dei criteri per determinare le agevolazioni relative al bonus idrico provinciale e due da parte dell'Anolf con la Prefettura di Milano, la Questura, l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati Unhcr e altri soggetti (Acli, Caritas Ambrosiana, Croce rossa, Comunità Sant'Egidio) sul tema migranti e protezione internazionale.

Infine nei Municipi 2, 5, 7 e 8 di Milano si sono svolti incontri soprattutto sulle tematiche della sicurezza, dell'invecchiamento della popolazione e della sanità territoriale.

TAB 7 : Accordi in Lombardia 2024 Sovracomunali

| Territori | Comuni / Municipi | Rsa | Unioni Comuni/ Comunità montana | Ambiti /Uffici di Piano / Azienda Consortile | Provincia / Prefettura | ASST | ATS |
|----------------------------|--------------------------|------------|--|---|-------------------------------|-------------|------------|
| Asse del Po | 22 | | | 1 | | 6 | 3 |
| Bergamo | 14 | 1 | | | 1 | | 1 |
| Brescia | 48 | | 1 | | | | 2 |
| Laghi | 19 | | | 2 | | 3 | |
| Milano | 15 | | | 1 | 2 | | |
| Monza Brianza Lecco | 20 | | | | | | 1 |
| Pavia Lodi | 35 | | | 1 | 1 | 1 | |
| Sondrio | 1 | | 2 | 1 | | | |
| Totali | 174 | 1 | 3 | 6 | 4 | 10 | 7 |

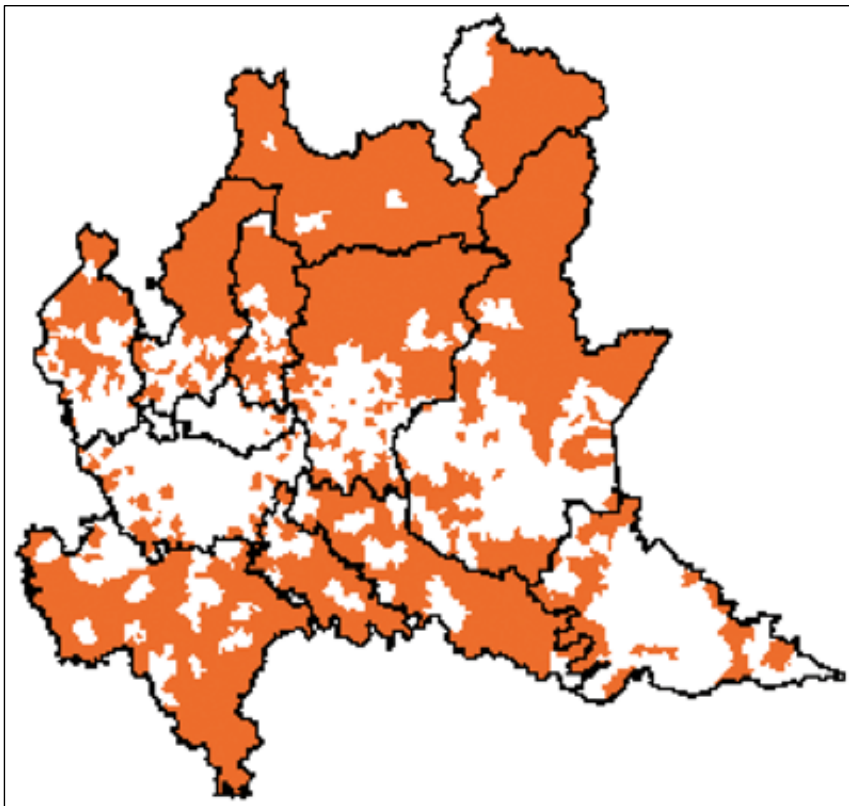
Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

La negoziazione sovracomunale è cresciuta nel 2024 sia a livello di valori assoluti che di tematiche affrontate; presenta però ampi margini di miglioramento per poter influire positivamente nella programmazione sociale locale e nell'aggregazione territoriale. Crediamo che perseguendo questa tipologia di confronto si possano influenzare e indirizzare le Amministrazioni affinché realizzino politiche omogenee per gli interi ambiti territoriali e non solamente per i singoli comuni. Ciò è dettato dal fatto che in Lombardia il 69% dei comuni sono piccoli ³ e solo l'1% (15) ha più di 50.000 abitanti. In alcune province (Sondrio, Cremona, Pavia, Lodi) i piccoli comuni arrivano a rappresentare l'85-90% del totale. Nel complesso nella nostra regione 21 municipalità hanno meno di 150 abitanti.

| TAB 8 : I Comuni in Lombardia | | | | |
|--------------------------------------|----------------------|-----------------|----------------|---------------|
| Classe demografica | Numero Comune | % Comuni | Piccoli | Comuni |
| 0-1.000 | 318 | 21,2% | 1030 | 68,8% |
| 1.001 - 3.000 | 452 | 30,2% | | |
| 3.001 - 5.000 | 260 | 17,4% | | |
| 5.001 - 10.000 | 281 | 18,4% | | |
| 10.001 - 20.000 | 120 | 8,0% | | |
| 20.001 - 50.000 | 56 | 3,7% | | |
| oltre 50.000 | 15 | 1,0% | | |
| Lombardia | 1.502 | 100% | | |

Fonte: Elaborazione su dati Istat (2025)

³ Per piccoli comuni intendiamo le municipalità con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, come da classificazione ufficiale.



■ Piccoli comuni (fino a 5.000 ab.)

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

Non si tratta tuttavia di un'anomalia regionale, ma di una caratteristica nazionale, dal momento che in Italia i piccoli comuni rappresentano il 70% del totale.

Alla luce di quanto esposto, ribadiamo che per la Fnp Cisl Lombardia sarebbe auspicabile indirizzare la negoziazione sociale lungo due binari: con le singole Amministrazioni comunali (in modo particolare i capoluoghi di provincia e i comuni medio-grandi) e con gli enti sovracomunali.

LA NEGOZIAZIONE COMUNALE

Il confronto con le Amministrazioni comunali si conferma, anche nel 2024, la modalità negoziale più frequente in Lombardia.

Sommando i residenti di tutti i comuni nei quali è stato firmato almeno un verbale, abbiamo calcolato la percentuale di popolazione beneficiaria dell'azione negoziale rapportata alla popolazione totale del territorio. Ne risulta che **nel 2024 la popolazione beneficiaria dell'azione negoziale è stata pari a 2.714.321, corrispondente al 27% del totale** della popolazione residente in Lombardia (10.020.528).

TAB 9 : Popolazione beneficiaria per territori FNP 2024

| FNP | ACCORDI TOTALI | NUMERO COMUNI | |
|---------------------|-----------------------|----------------------|--|
| Asse del Po | 32 | 177 | |
| Bergamo | 16 | 243 | |
| Brescia | 51 | 205 | |
| Laghi | 24 | 283 | |
| Milano | 18 | 133 | |
| Monza Brianza Lecco | 21 | 139 | |
| Pavia Lodi | 38 | 245 | |
| Sondrio | 4 | 77 | |
| TOTALE | 205 | 1.502 | |

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati ISTAT e Municipi Milano (2025)

Nel conteggio abbiamo considerato solo gli abitanti dei comuni singoli e dell'Unione di Comuni, mentre abbiamo escluso quelli degli enti sovracomunali e regionali che avrebbero incrementato la percentuale, ma probabilmente sovrastimandola.

Ciò non toglie che, in diversi territori, la percentuale di popolazione beneficiaria dell'azione negoziale arriva al 30%.

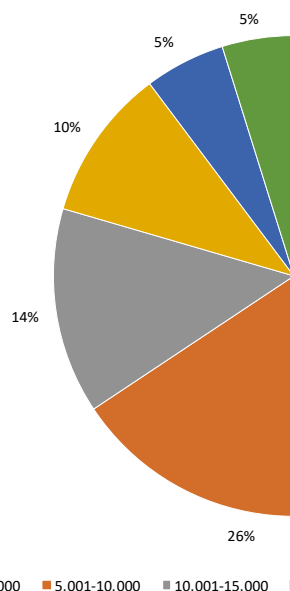
| | POPOLAZIONE RESIDENTE | POPOLAZIONE BENEFICIARIA | % POPOLAZIONE |
|--|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| | 760.588 | 232.824 | 30,61% |
| | 1.111.228 | 228.210 | 20,54% |
| | 1.262.271 | 436.230 | 34,56% |
| | 1.479.604 | 286.016 | 19,33% |
| | 3.247.764 | 986.629 | 30,38% |
| | 1.211.258 | 341.321 | 28,18% |
| | 768.867 | 197.530 | 25,69% |
| | 178.948 | 5.561 | 3,11% |
| | 10.020.528 | 2.714.321 | 27,09% |

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 (66%): sono infatti 66 i verbali con i piccoli comuni e 43 quelli con comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

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 8, equivalenti al 5% dei verbali totali sottoscritti nel 2024.

TAB 10 GRAF 8 : Accordi con i Comuni in Lombardia per fasce di popolazione

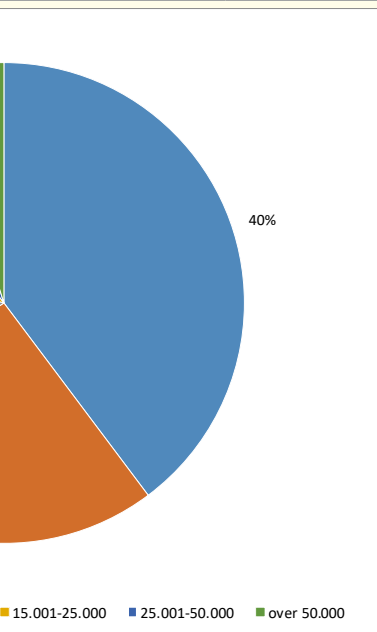
| FNP | 1-5.000 | 5.001-10.000 | 10.001-15.000 |
|---------------------|-----------|--------------|---------------|
| Asse del Po | 8 | 8 | 1 |
| Bergamo | 3 | 3 | 0 |
| Brescia | 17 | 13 | 12 |
| Laghi | 8 | 5 | 2 |
| Milano | 1 | 0 | 4 |
| Monza Brianza Lecco | 7 | 4 | 3 |
| Pavia Lodi | 22 | 9 | 1 |
| Sondrio | 0 | 1 | 0 |
| TOTALE | 66 | 43 | 23 |



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2024)

Si conferma dunque la tendenza emersa negli ultimi anni, ovvero la difficoltà a relazionarsi con le Amministrazioni comunali di grandi dimensioni, a vantaggio dei piccoli comuni; anche se il 2024 presenta alcuni tratti di discontinuità rispetto al 2023.

| ne 2024 | | | | |
|---------------|---------------|-------------|---------------|--------------------------|
| 15.001-25.000 | 25.001-50.000 | over 50.000 | TOTALE COMUNI | POPOLAZIONE BENEFICIARIA |
| 2 | 1 | 1 | 21 | 232.824 |
| 2 | 1 | 1 | 10 | 228.210 |
| 4 | 2 | 0 | 48 | 436.230 |
| 2 | 0 | 2 | 19 | 286.016 |
| 4 | 1 | 3 | 13 | 986.629 |
| 1 | 3 | 1 | 19 | 341.321 |
| 2 | 1 | 0 | 35 | 197.530 |
| 0 | 0 | 0 | 1 | 5.561 |
| 17 | 9 | 8 | 166 | 2.714.321 |



Focalizzando l'attenzione sui 12 capoluoghi provinciali, notiamo che sono stati registrati incontri in 7 di essi: Cremona, Bergamo, Como, Varese, Lecco, Monza e Lodi, ai quali si aggiungono Mantova e Brescia (nei quali si sono svolti accordi nel 2023) e Milano, dove si è negoziato in quattro dei nove Municipi. Possiamo dunque concludere che il lavoro sindacale ha coperto la quasi totalità dei capoluoghi provinciali.

TAB 11 : Focus territori FNP

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

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

A livello statistico rileviamo che i comuni più grandi (esclusi i Municipi di Milano) nei quali i sindacati sono riusciti a confrontarsi sono Monza (122.883) e Bergamo (120.504), mentre il più piccolo si conferma anche per il 2024 Menconico (Pv), con soli 339 abitanti.

| | Comune più piccolo con negoziazione | Comune più grande con negoziazione |
|--|--|---|
| | Crema (33.920) | Cremona (71.094) |
| | Schivenoglia (1.071) | Suzzara (21.157) |
| | Lallio (4.148) | Bergamo (120.504) |
| | Corzano (1.439) | Desenzano del Garda (29.255) |
| | San Bartolomeo Val Cavargna (956) | Como (83.799) |
| | Mesenzana (1.735) | Varese (78.819) |
| | Robecchetto con Induno (4.795) | Legnano (60.397) |
| | Casargo (836) | Lecco (47.145) |
| | Veduggio con Colzano (4.172) | Monza (122.883) |
| | Ossago Lodigiano (1.419) | Lodi (45.192) |
| | Menconico (339) | Stradella (11.461) |
| | Bormio (5.561) | Bormio (5.561) |

CAPITOLO 4



L'ANALISI LOMBARDA

L'analisi dei verbali permette di rielaborare alcuni dati per tracciare un quadro complessivo dell'azione negoziale in Lombardia, approfondendo specifiche categorie.

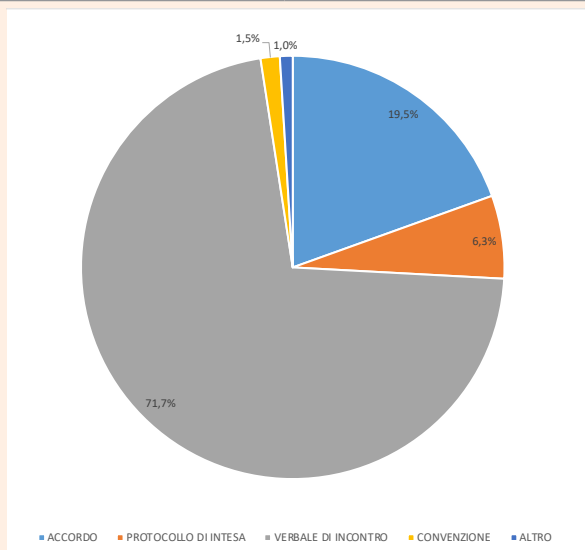
LA TIPOLOGIA

Tutti i documenti sottoscritti in Lombardia vengono classificati per tipologia all'interno dell'Osservatorio sociale. La grande maggioranza (72%) sono ancora verbalizzazioni di incontri e di riunioni: essi per loro natura non sono quindi stringenti su impegni precisi, anche se risultano importanti per il mantenimento di buone relazioni e per il riconoscimento del ruolo dei sindacati.

Il 26% è rappresentato da documenti maggiormente coercitivi: 13 protocolli di intesa e 40 accordi. Sono state poi sottoscritte tre convenzioni, una delibera di giunta e un documento di linee guida comuni.

TAB 12 GRAF 9 : Accordi per tipologia - Lombardia 2024

| Tipologia | Accordi |
|-----------------------------|------------|
| ACCORDO | 40 |
| PROTOCOLLO DI INTESA | 13 |
| VERBALE DI INCONTRO | 147 |
| CONVENZIONE | 3 |
| ALTRO | 2 |
| Totale | 205 |



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

Rispetto al 2023 si può notare un deciso aumento del numero di accordi (da 21 a 40) e una diminuzione delle verbalizzazioni, sia in valori assoluti (da 173 a 147) sia in termini percentuali (da 83% a 72%).

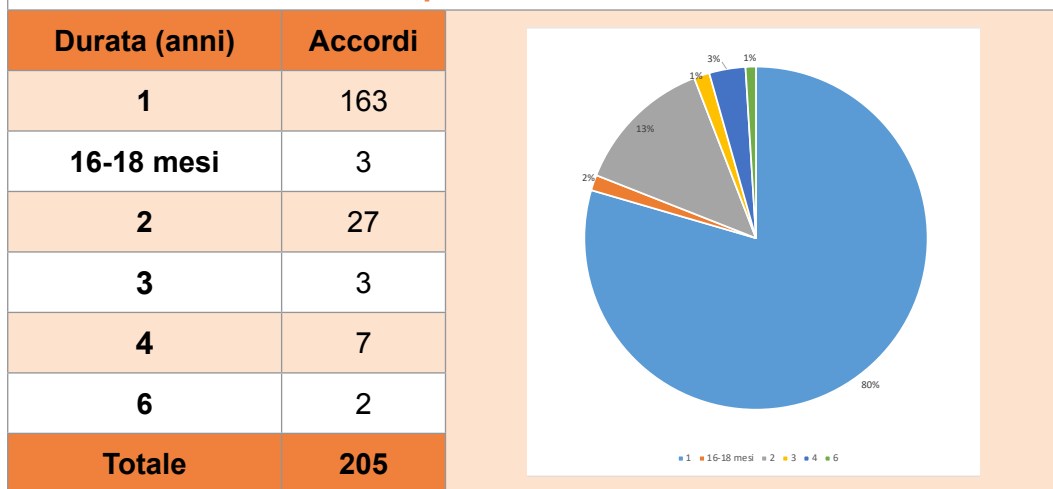
Istituire un buon sistema relazionale risulta particolarmente importante se si pensa all'obiettivo finale del fare negoziazione, ovvero riuscire ad orientare le scelte politiche e dei servizi degli enti locali verso i reali bisogni della popolazione. Occorre continuare ad insistere nel tentativo di far 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.

LA DURATA

In tutte le analisi, il dato di partenza è rappresentato dai verbali sottoscritti nel 2024 e quindi non sono considerati i documenti pluriennali che sono stati firmati negli anni precedenti, ma che restano comunque attivi.

Riguardo alla durata dei documenti, viene confermato, anche per il 2024, il trend a sottoscrivere verbali con validità annuale (l'80% del totale); il restante 20% è rappresentato da documenti pluriennali, in modo particolare da quelli che hanno validità biennale (13%, soprattutto nelle province di Brescia, Milano, Bergamo, Lodi e Sondrio). Tra i protocolli triennali e quadriennali segnaliamo quelli sottoscritti nel territorio Cisl dei Laghi.

TAB 13 GRAF 10 : Accordi per durata - Lombardia 2024



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

I FIRMATARI

Alla negoziazione sociale in Lombardia partecipano diversi attori: 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.

Le analisi che seguono terranno in considerazione i documenti in cui è registrata la presenza di almeno un rappresentante della Cisl, indipendentemente dalla categoria di rappresentanza. La maggioranza dei verbali firmati vede le Amministrazioni comunali come i principali soggetti protagonisti: 169 comuni in forma singola, 4 Municipi del Comune di Milano, 1 Unione di Comuni (l'Unione dei Comuni Valtenesi in provincia di Brescia), 6 in forma aggregata per i Piani di Zona (Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, e Aziende Consortili) e 2 Comunità montane in provincia di Sondrio.

Oltre al protocollo sottoscritto con Regione Lombardia e gli altri attori regionali, ce ne sono stati 7 con le Ats, 10 con le Asst, 2 con la Prefettura e la Questura di Milano, 1 con la provincia di Pavia, 1 con una Rsa di Bergamo.

TAB 14 : Accordi per firmatari - Lombardia 2024

| Firmatari | Accordi |
|----------------------------------|---------|
| Regione Lombardia | 1 |
| Prefettura | 2 |
| Questura | 2 |
| Provincia | 1 |
| Comuni | 169 |
| Municipi | 4 |
| Unioni di Comuni | 1 |
| Comunità montana | 2 |
| ATS | 7 |
| ASST | 10 |
| Piani di zona* | 6 |
| Rsa | 1 |
| Associazioni di rappresentanza** | 3 |
| Cooperative sociali | 3 |

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2025)

*Ambiti distrettuali, Uffici di Piano, Aziende Consortili

**Acli, Assolombarda, Caritas, Confcooperative, Croce Rossa, Uneba

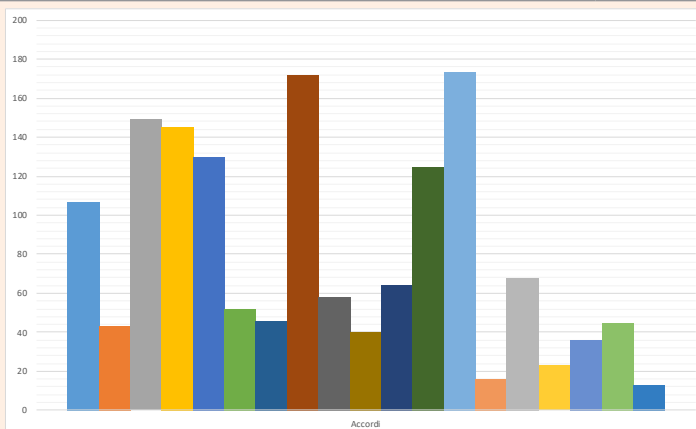
I BENEFICIARI

Grazie ai dati dell'Osservatorio sociale Cisl, abbiamo potuto elaborare delle analisi nuove rispetto alle ultime due pubblicazioni; tra queste categorizzare le persone beneficiarie dell'azione negoziale. I beneficiari dei verbali sono le categorie di persone alle quali si rivolgono le politiche e i servizi contrattati; per questo motivo ogni singolo verbale può contenere più classi di beneficiari.

Nella nostra regione le famiglie rappresentano la categoria di beneficiari più frequente, seguita poi dagli anziani generici, dagli anziani non autosufficienti, dalle persone con disabilità, dai minori e dagli adulti in particolari condizioni di disagio.

TAB 15 GRAF 11 : Accordi per beneficiari - Lombardia 2024

| Beneficiari | Accordi |
|---|----------------|
| Adulti in condizioni di disagio | 107 |
| Affittuari | 43 |
| Anziani | 149 |
| Anziani non autosufficienti | 145 |
| Disabili | 130 |
| Disoccupati o persone in cerca di prima occupazione | 52 |
| Donne | 46 |
| Famiglie | 172 |
| Giovani | 58 |
| Immigrati | 40 |
| Malati cronici | 64 |
| Minori | 125 |
| Non esplicitati | 173 |
| Occupati irregolari | 16 |
| Occupati standard | 68 |
| Proprietari | 23 |
| Soggetti collettivi del Terzo settore | 36 |
| Soggetti collettivi privati | 45 |
| Soggetti collettivi pubblici | 13 |



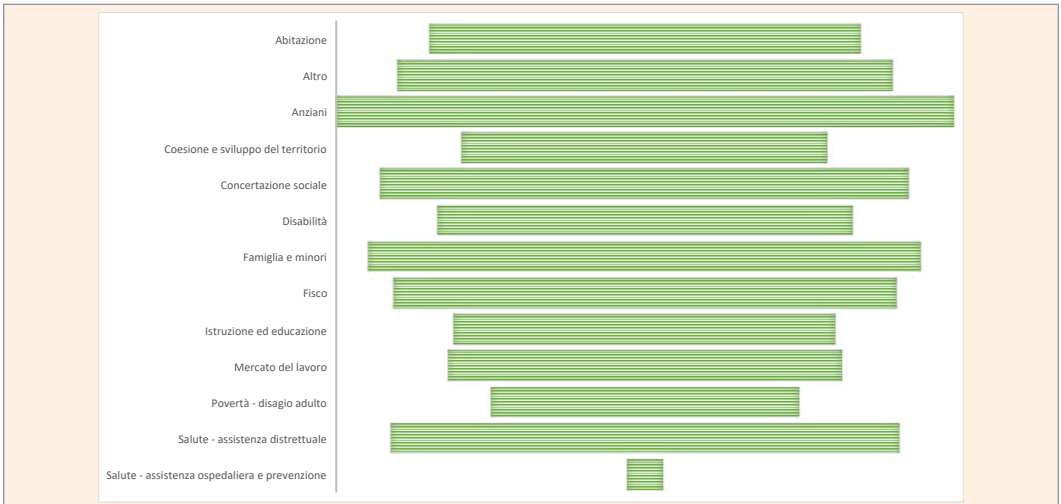
Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2025)

LE MACRO AREE

In Lombardia, come per il resto d'Italia, la macro area maggiormente presente nei verbali è quella degli anziani, seguita dalla famiglia e dai minori; nella nostra regione si negozia di più sulle tematiche sanitarie, in modo particolare quelle legate all'assistenza distrettuale e territoriale, e meno sulla fiscalità locale rispetto alle altre regioni. Diversi documenti si confrontano poi sui temi legati all'abitare e alla disabilità.

TAB 16 GRAF 12 : Accordi per macro aree - Lombardia 2024

| Beneficiari | Accordi |
|---|---------|
| Abitazione | 106 |
| Altro | 122 |
| Anziani | 152 |
| Coesione e sviluppo del territorio | 90 |
| Concertazione sociale | 130 |
| Disabilità | 102 |
| Famiglia e minori | 136 |
| Fisco | 124 |
| Istruzione ed educazione | 94 |
| Mercato del lavoro | 97 |
| Povertà - disagio adulto | 76 |
| Salute - assistenza distrettuale | 125 |
| Salute - assistenza ospedaliera e prevenzione | 9 |



Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Osservatorio Sociale Cisl (2025)

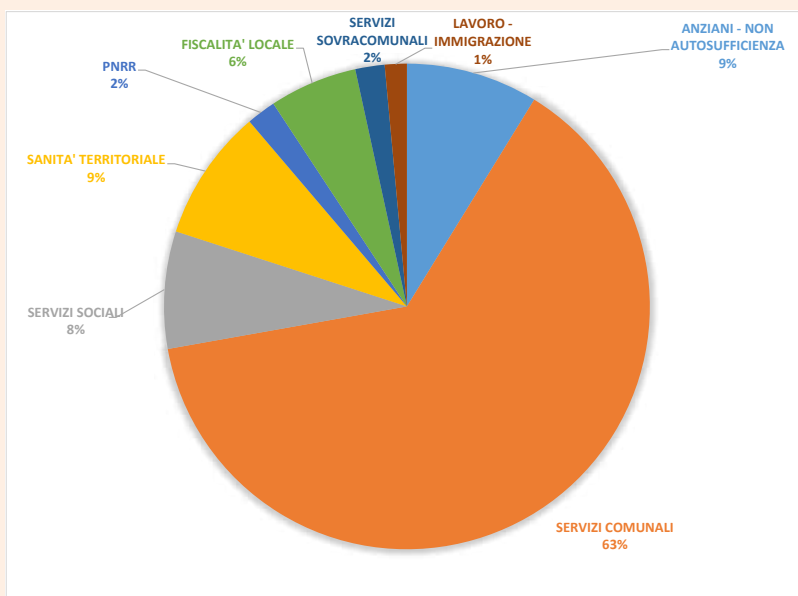


LE TEMATICHE

Analizzando i 205 testi sottoscritti nel 2024 in Lombardia, è possibile specificare ulteriormente le macro aree secondo la tematica principale affrontata durante l'incontro. Viene confermato, come per il biennio precedente, che durante le negoziazioni si tende a non confrontarsi su un solo argomento, ma a trattare diversi servizi offerti dall'Ente locale. Infatti il 63% dei documenti ha come tematica più frequente i servizi comunali (lo scorso anno era l'86%); seguono poi con 18 verbali ciascuno l'area anziani-non autosufficienza-Rsa e quella legata alla sanità territoriale; in 16 ci si è confrontati specificatamente sui servizi sociali e in 12 sul fisco.

TAB 17 GRAF 13 : Accordi per tematica principale - Lombardia 2024

| Tematica | Accordi |
|-------------------------------|------------|
| ANZIANI - NON AUTOSUFFICIENZA | 18 |
| SERVIZI COMUNALI | 130 |
| SERVIZI SOCIALI | 16 |
| SANITA' TERRITORIALE | 18 |
| PNRR | 4 |
| FISCALITÀ LOCALE | 12 |
| SERVIZI SOVRACOMUNALI | 4 |
| LAVORO - IMMIGRAZIONE | 3 |
| Totale | 205 |



CAPITOLO 5



LA FISCALITÀ LOCALE E REGIONALE

La fiscalità locale e regionale comprende tutti i tributi 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). Di seguito analizzeremo le addizionali regionale e comunale in Lombardia, dopo aver presentato le caratteristiche principali definite dalla legge.

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.

L'aliquota di base dell'addizionale dall'anno 2012 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 dispone 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 (es.

Puglia e Sardegna hanno introdotto specifiche detrazioni per le persone che hanno figli a carico). 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 ultime novità 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 stabilita al 15 aprile 2025.

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 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

Nell'ambito della fiscalità locale, i comuni possono istituire l'addizionale all'Irpef⁴, 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 fiscale⁵ e i successivi decreti attuativi che hanno riguardato:

- 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.

Il legislatore ha prima ridotto gli scaglioni di reddito da cinque a quattro⁶, poi da quattro a tre⁷, 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.

⁴ 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.

⁵ Legge n° 111 del 9 agosto 2023, Delega al Governo per la riforma fiscale.

⁶ 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.

⁷ 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.

Tab 18 : Addizionale IRPEF

| Reddito imponibile | Aliquota 2025 |
|--------------------|---------------|
| 0 - 28.000 | 23% |
| 28.001 - 50.000 | 35% |
| Oltre 50.000 | 43% |

Fonte: Elaborazione Fnp Cisl Lombardia (2025)

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€.

L'ADDIZIONALE COMUNALE IN LOMBARDIA

Attorno alla 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 di 15.000€.**

Il sistema con le aliquote progressive risulta essere infatti molto vantaggioso, rispetto a quello con le aliquote fisse.

Riguardo al tema dell'esenzione va sostenuta la richiesta di **umentare 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 2024 le cifre sono state uniformate: **8.500€ per i lavoratori dipendenti e per i pensionati e 5.500€ per i lavoratori autonomi**.

In Lombardia nel 2024 diversi comuni hanno deliberato modifiche sulle percentuali all'addizionale comunale, in parte adeguandosi alla normativa na-

zionale, in parte aumentandole per far fronte alla diminuzione delle risorse statali per gli enti locali.

Su 1.502 comuni lombardi, 128 hanno scelto di non applicare l'addizionale (lo scorso anno erano 134); inoltre 1.026 hanno optato per l'aliquota unica e di questi 450 enti applicano quella massima possibile per legge (salvo eventuali deleghe definite dal legislatore nazionale), ovvero 0,8% (nel 2023 erano 427). La media dello scaglione fisso è 0,66%, in aumento dello 0,01% rispetto allo scorso anno.

Sono 348 le municipalità che applicano le aliquote progressive crescenti, in diminuzione rispetto al 2023 (361). 812 sono i comuni che applicano una fascia di esenzione dell'addizionale comunale, mentre 562 hanno deciso di non esentare nessun reddito dal pagamento del tributo. La fascia di esenzione media regionale si attesta a poco meno di 12.000€.



TAB 19 : Addizionale Comunale all'IRPEF - Lombardia 2024

| PROVINCIE | NUMERO COMUNI | | | |
|-----------------|---------------|-------------------|--------------------|--------------------------|
| | | senza addizionale | con aliquota unica | con aliquota unica 0,80% |
| BERGAMO | 243 | 17 | 180 | 78 |
| BRESCIA | 205 | 29 | 132 | 45 |
| COMO | 147 | 19 | 96 | 29 |
| CREMONA | 113 | 3 | 88 | 32 |
| LECCO | 84 | 7 | 33 | 13 |
| LODI | 60 | 2 | 44 | 19 |
| MONZA BRIANZA | 55 | 0 | 33 | 15 |
| MILANO | 133 | 2 | 105 | 74 |
| MANTOVA | 64 | 2 | 48 | 29 |
| PAVIA | 185 | 14 | 120 | 59 |
| SONDRIO | 77 | 29 | 47 | 15 |
| VARESE | 136 | 4 | 100 | 42 |
| MEDIA LOMBARDIA | 1.502 | 128 | 1.026 | 450 |
| | | 9% | 68% | 30% |

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Ministero dell'Economia e delle

| Comuni | | | Esenzione media redditi Irpef | Media scaglione fisso |
|-----------------------------|------------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| con aliquote progressive | con esenzione | senza esenzione | | |
| 46 | 86 | 140 | € 11.065,91 | 0,67 |
| 44 | 118 | 58 | € 12.261,96 | 0,63 |
| 32 | 73 | 55 | € 12.143,15 | 0,61 |
| 22 | 53 | 57 | € 10.528,28 | 0,66 |
| 44 | 46 | 31 | € 13.506,52 | 0,60 |
| 14 | 43 | 15 | € 11.709,30 | 0,68 |
| 22 | 43 | 12 | € 13.193,18 | 0,70 |
| 26 | 94 | 37 | € 12.147,86 | 0,75 |
| 14 | 49 | 13 | € 12.500,00 | 0,72 |
| 51 | 101 | 70 | € 11.063,71 | 0,69 |
| 1 | 15 | 33 | € 11.533,33 | 0,52 |
| 32 | 91 | 41 | € 12.210,70 | 0,69 |
| 348 | 812 | 562 | € 11.988,66 | 0,66 |
| 23% | 54% | 37% | | |

Finanze (2025)

Riassumendo la situazione lombarda:

- **1.026 comuni applicano l'aliquota unica, di cui 450 allo 0,8%;**
- **812 comuni utilizzano l'esenzione e 562 non la utilizzano;**
- **128 comuni non applicano l'addizionale comunale;**
- **348 comuni applicano aliquote progressive;**
- **11.988,66€ è l'esenzione media;**
- **0,66 è la media degli scaglioni fissi.**

Questo lavoro, 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 comunale potranno eventualmente ricorrere per garantire adeguate entrate economiche attraverso gli altri tributi locali, quali per esempio l'Imu sulle seconde abitazioni o l'imposta di soggiorno.



CAPITOLO 6



CONCLUSIONI

IL SISTEMA DI WELFARE LOMBARDO

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, con il conseguente aumento dei bisogni sociali, soprattutto per le persone che sono a rischio di povertà e di vulnerabilità economica (condizione non sempre legata alla disoccupazione), 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 bisogni reali.

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.

In questo contesto si inserisce e continua ad operare l'azione negoziale delle organizzazioni sindacali, che si prefiggono la tutela della popolazione e in modo particolare delle persone che si trovano in condizioni di maggiori fragilità e vulnerabilità economica, sociale e relazionale.

LA NEGOZIAZIONE PER IL FUTURO

L'analisi degli accordi firmati nel 2024 conferma quanto 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 e nelle tecniche affrontate. 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.

Quindi 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 dare 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.

Anche se il numero di verbali sottoscritti è stato inferiore rispetto a tutti gli anni precedenti, questo non rappresenta, di per sé, un fattore negativo. Occorre rilevare, tuttavia, 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, 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.

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 sanitarie, in particolare la medicina territoriale, gli interventi riguardanti la non autosufficienza e le azioni 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'Isce.

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, *La negoziazione sociale in Lombardia*, Informa 2, Milano, 2024, 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.

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.

Inps Lombardia, *Rendiconto sociale regionale 2023*, Milano, 2024.

Istat, *La spesa dei comuni per i servizi sociali. Anno 2021*, Roma, 2024.

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.

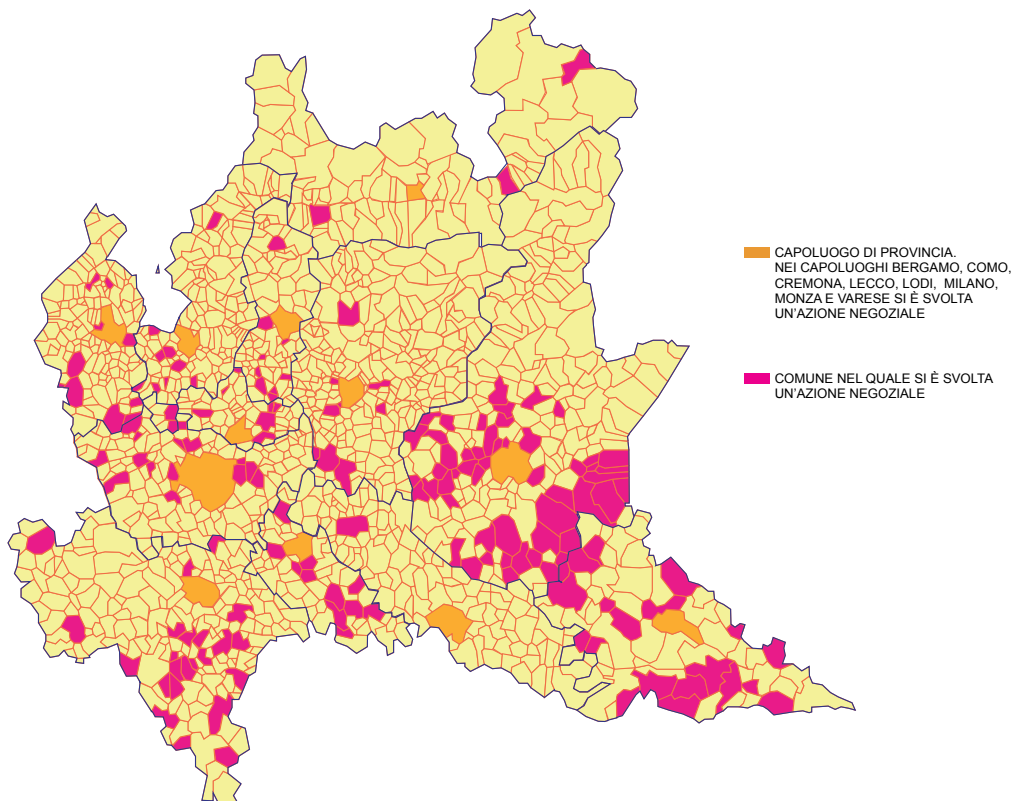
Regione Lombardia, *Delibera di Giunta n° XII/2167 del 15/04/2024*.

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*.

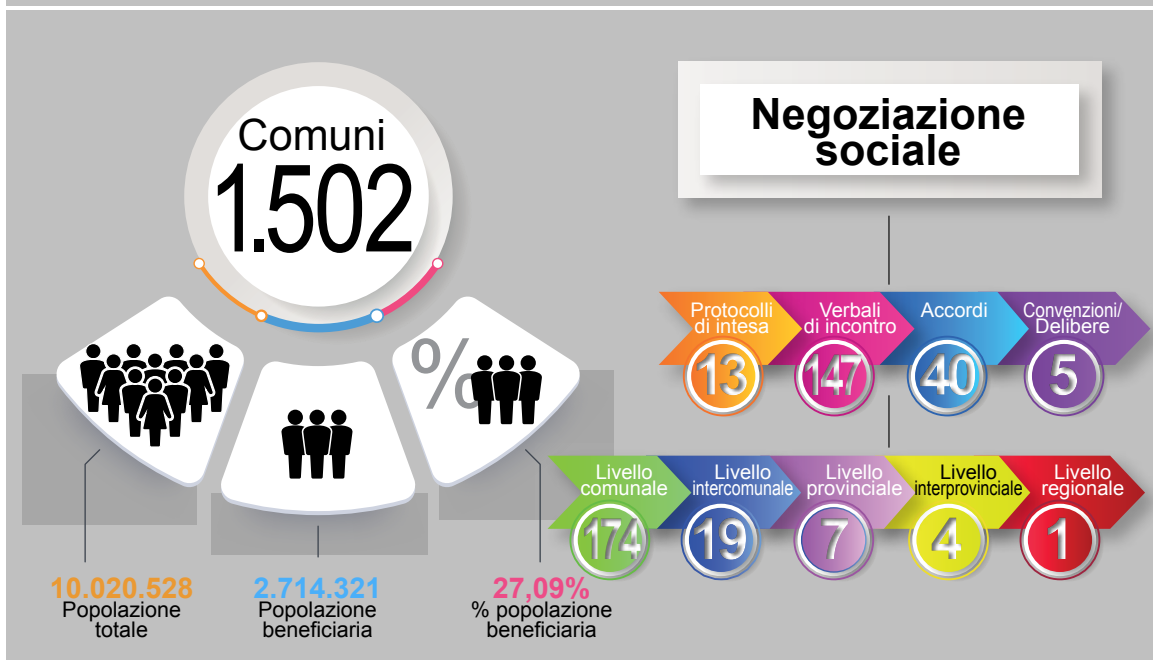
APPENDICE



LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE

In conclusione al rapporto riportiamo una mappa regionale e 12 provinciali nelle quali sono evidenziati graficamente i comuni nei quali si è svolta l'azione negoziale. Occorre precisare 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).

LOMBARDIA



Fiscaltà locale

11.989€ Esenzione media redditi Irpef

128 Comuni senza addizionale

0,66 Media scaglione fisso

812 Comuni con esenzione

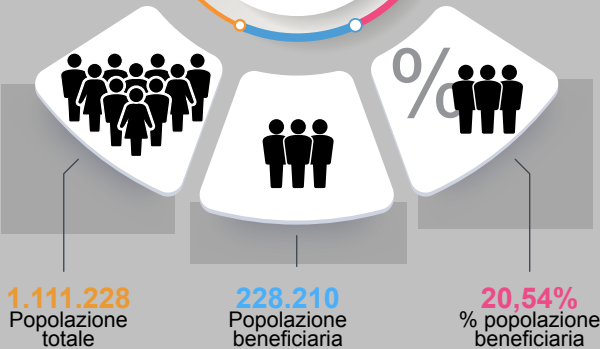
1.026 Comuni con aliquota unica

562 Comuni senza esenzione

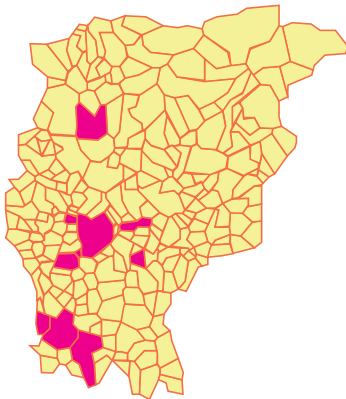
450 Comuni con aliquota unica massima (0,8%)

348 Comuni con aliquote progressive

Comuni
243



Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale



PROVINCIA BRESCIA

Comuni
205



1.262.271
Popolazione
totale

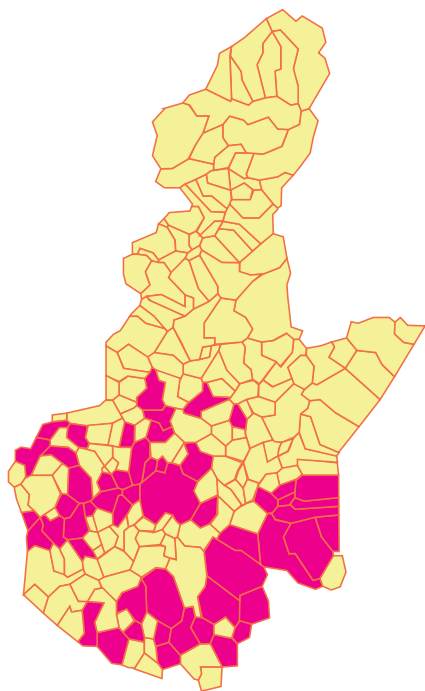


436.230
Popolazione
beneficiaria



34,56%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.262€

Esenzione media
redditi Irpef

0,63

Media scaglione fisso

132

Comuni con aliquota unica

45

Comuni con aliquota
unica massima (0,8%)

29

Comuni senza addizionale

118

Comuni con esenzione

58

Comuni senza esenzione

44

Comuni con aliquote
progressive

PROVINCIA COMO

Comuni
147



598.604
Popolazione
totale

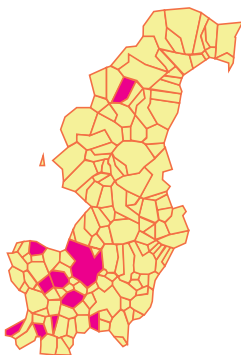


134.041
Popolazione
beneficiaria



22,39%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale

12.143€ Esenzione media redditi Irpef

0,61 Media scaglione fisso

96 Comuni con aliquota unica

29 Comuni con aliquota unica massima (0,8%)

19 Comuni senza addizionale

73 Comuni con esenzione

55 Comuni senza esenzione

32 Comuni con aliquote progressive

PROVINCIA CREMONA

Comuni
113



353.537
Popolazione
totale



105.014
Popolazione
beneficiaria



29,70%
% popolazione
beneficiaria

Negoziatore sociale

Verbali
di incontro

12

Livello
comunale

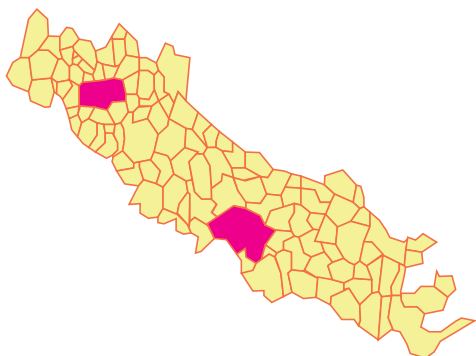
3

Livello
intercomunale

6

Livello
interprovinciale

3



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale

10.528€

Esenzione media
redditi Irpef

0,66

Media scaglione fisso

88

Comuni con aliquota unica

32

Comuni con aliquota
unica massima (0,8%)

3

Comuni senza addizionale

53

Comuni con esenzione

57

Comuni senza esenzione

22

Comuni con aliquote
progressive

PROVINCIA LECCO

Comuni
84



333.578
Popolazione
totale

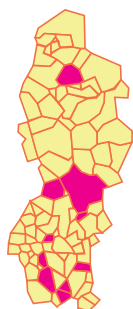


90.180
Popolazione
beneficiaria



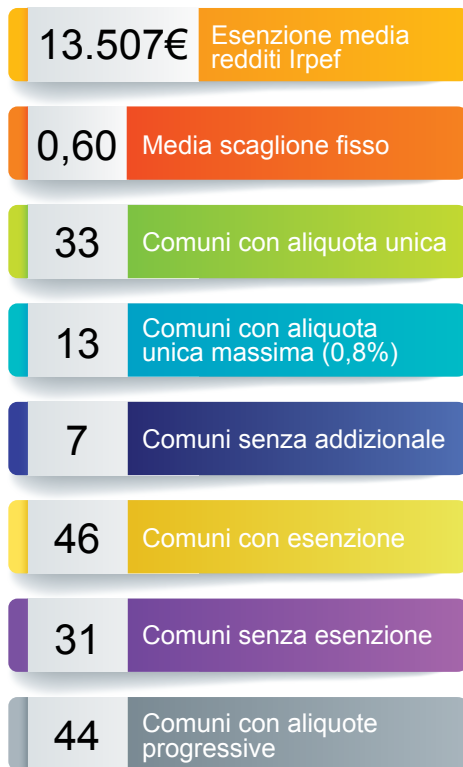
27,03%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale



PROVINCIA LODI

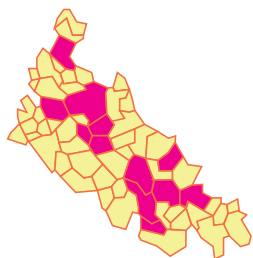
Comuni
60



Negoziazione sociale



Fiscalità locale

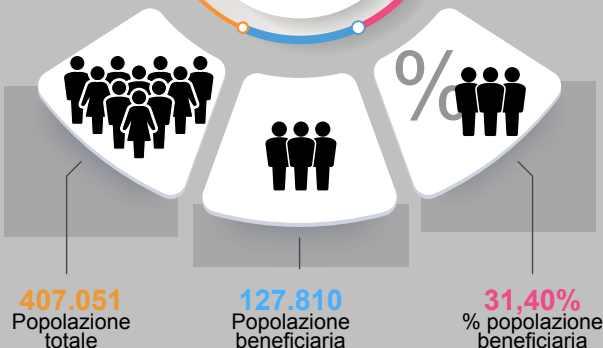


| | |
|---------|--|
| 11.709€ | Esenzione media redditi Irpef |
| 0,68 | Media scaglione fisso |
| 44 | Comuni con aliquota unica |
| 19 | Comuni con aliquota unica massima (0,8%) |
| 2 | Comuni senza addizionale |
| 43 | Comuni con esenzione |
| 15 | Comuni senza esenzione |
| 14 | Comuni con aliquote progressive |

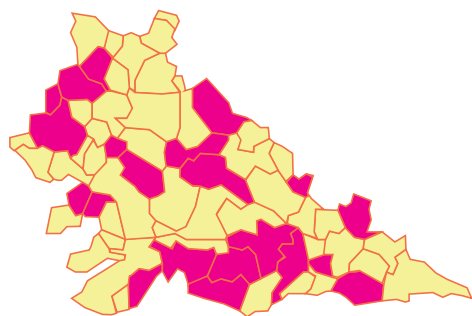
■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

PROVINCIA MANTOVA

Comuni
64



Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale



Comuni
133



3.247.764
Popolazione
totale

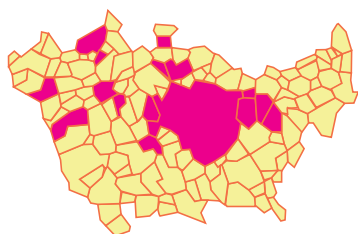


986.629
Popolazione
beneficiaria



30,38%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscalità locale

12.148€

Esenzione media
redditi Irpef

0,75

Media scaglione fisso

105

Comuni con aliquota unica

74

Comuni con aliquota
unica massima (0,8%)

2

Comuni senza addizionale

94

Comuni con esenzione

37

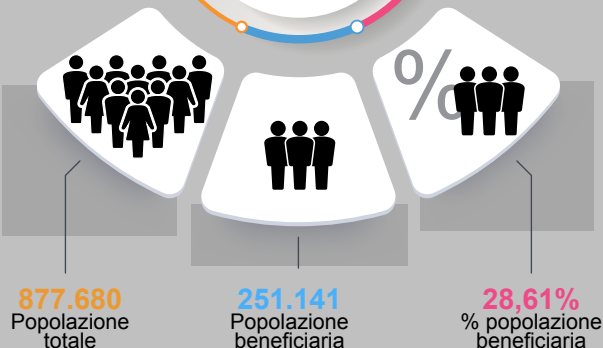
Comuni senza esenzione

26

Comuni con aliquote
progressive

PROVINCIA MONZA E BRIANZA

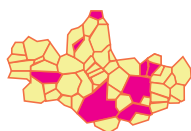
Comuni
55



Negoziazione sociale



Fiscaltà locale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

13.193€ 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

Comuni
185



539.239
Popolazione
totale

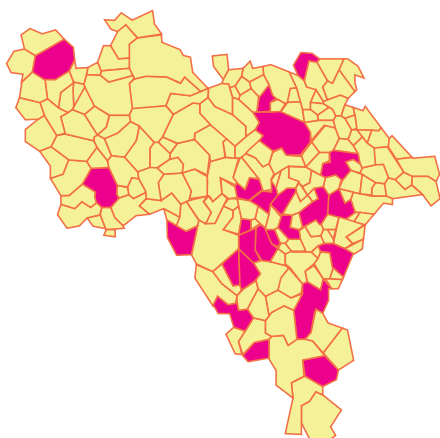


82.314
Popolazione
beneficiaria



15,26%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale



PROVINCIA SONDRIO

Comuni
77



178.948
Popolazione
totale



5.561
Popolazione
beneficiaria



3,11%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale

Convenzioni

3

Altro

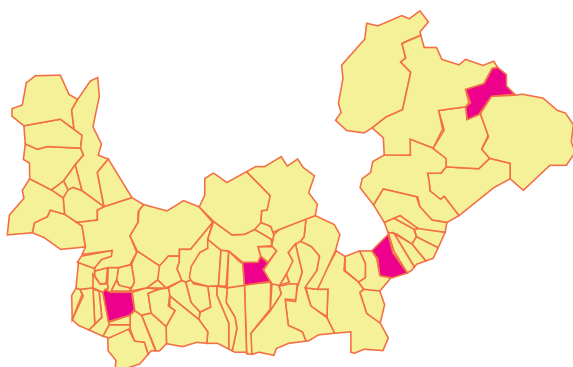
1

Livello
comunale

1

Livello
intercomunale

3



COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA
UN'AZIONE NEGOZIALE

Fiscaltà locale

11.533€

Esenzione media
redditi Irpef

0,52

Media scaglione fisso

47

Comuni con aliquota unica

15

Comuni con aliquota
unica massima (0,8%)

29

Comuni senza addizionale

15

Comuni con esenzione

33

Comuni senza esenzione

1

Comuni con aliquote
progressive

PROVINCIA VARESE

Comuni
136



881.000
Popolazione
totale



151.975
Popolazione
beneficiaria



17,25%
% popolazione
beneficiaria

Negoziazione sociale



Fiscalità locale

12.211€ Esenzione media redditi Irpef

0,69 Media scaglione fisso

100 Comuni con aliquota unica

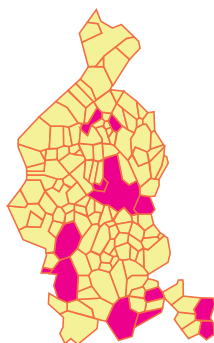
42 Comuni con aliquota unica massima (0,8%)

4 Comuni senza addizionale

91 Comuni con esenzione

41 Comuni senza esenzione

32 Comuni con aliquote progressive



■ COMUNE NEL QUALE SI È SVOLTA UN'AZIONE NEGOZIALE

I NOSTRI CONTATTI

STRUTTURE REGIONALI

FNP CISL Lombardia

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

e-mail: pensionati_lombardia@cisl.it
sito: www.pensionaticisl Lombardia.it

STRUTTURE TERRITORIALI

FNP CISL Bergamo

Via Carnovali, 88
24126 Bergamo
Tel - 035/324260

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

e-mail: fnp.assedelpo@cisl.it

FNP CISL Brescia Valle Camonica

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

e-mail: pensionati.brescia@cisl.it

FNP CISL Milano Metropoli

Via Tadino, 23
20124 Milano
Tel - 02/20525230

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

e-mail: fnp.brianza.lecco@cisl.it

FNP CISL Pavia-Lodi

Via Rolla, 3
27100 Pavia
Tel - 0382/530554

e-mail: pensionati.pavia@cisl.it

FNP CISL dei Laghi

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

e-mail: pensionati.laghi@cisl.it
sito: <https://fnpdeilaghi.com>

FNP CISL Sondrio

Via Bonfadini, 1
23100 Sondrio
Tel - 0342/527814

e-mail: pensionati.sondrio@cisl.it



SEGUI LA FNP CISL LOMBARDIA



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



<https://twitter.com/FnpLombardia>



Fnp-Cisl Lombardia



<https://www.pensionaticisl Lombardia.it/>