

L'autrice ha scelto, come immagine di copertina, il dipinto "Effetti del Buon Governo in città" perché esprime, come il libro, la ricerca di armonia tra dimensione economica e dimensione sociale. Nell'affresco di Ambrogio Lorenzetti (situato nella Sala della Pace del Museo Civico di Siena) si colgono con immediatezza alcuni elementi essenziali: il lavoro, rappresentato da muratori, botteghe e attività commerciali; le relazioni sociali, visibili nelle persone che si incontrano e dialogano; il territorio, inteso come spazio urbano integrato; e un ordine implicito, in cui tutto appare coordinato e funzionante. Si tratta della rappresentazione visiva di un sistema in cui economia, società e istituzioni operano congiuntamente, senza fratture né contrapposizioni. Non a caso, l'opera nasce come un messaggio politico sul buon governo e sui suoi effetti concreti nella vita quotidiana dei cittadini. Questa immagine dialoga direttamente con il nucleo teorico del volume, che individua nella integrazione tra contrattazione economica e contrattazione sociale una prospettiva necessaria per comprendere le trasformazioni del lavoro contemporaneo. Come nell'affresco, anche nel libro il lavoro non è più confinato entro i limiti della fabbrica, ma si estende al territorio, alle politiche pubbliche e alle condizioni di vita delle persone. La scelta iconografica restituisce così l'idea di un equilibrio dinamico tra interessi economici e bisogni sociali, mostrando come il "buon governo" dei rapporti economici non consista nella loro separazione, bensì nella loro integrazione. In questa prospettiva, la contrattazione sociale emerge come uno strumento capace di ricomporre tali dimensioni, contribuendo a costruire una nuova cultura del lavoro fondata sulla complementarità tra produzione e benessere collettivo.

---

Collana ADAPT University Press  
*Materiali per una cultura del lavoro*

**LA CONTRATTAZIONE SOCIALE IN ITALIA**

# **INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE IN ITALIA**

di  
**ANNA MARCHIOTTI**  
con prefazione di  
**MICHELE TIRABOSCHI**



**ADAPT UNIVERSITY PRESS**

ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di *“fare Università”* a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla “adattabilità” di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in *“Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro”*.

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità open access sono disponibili in tutte le librerie (anche online sul sito [www.adaptuniversitypress.it](http://www.adaptuniversitypress.it)).

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it).

Per essere informato sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguici su X [@ADAPT\\_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).

---

ISBN 979-12-80922-84-7

Copyright © ADAPT University Press, 2026

---

ISBN 979-12-80922-84-7

Copyright © ADAPT University Press, 2026

**INTRODUZIONE  
ALLO STUDIO DELLA  
CONTRATTAZIONE  
SOCIALE IN ITALIA**

DI

ANNA MARCHIOTTI

## ***Materiali per una cultura del lavoro***

*Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo*, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

*Manfred Weiss. Giurista senza frontiere*, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

*Progettare per modernizzare. La legge Biagi 20 anni dopo*, Emmanuele Massagli, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2022

*Il modo di Biagi. Dizionario della modernità del lavoro*, Maurizio Sacconi, ADAPT University Press, 2022

*Università e certificazione dei contratti di lavoro. Volume I. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza*, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2025

*Università e certificazione dei contratti di lavoro. Volume II, Il lavoro di cura*, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Anna Saioni, Nicoletta Serrani, Irene Tagliabue, ADAPT University Press, 2025

*Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (legge n. 76/2025)*, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

*Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume I, Effettività delle tutele e contrasto al dumping contrattuale*, Giovanni Pigliararmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

*Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume II, Prontuario pratico del contrasto al dumping contrattuale*, Giovanni Pigliararmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

*Staff leasing. La fornitura continuativa di personale tra pregiudizio e realtà*, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2026

*Introduzione allo studio della contrattazione sociale in Italia*, Anna Marchiotti, ADAPT University Press, 2026

## **INDICE**

<i>Prefazione</i> di Michele Tiraboschi.....	V
<i>Premessa</i> .....	VIII

### **Capitolo 1**

#### **Lo studio della contrattazione sociale: problemi e prospettive**

1. Introduzione.....	1
2. L'inquadramento della contrattazione sociale nella letteratura scientifica .....	7
3. Il ruolo del sindacato e la trasformazione della rappresentanza .....	11
4. Nota metodologica e piano di lavoro .....	14

### **Capitolo 2**

#### **L'evoluzione della contrattazione sociale in Italia**

1. Le fonti informative e documentali: i rapporti delle organizzazioni sindacali.....	18
1.1. <i>Segue</i> : i rapporti dell'osservatorio Cgil.....	21
1.2. <i>Segue</i> : i rapporti dell'osservatorio Cisl.....	28
2. Evoluzione quantitativa della contrattazione so- ciale (2011-2024).....	32
3. Evoluzione qualitativa della contrattazione so- ciale (2011-2024).....	38
3.1. <i>Segue</i> : fase iniziale sperimentale (2011-2013).....	40
3.2. <i>Segue</i> : fase di consolidamento (2014-2019).....	43

3.3. <i>Segue</i> : fase pandemica (2020-2021).....	45
3.4. <i>Segue</i> : fase post-pandemica (2022-2024) .....	48
4. Le attuali tendenze della contrattazione sociale....	51

### Capitolo 3

#### I contenuti della contrattazione sociale

1. Introduzione.....	54
2. Le relazioni sindacali e istituzionali.....	56
3. La salute .....	61
4. Il lavoro.....	66
5. Il fisco .....	73
6. L'ambiente.....	78
7. La cultura.....	84
<i>Conclusioni</i> .....	90
<i>Bibliografia</i> .....	95
<i>Indice analitico</i> .....	101
<i>Note</i> .....	103
<i>Notizie sull'antrice</i> .....	113

## **PREFAZIONE**

*di Michele Tiraboschi*

*È considerazione comune, non solo tra gli studiosi del diritto del lavoro, che il contratto collettivo sia ancora oggi lo strumento prevalente di regolazione dei rapporti di lavoro. Marco Biagi parlava, con riferimento alla contrattazione collettiva, di “via maestra” per la regolamentazione dei rapporti di lavoro nelle economie di mercato.*

*La comparazione giuridica e l’osservazione empirica di una ricca realtà contrattuale hanno invero consentito da tempo di evidenziare la parzialità (e anche taluni equivoci) di una siffatta rappresentazione della contrattazione collettiva che circoscrive il fenomeno in esame a una essenziale ed assorbente funzione di produzione normativa.*

*È merito dei componenti della celebre “Scuola di Oxford” l’aver dimostrato che la contrattazione collettiva, lungi dal ridursi a un mero equivalente funzionale della norma di legge o della contrattazione economica condotta a livello individuale tra datore e prestatore di lavoro, è prima di tutto uno strumento di autoregolazione dei rapporti di potere tra forze economiche e gruppi sociali contrapposti. Da qui la consapevolezza che si tratti di un fenomeno qualitativamente diverso dalla pura e semplice manifestazione di autonomia negoziale privata tipica di un contratto.*

*Un puntuale esercizio di mappatura e conseguente classificazione delle clausole non normative od economiche presenti nei contratti collettivi di lavoro, tanto a livello nazionale che decentrato, ha così*

*consentito di identificare la presenza, in parallelo alla incessante evoluzione dei contenuti e delle stesse tipologie di contrattazione collettiva, di una ricca varietà di elementi che vanno oltre la regolazione dei rapporti individuali di lavoro.*

*Resta vero tuttavia che ancora oggi, e non solo nell'immaginario collettivo, il fenomeno della contrattazione sindacale, per quanto connotato da una valenza sociale e politica, resta relegato alla sfera del mercato del lavoro e, precisamente, alla funzione di disciplinare lo scambio tra lavoro e retribuzione.*

*Possiamo parlare, in questi termini, di "contrattazione economica".*

*Del tutto sommersa e poco conosciuta, anche tra gli addetti ai lavori, rimane tuttavia una (apparentemente) diversa area di contrattazione, nota tra gli esperti della materia come "contrattazione sociale", che sviluppa da anni una intensa e robusta negoziazione tra organizzazioni sindacali (dei pensionati) e istituzioni locali (comuni e regioni in primis) in aree centrali per la tenuta di un sistema economico e sociale come la salute, il welfare, la cura delle persone vulnerabili, il sostegno a giovani, anziani e famiglie.*

*La materia è oggetto, da anni, di periodiche (anche se poco conosciute) rilevazioni da parte di Cgil e Cisl con la pubblicazione di periodici rapporti che disvelano una ricchezza sorprendente soprattutto se si pensa ai bisogni emergenti legati alle trasformazioni della società, del lavoro e dei rapporti di produzione in generale.*

*Meritorio è pertanto il lavoro monografico di Anna Marchiotti, che ho avuto il piacere di seguire nel suo percorso di dottorato con ADAPT presso la Cisl di Vicenza, che rappresenta il primo contributo sistematico e organico su questo interessante fenomeno di contrattazione sindacale.*

*Merito del lavoro di Anna Marchiotti non è solo quello di colmare una evidente lacuna negli studi scientifici come nel dibattito politico e sindacale ma anche di indicare una strada quella della necessaria integrazione della “contrattazione economica” (seppure intesa in senso lato, con le sue connotazioni sociali e politiche) e della “contrattazione sociale” (come intesa oggi dalle stesse parti sociali che la promuovono affidandola al sindacato dei pensionati) così da porre l’una a sostegno dell’altra e non in antitesi o, comunque, in un rapporto di totale indifferenza come avviene oggi.*

*Che la relazione di lavoro si ponga oggi oltre il confine della fabbrica – e l’equilibrio politico nelle dinamiche di potere e soggezione che scaturiscono dai rapporti di produzione – è un dato evidente. E non è certo un caso che sempre più spesso si percepisca una sorta di spinta o aspirazione, tra gli stessi attori economici e sindacali, a ripensare la contrattazione collettiva in chiave di territorio e di impatto sociale superando i confini della categoria contrattuale, del settore economico e del singolo sito produttivo.*

*Un utile e originale contributo, dunque, quello di Anna Marchiotti per costruire le fondamenta di una nuova cultura del lavoro in Italia.*

Michele Tiraboschi

## ***PREMESSA***

Il presente studio si inserisce nel contesto delle trasformazioni delle relazioni di lavoro e del ruolo del sindacato, analizzando in chiave sistematica ed esplorativa una particolare tipologia di accordi contrattuali riconducibili alla cosiddetta *contrattazione sociale*. Un fenomeno ancora poco o nulla conosciuto eppure destinato, in ragione della sua diffusione e dei suoi variegati contenuti, ad incidere sempre più sul welfare pubblico e, più in generale, sulle dinamiche complessive del mercato del lavoro e della contrattazione economica.

A parere di chi scrive la scarsa conoscenza del fenomeno è riconducibile, tra le altre cause, anche all'ambiguità definitoria e classificatoria che accompagna i pochi studi in materia e la sua carsica emersione nel dibattito pubblico, politico e sindacale.

La contrattazione sociale rientra infatti tra le modalità di azione sindacale che trovano il proprio fulcro nel livello territoriale; tuttavia, la pluralità di espressioni e di pratiche riconducibili alla contrattazione territoriale non sempre consente di restituire un quadro chiaro e ordinato delle diverse pratiche. Per fare un esempio, le forme di contrattazione sul territorio si possono distinguere in almeno quattro dimensioni: la contrattazione territoriale di settore o di comparto, intesa quale forma di contrattazione tra sindacati e associazioni datoriali di uno stesso settore o categoria di imprese e che ha luogo

su base locale; la contrattazione territoriale interconfederale che si rivolge a temi di interesse generale e trasversale tra le aziende e i settori di un dato territorio; i patti territoriali e le iniziative concertate di carattere multilaterale, che si qualificano come accordi formali tra autorità locali, parti sociali ed eventuali altri attori, finalizzati al sostegno della economia locale ovvero alla promozione dell'occupazione o al contrasto degli effetti delle crisi produttive.

All'interno di questo articolato panorama di esperienze contrattuali e concertative si colloca la contrattazione sociale, che, pur condividendo il territorio quale ambito di riferimento, si distingue dalle altre pratiche in modo significativo. Essa non assolve infatti alla funzione di disciplinare lo scambio tra lavoro e retribuzione, né di regolare direttamente il mercato del lavoro o i processi economici, ma si concentra su ambiti sociali e di welfare che incidono in maniera sostanziale sulle condizioni di vita delle persone.

Solo apparentemente distante dalle forme contrattuali più tradizionali, la contrattazione sociale si può definire come la negoziazione tra organizzazioni sindacali – in particolare quella dei pensionati, a conferma di una genesi e di uno sviluppo disancorati dalle tradizionali funzioni sindacali di tutela del lavoro – e istituzioni locali, come comuni e regioni, in ambiti centrali per la tenuta di un sistema economico e sociale come la salute, il welfare, la cura delle persone vulnerabili, il sostegno a giovani, anziani e famiglie. È questo, ad esempio, il caso dei processi negoziali che vedono impegnate le

organizzazioni sindacali nei confronti dei livelli decentrati di governo, con l'obiettivo di incidere sulla definizione delle scelte di bilancio e sull'attuazione delle politiche sociali.

Si tratta di un fenomeno ampiamente radicato nel nostro Paese – oggetto da oltre un decennio di rapporti redatti dalle organizzazioni sindacali – che presenta rilevanti margini di sviluppo e che disvela una ricchezza inattesa se rapportata ai bisogni che emergono in connessione con le trasformazioni demografiche, produttive e occupazionali in atto. Pur non essendo nuova l'esigenza delle organizzazioni sindacali di agire sul territorio, la contrattazione sociale pare a ben vedere un fenomeno di ritorno alle origini del sindacato, nella misura in cui esso si proponeva di rappresentare su base solidaristica e mutualistica i bisogni basilari e fondamentali della persona che lavora, dalla salute al welfare, oltre il mero scambio tra prestazione lavorativa e salario.

Benché priva di un compiuto inquadramento normativo, la contrattazione sociale si configura oggi come una pratica sindacale dinamica in grado di accompagnare nei moderni mercati transizionali del lavoro l'evoluzione della essenza e della funzione della rappresentanza del mondo del lavoro. Lo studio qui condotto mostra in effetti numerosi elementi di forza e innovazione, ancora largamente inesplorati, rispetto ai nuovi bisogni emergenti nella economia e nella società soprattutto con riferimento al progressivo invecchiamento

della popolazione e della popolazione aziendale in particolare.

Tra i fattori che ne sostengono la rilevanza figurano la prossimità ai problemi concreti, la ridotta distanza rispetto ai bisogni delle comunità locali e i minori vincoli derivanti dall'esposizione pubblica, elementi che assieme si traducono in una più ampia libertà di azione. Non a caso, la contrattazione sociale è considerata da taluni come un modello sperimentale particolarmente efficace, persino preferibile rispetto ad altri strumenti di programmazione territoriale, come il piano di zona.

Di fronte al suo importante – quanto trascurato – valore rimane però aperta la questione di come connettere questa forma di contrattazione sociale con le più classiche forme di contrattazione sindacale, per così dire “economiche”, che spaziano dalla contrattazione territoriale a quella aziendale. Queste ultime, pur caratterizzate da una indubbia valenza sociale e politica, si possono definire economiche in quanto nell'immaginario collettivo e nelle pratiche negoziali continuano ad essere prevalentemente associate alla sfera del mercato del lavoro e alla regolazione dello scambio tra lavoro e retribuzione.

La riflessione su come connettere contrattazione sociale e contrattazione economica apre a potenzialità inedite della tutela dei lavoratori e della collettività in generale. La rigida separazione tra la cosiddetta “contrattazione economica” – pur considerata in un'accezione ampia e comprensiva delle sue dimensioni sociali e politiche – e la “contrattazione sociale”, così come attualmente

concepita dalle stesse parti sociali che la affidano prevalentemente al sindacato dei pensionati, non appare più sostenibile. Si rende piuttosto necessario un ripensamento profondo, sia con riferimento ai soggetti coinvolti sia alle strategie adottate, orientato a una logica di complementarità, se non di vera e propria integrazione, tale da consentire alle due dimensioni di rafforzarsi reciprocamente, superando una condizione di indifferenza che oggi le caratterizza. Azienda e territorio sono infatti sempre più elementi integrati e non è un caso che tra le stesse organizzazioni sindacali si percepisca una tensione a ripensare la contrattazione sindacale in chiave di territorio e di impatto sociale, superando i confini del settore economico e della categoria produttiva.

Lo studio che segue si propone pertanto di inquadrare il fenomeno della contrattazione sociale, ricostruendone i tratti distintivi e le principali tendenze evolutive. Tuttavia, l'analisi non si limita a una ricognizione delle esperienze più significative o diffuse a livello nazionale, ma intende mettere in luce la necessità – non più rinviabile – di una autentica integrazione tra la contrattazione sociale e le altre forme, più consolidate, di contrattazione sindacale. In tale prospettiva, il volume aspira a contribuire al dibattito scientifico e sindacale, offrendo strumenti interpretativi utili a ripensare il ruolo della contrattazione e del sindacato in un'ottica territoriale, inclusiva e orientata alla qualità della vita.

*Capitolo 1*  
**LO STUDIO DELLA**  
**CONTRATTAZIONE SOCIALE:**  
**PROBLEMI E PROSPETTIVE**

**1. Introduzione**

A partire dai primi anni Duemila, la contrattazione sociale ha conosciuto una crescita progressiva e costante, uscendo dai confini delle sperimentazioni isolate per farsi pratica diffusa in gran parte del territorio nazionale.

Non si tratta di una mera suggestione fenomenologica, bensì di un dato confermato da una prassi documentale che, per volume e continuità, merita una trattazione scientifica volta a superare i (possibili) pregiudizi su tale forma negoziale.

Basti pensare che, dal 2011 al 2022, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative hanno sottoscritto oltre 11.000 documenti, tra cui accordi, piattaforme e verbali, – con una media annuale che stabilmente supera le 900 unità <sup>(1)</sup>. Una tale mole di evidenze documentali non può essere dunque liquidata come un semplice riflesso di dinamiche relazionali spontanee, ma impone uno sforzo di razionalizzazione dei processi negoziali.

La rilevanza del fenomeno non si esaurisce peraltro in un pur significativo profilo quantitativo, investendo

direttamente la soggettività degli attori e la composizione della rappresentanza.

Si assiste infatti ad un progressivo rafforzamento della partecipazione delle organizzazioni sindacali a livello confederale, in affiancamento all'azione delle federazioni dei pensionati, con un'incidenza percentuale che passa dal 54% del 2012 al 78% del 2022. Parallelamente, si osserva un incremento del coinvolgimento anche degli enti a livello sovracomunale, la cui presenza – quasi triplicata nel medesimo arco temporale (2) – testimonia una vocazione del fenomeno ad intercettare ambiti di governo che eccedono il perimetro delle tradizionali autonomie locali.

In considerazione di tale densità di relazioni, emerge l'esigenza di liberare – per così dire – la materia dai pregiudizi che la accompagnano e che sono parte in causa di una siffatta scarsa conoscenza e interesse del fenomeno, svelando al contempo la ricchezza che questa forma di agire negoziale cela tra le sue dinamiche.

Risulta necessario, in altri termini, iniziare ad interrogarsi sul ruolo che qualifica la contrattazione sociale nel sistema delle relazioni industriali e sulla sua capacità di incidere sulla ridefinizione dei confini, degli attori e dei contenuti delle politiche sociali, portando così in primo piano quegli elementi che ne permettono un più sicuro inquadramento scientifico.

Di fronte alle trasformazioni del mercato del lavoro, appare invero sempre più urgente un ripensamento del sistema di contrattazione collettiva – e non un semplice aggiornamento – capace di considerare le componenti

economiche e sociali in chiave di complementarità. Non si tratta di abbandonare il prezioso patrimonio delle esperienze pregresse, né di introdurre strumenti negoziali alternativi. L'obiettivo è, piuttosto, quello di pervenire a una reinterpretazione delle trasformazioni del lavoro sorretta da una visione adeguata di realtà che, coerentemente con l'ispirazione costituzionale, sappia ricondurre le dinamiche dello scambio economico entro il perimetro di un disegno sociale più ampio. Una prospettiva, questa, che si lega ad una concezione del diritto del lavoro come ordinamento non settoriale, ma integrato nella complessità del vivere civile.

In tal senso, le risposte alle sfide che oggi investono il mondo del lavoro rendono sempre meno sostenibile un sistema contrattuale in cui la contrattazione sociale, oltre ad essere uno strumento poco conosciuto, proceda su binari paralleli rispetto alle forme più classiche di contrattazione collettiva, per così dire economiche.

È proprio in questo dualismo tra la dimensione “economica” – tradizionalmente intesa come regolazione dello scambio tra prestazione e retribuzione – e la dimensione “sociale”, che si annida il rischio di una separazione tra diritto del lavoro e società civile, potenzialmente capace di ridurre l'efficacia della tutela sindacale. Superare tale dicotomia significa, dunque, tendere verso una sintesi in cui il momento della produzione del reddito e quello della riproduzione sociale non sono più sfere separate, ma proprie di un'unica funzione di regolazione del benessere della persona che lavora.

Se è vero che tale prospettiva sollecita anzitutto il sindacato ad una riflessione sulle dinamiche in atto, la funzione della rappresentanza costituisce solo una componente della questione e non ne esaurisce la complessità. La contrattazione sociale deve invero essere interpretata alla luce di più ampi processi. Ci si riferisce qui a quei processi di territorializzazione delle politiche sociali, che hanno spostato il baricentro della decisione pubblica dal centro alla periferia, alla metamorfosi dei sistemi di welfare, alla crescente frammentazione dei bisogni e alla pluralizzazione degli attori – pubblici, privati e del terzo settore – coinvolti nella progettazione e nell'attuazione delle risposte. L'analisi della questione richiede dunque di assumere il più ampio campo di forze entro cui le parti sociali operano.

Alla luce di quanto premesso, è perciò auspicabile una connessione tra la contrattazione sociale e la contrattazione economica, in cui la prima sia almeno cornice e contesto territoriale della seconda e dove le esperienze contrattuali nei luoghi di lavoro possano «agire non più in maniera episodica ma secondo una logica di sistema»<sup>(3)</sup>.

Tale esigenza di ricomposizione poggia su due pilastri fondamentali. In primo luogo, diversamente da quanto accadeva nel passato, dove le protezioni sociali venivano conquistate nelle fabbriche, oggi le nuove domande provengono dalla società<sup>(4)</sup>. In secondo luogo, è mutata la concezione stessa di lavoro. Il lavoro rappresenta oggi un'attività umana dotata di un senso ulteriore rispetto alla dimensione economica o produttiva

ed è perciò portatore di nuovi bisogni che richiamano alla necessità di ricondurre ad unità «i frammenti di un diritto del lavoro futuro» (5).

In altri termini, la connessione tra contrattazione sociale e contrattazione economica diviene una delle possibili risposte alla teoria dei “mercati transizionali del lavoro” (6), che sposta l’attenzione dal posto di lavoro alla persona, immaginando sistemi allargati di protezione che si facciano carico dei bisogni del territorio in cui convergono – e non più confliggono – le condizioni di lavoro e le condizioni di non lavoro. In questo spazio si segnala l’esistenza di «nuovi terreni dell’azione collettiva dove si combina la vecchia dinamica solidaristica e molto collettivistica con le nuove esigenze come la promozione della persona» (7).

Si delinea così un nesso, «del tutto inedito rispetto alle forme del passato» (8), che porta a realizzare una positiva integrazione (9) e un necessario coordinamento tra contrattazione sociale e contrattazione economica (10), nella prospettiva secondo cui si debbano «ricomporre diritti del lavoro e diritti di cittadinanza» (11).

Tale coordinamento – che, giova ripeterlo, non può risolversi in un «semplice aggiornamento del sistema contrattuale» (12) – richiama ad una molteplicità di vantaggi, che possono essere ricondotti allo sviluppo territoriale, alla prassi sindacale e alla tutela del lavoro.

Quanto allo sviluppo territoriale, il collegamento tra le due forme di contrattazione permettere «di agire [...] secondo parametri di c.d. competitività sociale» (13), di «aprirsi a una logica di cittadinanza che guarderebbe alla

triangolazione territorio-impresa-persona secondo una prospettiva di negoziazione dello sviluppo locale»<sup>(14)</sup> e di valorizzare la dimensione circolare della sussidiarietà.

Invero, dal punto di vista dell'agire sindacale, la positiva integrazione tra gli strumenti contrattuali consente di ampliare la tutela alle forme di lavoro non direttamente intercettate dal sindacato<sup>(15)</sup>.

Infine, per quanto riguarda la tutela del lavoro, la loro interazione consente di «passare dalla tutela del posto di lavoro a quella di un percorso lavorativo e professionalizzante che transita da un lavoro all'altro»<sup>(16)</sup>.

Un programma di azione così configurato appare inoltre idoneo a contrastare ogni uso strumentale della contrattazione economica, evitando il pericolo di una visione benthamiana e utilitaristica della negoziazione. L'integrazione qui prospettata non attiene infatti a mere attività, ma a buone trasformazioni: non si riferisce alla sola intenzionalità, bensì alla desiderabilità, ossia a quel sistema di scelte, decisioni e soprattutto preferenze che fanno parte del sistema identitario di un'organizzazione<sup>(17)</sup>.

Si evince, in ultima analisi, come la complementarità tra la contrattazione sociale e la contrattazione economica risalti un processo «di armonizzazione tra il lavoro fatto in azienda e quello fatto nel territorio»<sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup>. È entro tale paradigma che il fenomeno della contrattazione sociale deve essere interpretato: ricondurlo entro una logica di sistema, nel prisma delle relazioni industriali, significa riconoscerne la complessità e il valore intrinseco come forma negoziale moderna e compiuta.

## **2. L'inquadramento della contrattazione sociale nella letteratura scientifica**

La letteratura di riferimento inquadra il fenomeno sulla contrattazione sociale muovendo dal concetto di “concertazione a livello locale”.

Tale locuzione, utilizzata per la prima volta nei primi anni Duemila, qualifica tuttavia un insieme eterogeneo di prassi sindacali sul territorio, rendendo opportuno una preliminare perimetrazione del contesto di analisi.

All'interno della categoria della concertazione locale si distinguono infatti diverse declinazioni dell'agire negoziale: la contrattazione territoriale di settore o comparto; la contrattazione territoriale cross-settoriale; i patti territoriali e le iniziative concertate multilaterali; e, infine, la contrattazione sociale.

Nel dettaglio, la contrattazione territoriale di settore o comparto è intesa quale forma di «contrattazione collettiva di secondo livello tra sindacati e associazioni degli imprenditori di uno stesso settore o categoria di imprese che ha luogo su base locale-territoriale, quindi non in azienda» <sup>(20)</sup>. A seguire, la contrattazione territoriale cross-settoriale è definita quale una tipologia di negoziazione simile alla prima per gli attori coinvolti, ma differente rispetto ai temi affrontati, ora di interesse generale e trasversale tra le aziende. La terza classificazione attiene poi alle esperienze dei patti territoriali e delle iniziative concertate multilaterali. Queste forme di negoziazione realizzano «intese di tipo locale o

regionale tripartite, o multilaterali, basate su accordi formali tra autorità locali, parti sociali ed eventuali altri attori locali importanti, [...] volte alla promozione dello sviluppo e dell'occupazione, o a scongiurare gli effetti più devastanti di crisi produttive»<sup>(21)</sup>.

In questo panorama, la contrattazione sociale si qualifica come la «negoziatazione diretta tra le parti sociali [...] e le amministrazioni e istituzioni locali su tematiche sociali e di welfare» in un dato territorio<sup>(22)</sup>.

La contrattazione sociale si distingue però anche da altre forme di concertazione che vedono la partecipazione di più attori su tematiche di welfare: è il caso della bilateralità, nello specifico quella del settore artigiano tesa a ricomporre i cicli produttivi con l'ausilio degli enti bilaterali, e della contrattazione trilaterale, intesa come l'insieme dei contratti d'area della programmazione negoziata degli anni Novanta, caratterizzati dall'intreccio funzionale tra accordi sindacali e provvedimenti amministrativi<sup>(23)</sup>.

Una ulteriore caratteristica che distingue la contrattazione sociale è la specificità degli obiettivi che persegue. A differenza delle altre forme negoziali – anche della bilateralità che opera prevalentemente attraverso risorse endogene, quali i fondi contrattuali – la contrattazione sociale persegue un confronto diretto con gli enti locali per incidere direttamente sull'allocazione delle risorse pubbliche. Essa mira a orientare le priorità di bilancio e i criteri di accesso alle prestazioni sociali, trasformandosi in un esercizio di democrazia per la tutela dei diritti della cittadinanza<sup>(24)</sup> e in una dimensione trasversale

per sostenere i lavoratori soprattutto nei periodi di crisi<sup>(25)</sup>.

In altre parole, il tratto distintivo della contrattazione sociale risiede nel potere di influenzare lo sviluppo sociale ed economico di una comunità di cittadini, agendo sulle politiche pubbliche locali ed in particolare sull'allocazione delle risorse destinate al welfare, ai servizi sociali e alla fiscalità locale. La contrattazione assume perciò un valore che va oltre la sola dimensione negoziale, configurandosi come uno strumento di partecipazione democratica.

La pluralità di significati attribuiti al fenomeno è imputabile, tra l'altro, alla persistente carenza di un quadro normativo di riferimento. La contrattazione sociale non poggia su un'investitura legislativa, ma si alimenta di prassi consolidate. Sebbene in letteratura siano emerse alcune proposte interpretative sul piano giuridico<sup>(26)</sup>, tale assenza di regolazione rappresenta un limite e al contempo una risorsa: se da un lato, infatti, genera incertezze sulla legittimazione ad agire del sindacato<sup>(27)</sup>; dall'altro, garantisce flessibilità e adattamento ai contesti locali, favorendo pratiche innovative laddove sussista una forte tendenza alla cooperazione<sup>(28)</sup>. La contrattazione sociale è ritenuta perciò un'attività sindacale positiva, «creativa e mutevole»<sup>(29)</sup>, in virtù, per certi versi, anche dell'incertezza riguardante proprio il suo inquadramento giuridico<sup>(30)</sup>.

Per comprendere pienamente la contrattazione sociale è tuttavia fondamentale considerarne altresì le origini e l'evoluzione storica. L'attenzione alla missione

riformatrice in campo di strategie di coesione sociale non è difatti nuova nella storia delle organizzazioni sindacali: già a partire dagli anni Settanta, le pratiche sindacali si sono orientate verso il campo delle politiche sociali e ne sono testimonianza le campagne di Cgil, Cisl e Uil per la tutela del diritto alla casa, per l'istituzione del sistema sanitario nazionale e per il diritto allo studio <sup>(31)</sup>.

Dopo la stasi degli anni Ottanta, dominati dalle ristrutturazioni industriali, gli anni Novanta hanno segnato il ritorno del sindacato quale interlocutore privilegiato nella programmazione negoziata delle politiche sociali <sup>(32)</sup> <sup>(33)</sup>.

Il passaggio decisivo si compie però con le riforme dei primi anni Duemila, che rafforzano il ruolo dei livelli decentrati di governo e favoriscono processi di coordinamento tra diversi attori, e segnatamente con la legge 328 del 2000. Tale provvedimento ha favorito un processo di “contrattualizzazione” delle politiche sociali che, unito all’obiettivo dell’integrazione dei servizi, ha offerto «soluzioni fra loro complementari e compenetrare rispetto al problema della frammentazione» <sup>(34)</sup> delle risposte ai bisogni dei cittadini.

In questo contesto, l’agenda sindacale si è aperta alla collaborazione con nuovi soggetti, quali i movimenti ecologisti, le associazioni femminili e le associazioni studentesche <sup>(35)</sup>, evolvendo da un’azione contingente e reattiva, ad una strategia in cui l’agire sindacale tende a specializzarsi nelle diverse tematiche, assumendo progressivamente valore intenzionale e strategico <sup>(36)</sup>.

Tuttavia, tale processo matura in un contesto non privo di tensioni: da un lato, la spinta alla disintermediazione degli interessi si riflette nella marginalizzazione del ruolo dei sindacati a livello politico e, dall'altro lato, la resilienza di una domanda di rappresentanza che comunque emerge dalla cittadinanza e che assume ora nuove forme.

Oggi, la contrattazione sociale si situa proprio tra queste due opposte sfide, tra la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni politiche e il concomitante bisogno di essere rappresentati <sup>(37)</sup>.

In buona sostanza, l'attenzione del (e verso il) sindacato per la contrattazione di temi legati al sociale e alla tutela della cittadinanza, oltre dunque alla regolazione del mercato del lavoro, non è nuova, ma è parte – pur con forme diverse nel tempo – della storia del sindacato e spiega come, anche a fronte di una ambiguità definitoria o all'assenza di una fonte normativa certa, la contrattazione sociale occupi una posizione di rilievo nel moderno sistema delle relazioni industriali italiane.

### **3. Il ruolo del sindacato e la trasformazione della rappresentanza**

La genesi della contrattazione sociale si lega in modo indissolubile all'iniziativa delle federazioni sindacali dei pensionati, la cui centralità non è casuale bensì radicata in una peculiare soggettività.

La ragione si ritrova negli obiettivi della contrattazione sociale descritti poc'anzi e che si prestano ad andare

oltre i confini delle categorie merceologiche del lavoro, e nelle specificità che connotano la categoria sindacale dei pensionati.

Definiti in dottrina come «sindacati generali specifici»<sup>(38)</sup>, tali federazioni possiedono una duplice natura: sono “generalisti”, in quanto accolgono indistintamente coloro che sono usciti dal mercato del lavoro, superando le rigide segmentazioni merceologiche; e sono “specifici” poiché interpretano e rappresentano i bisogni peculiari della popolazione anziana.

Con il progressivo consolidamento del fenomeno, il perimetro dei protagonisti della contrattazione sociale si è tuttavia ampliato, vedendo l'ingresso delle categorie sindacali rappresentanti il pubblico impiego e, in misura determinante, del livello confederale territoriale, chiamati a presidiare un terreno di azione che eccede il tradizionale impegno in materia di lavoro<sup>(39)</sup>.

In questo nuovo scenario, la dimensione classica della tutela salariale e della redistribuzione del capitale si intreccia con una funzione più vasta di rappresentanza sociale e di intervento sulle politiche pubbliche locali. La dimensione del sindacato-movimento si intreccia con quella del sindacato-attore della contrattazione collettiva. Dal sostegno al pagamento degli affitti o delle bollette, il sindacato inizia ad interessarsi, ad esempio, alla contrattazione in sede aziendale del contributo di una percentuale del salario in favore dello sviluppo di servizi pubblici. Si configura perciò una traiettoria politico-sindacale inedita, capace di intercettare «istanze post-materialiste emergenti nel lavoro dipendente stesso»<sup>(40)</sup>.

La contrattazione sociale diventa così uno spazio in cui il sindacato agisce sia come attore negoziale, che siede ai tavoli e che incide sulla distribuzione delle risorse, sia come attore che interpreta i bisogni di lavoratori, pensionati e famiglie <sup>(41)</sup>.

Tale tensione verso la funzione di *policy making* espone l'organizzazione sindacale a una dialettica complessa, dove le nuove istanze sociali possono talvolta divergere dalla *constituency* tradizionale <sup>(42)</sup>. Se, da una parte, questo processo reca in sé il rischio di offuscare la centralità dei temi classici del lavoro e della retribuzione, dall'altra costituisce una preziosa opportunità per rafforzare il ruolo del sindacato in ambiti che incidono direttamente sulle condizioni di vita delle persone, sostenendone la legittimazione ad agire oltre i confini della fabbrica <sup>(43)</sup>.

In tale prospettiva, assumono rilievo la dimensione confederale e quella unitaria. Nel primo caso la confederalità permette di superare la frammentazione tra categorie sindacali, ostacolo all'efficacia del confronto con le amministrazioni locali <sup>(44)</sup>. Nel secondo caso, la visione unitaria tra le confederazioni sindacali permette di ottenere maggiore successo rispetto ad una situazione di concorrenza tra le sigle maggioritarie <sup>(45)</sup>.

Si afferma così una visione comunitaria della contrattazione sociale, fondata sulla cooperazione tra attori e sulla condivisione degli obiettivi tra livelli di governance differenti. Per certi versi, la contrattazione sociale diviene «l'esito di un modo nuovo di concepire e realizzare la “catena del valore” [...] riconoscendo che non si può produrre valore a prescindere dalla relazione tra gli

attori in campo e tra questi e l'ambiente circostante, né senza condividere il senso di ciò che si sta facendo insieme»<sup>(46)</sup> <sup>(47)</sup>.

La prassi sindacale si sposta dunque verso logiche integrative di azione tra comportamenti reciprocamente orientati<sup>(48)</sup>, che non implicano l'identificazione tra interessi sindacali e pubblici, ma coniugano la tradizione rivendicativa con le nuove istanze sociali<sup>(49)</sup>.

L'esperienza della *long-term care* è emblematica di questa articolazione multilivello: mentre a livello regionale il sindacato persegue obiettivi strategici di lungo periodo, a livello locale interviene sui bisogni immediati, concentrandosi sullo sviluppo dei servizi<sup>(50)</sup>.

Tuttavia, la riuscita di tale architettura dipende, in ultima istanza, dalla capacità della pubblica amministrazione di superare la logica basata sull'autorità gerarchica – e dunque sul *government* – in favore di modelli di governance basati sul coinvolgimento degli attori sociali competenti per materia e attivi, unitariamente o meno, sul territorio<sup>(51)</sup>.

#### 4. Nota metodologica e piano di lavoro

L'inquadramento teorico sinora delineato costituisce il presupposto logico per intraprendere un'indagine empirica sull'evoluzione della contrattazione sociale in Italia.

Lo studio si prefigge l'obiettivo di sottoporre il fenomeno ad una duplice lettura: da un lato, una prospettiva

quantitativa, volta a misurare le dimensioni della prassi negoziale; dall'altro, una prospettiva qualitativa, tesa a indagare i contenuti e le clausole attraverso una lettura sistematica delle principali fonti informative della contrattazione sociale, ovvero i rapporti periodicamente pubblicati dagli osservatori di Cgil e Cisl.

È opportuno, tuttavia, precisare che l'indagine non ambisce a ricostruire la genesi storica della contrattazione sociale – ad oggi un'opzione non praticabile data l'impossibilità di conoscere l'esatta delimitazione del fenomeno – bensì si tratta di analizzare le rappresentazioni più influenti, così come emergono dalla produzione documentale di stampo sindacale.

Nel dettaglio, lo studio dell'evoluzione quantitativa trae origine dall'analisi dei paragrafi che i rapporti redatti dagli osservatori di Cgil e Cisl dedicano alla base documentale, con particolare riguardo al numero di documenti raccolti, alla tipologia dei materiali, alla diffusione sul territorio nazionale e al livello negoziale. Parallelamente, l'analisi qualitativa si concentra sui dati relativi ai beneficiari delle misure, alle politiche e agli ambiti di intervento. In entrambi i casi, non è possibile effettuare una comparazione puntuale dei dati, poiché gli osservatori utilizzano metodologie differenti di analisi o hanno nel tempo modificato le proprie scelte metodologiche.

Lo studio adotta così una metodologia di analisi secondaria documentale. Le fonti sono costituite dall'intero corpus dei rapporti pubblicati da Cgil e Cisl dal 2010 al 2025, circoscrivendo l'arco temporale dell'indagine al periodo 2011-2024 – sebbene la contrattazione sociale

nasca ben prima – e ciò in ragione della possibilità di attingere a classificazioni sistematiche dei dati <sup>(52)</sup>.

Per favorire l'emersione di evidenze condivise, i rapporti sono letti in chiave comparativa, elaborando per ciascuna dimensione oggetto di indagine una sintesi complessiva, senza tuttavia tralasciare l'importanza delle specifiche risultanze riferite a ciascun osservatorio. Questa impostazione metodologica è volta a scongiurare il rischio di “appiattare” le fonti in un insieme indistinto, preservandone il valore quale espressione di differenti culture sindacali.

La tecnica utilizzata prevede così la rielaborazione e l'incrocio dei dati per ricostruire l'evoluzione del fenomeno in chiave diacronica. Pertanto, le informazioni che ne derivano devono intendersi come il risultato di un processo di estrazione e armonizzazione dei dati, volto ad isolare e descrivere le principali dinamiche.

Sulla scorta di tale impianto, il prosieguo del lavoro dedica una prima parte alla descrizione analitica dei rapporti redatti dagli osservatori delle organizzazioni sindacali di Cgil e Cisl e una seconda parte all'esame dell'evoluzione del fenomeno, articolata secondo una periodizzazione che funge da “bussola” interpretativa.

Quest'ultima si suddivide in paragrafi che riflettono fasi distinte dello sviluppo del fenomeno: un primo periodo dal 2011 al 2013 di sperimentazione degli osservatori; un secondo periodo dal 2014 al 2019 di crescita e consolidamento della contrattazione sociale; un terzo periodo legato alla crisi pandemica del 2020 e 2021; ed infine un quarto periodo che descrive la ripresa post

emergenziale. Tale periodizzazione è orientata a ricostruire le trasformazioni di questa forma di agire sindacale che, pur nella sua ancora parziale conoscenza scientifica, rappresenta uno dei laboratori più avanzati delle moderne relazioni industriali.

*Capitolo 2*  
**L'EVOLUZIONE DELLA  
CONTRATTAZIONE SOCIALE IN ITALIA**

**1. Le fonti informative e documentali: i rapporti delle organizzazioni sindacali**

La letteratura svolge un ruolo centrale nella costruzione del quadro teorico di riferimento e nell'interpretazione dei mutamenti che attraversano la contrattazione sociale, ma non è la sola fonte informativa utile ad inquadrare il fenomeno. Accanto alla letteratura, le stesse organizzazioni sindacali si sono attivate per promuovere e far conoscere questa peculiare forma negoziale e, a partire dal primo decennio degli anni Duemila – in concomitanza con la massima visibilità delle forme di concertazione a livello locale – si sono dotate di specifici osservatori dedicati alla raccolta e all'analisi degli accordi sottoscritti a livello territoriale <sup>(53)</sup>.

Tali infrastrutture informative, che oggi archiviano un patrimonio documentale di migliaia di accordi, assolvono a una duplice funzione: operano quali banche dati strutturate per il monitoraggio interno e, al contempo, producono rapporti periodici volti a restituire le tendenze evolutive, le rappresentazioni e le trasformazioni della contrattazione sociale.

Nel panorama nazionale si distinguono, per rigore e continuità, l'osservatorio nazionale della contrattazione sociale di Cgil e l'osservatorio sociale di Cisl <sup>(54)</sup>. I due

osservatori sono differenti per pubblicità e per metodologia di classificazione dei dati.

In primo luogo, l'osservatorio Cgil si connota per un approccio *open access*, finalizzato alla massima diffusione esterna; viceversa, l'infrastruttura Cisl è configurata come strumento riservato all'uso degli operatori e dei dirigenti dell'organizzazione.

In secondo luogo, l'osservatorio Cgil ordina i documenti secondo il cosiddetto “albero logico”, un sistema gerarchico di classificazione strutturato su tre livelli, dove al primo livello sono presenti le linee di policy, mentre al secondo e terzo livello sono classificati i nuclei tematici, accanto ai quali vi sono voci dedicate a politiche o interventi in favore di soggetti specifici, come donne, migranti, giovani e anziani.

La Cisl ha recentemente intrapreso una revisione della propria logica di classificazione. Al vecchio schema, organizzato secondo cinque macro aree critiche e che classifica i documenti caricati prima del 2022, è succeduto un nuovo modello che identifica ben quattordici aree di intervento, declinate secondo la triade “macro area, azione e sotto-azione”.

A riprova del crescente interesse e della centralità assunta dalla materia, entrambi gli osservatori hanno avviato la pubblicazione periodica di rapporti, integrando analisi quantitative sui numeri e le caratteristiche delle intese di contrattazione sociale – classificate e lette secondo le metodologie descritte – con analisi qualitative condotte mediante interviste a testimoni privilegiati,

nonché approfondimenti tematici di studiosi della materia.

Tali documenti occupano una posizione peculiare nella produzione di conoscenza: trattandosi di elaborazioni effettuate da uno degli attori protagonisti del processo negoziale, essi non si limitano a una funzione meramente descrittiva, né a una sterile rendicontazione interna. Al contrario, i rapporti assumono un rilevante valore analitico e politico, in quanto espressione delle pratiche negoziali che si sviluppano a livello territoriale e che restituiscono – se letti congiuntamente – un’ampia fotografia delle tendenze della contrattazione sociale in Italia.

Al fine di conferire rigore sistematico alla disamina delle dinamiche che caratterizzano la contrattazione sociale, lo studio si articola lungo un percorso di analisi longitudinale dei rapporti editi dalle confederazioni: segnatamente, si prendono di seguito in esame i rapporti prodotti da Cgil a far data dal 2010 e sino al 2024, unitamente a quelli prodotti da Cisl nel periodo compreso tra il 2013 e il 2025.

La sintesi di ciascun documento, nella sua struttura interna, è volta a illustrare le tematiche di maggior rilievo e le linee evolutive della prassi negoziale rilevate nelle diverse annualità. Tale approccio consente di apprezzare la contrattazione sociale al pari di un processo in divenire, costantemente rimodellato dalle contingenze economiche, storiche e dalle nuove emergenze sociali che interpellano direttamente la responsabilità degli attori territoriali.

### **1.1. *Segue: i rapporti dell'osservatorio Cgil***

Cgil si configura quale primo attore collettivo ad essersi assunto l'impegno di ordinare sistematicamente le caratteristiche della contrattazione sociale, inaugurando la stagione analitica con la pubblicazione del primo rapporto nel febbraio 2010.

Nonostante il carattere sperimentale dell'analisi e il riflesso di una ancora non chiara contitolarità dell'azione negoziale <sup>(55)</sup>, il documento affronta importanti tematiche che diverranno ricorrenti nelle edizioni successive: tra queste, la centralità del territorio e il protagonismo del sindacato nel promuovere processi negoziali in un sistema di welfare sempre più in difficoltà. Con riferimento all'analisi dei documenti, gli accordi analizzati dal primo rapporto sono siglati tra il 2000 e il 2010, insistono su poche regioni, quali Lombardia, Toscana, Marche e Veneto, e sono sottoscritti nella prima parte dell'anno. Un ulteriore elemento caratterizzante l'analisi è poi la classificazione degli accordi in base alle aree tematiche. Al riguardo, l'azione negoziale è orientata principalmente all'ambito socio-sanitario e assistenziale, con la pianificazione di servizi e prestazioni, all'area delle relazioni tra il sindacato e la pubblica amministrazione e alle politiche locali dei redditi e delle entrate.

A seguire, il secondo rapporto sulla contrattazione sociale pubblicato nel maggio 2011 dichiara terminata la fase di sperimentazione. Nell'avviare il processo di consolidamento dell'analisi degli accordi, il testo delinea

con chiarezza la co-titolarità dell'azione negoziale tra la federazione dei pensionati e il livello confederale, condividendo così un'unica modalità di classificazione dei dati. Nello specifico, l'analisi si basa su 439 documenti sottoscritti a livello comunale nella prima parte dell'anno. Tra i firmatari dei testi vi sono prevalentemente Cgil, Cisl e Uil a livello unitario e le amministrazioni comunali, mentre i beneficiari della contrattazione sociale sono la generalità dei cittadini e delle famiglie. Con una parziale inversione di tendenza rispetto al primo rapporto, l'area tematica più rappresentata è quella della fiscalità, a cui seguono le politiche socio-assistenziali e sanitarie, le politiche del lavoro e le politiche dello sviluppo territoriale.

Publicato nel giugno 2012, il terzo rapporto individua una certa stabilità e ricorrenza nei temi trattati dalla contrattazione sociale. Con un'attenzione particolare alla praticabilità della negoziazione di fronte alle risorse scarse e alla lotta all'evasione fiscale, il rapporto analizza 955 documenti siglati in prevalenza a livello comunale nella prima parte dell'anno. Ancora una volta, la fisionomia multistakeholder dei firmatari, il carattere universalistico delle misure e il focus sulle prestazioni socio-sanitarie, assistenziali e alle tariffe locali sono i tratti distintivi della contrattazione sociale.

Nel novembre 2013 Cgil redige il quarto rapporto. Con lo scopo di sollecitare i sindacalisti ad essere reattivi e non più difensivi, gli autori del testo si concentrano sulla lettura di 1.020 documenti. Come di consueto, la maggior parte è siglata a livello comunale, mentre il

periodo di stipula si sposta progressivamente intorno al secondo quadrimestre dell'anno. Diversamente da quanto accaduto per le annualità precedenti, crescono i documenti firmati nel Nord-Ovest, mentre diminuiscono quelli firmati nel Nord-Est. Allo stesso tempo, si assiste ad un generale restringimento delle tematiche negoziate, anche di quelle relative alle politiche socio-sanitarie, segno della difficoltà del sindacato a raggiungere accordi di ampio respiro.

Gli anni a seguire sono caratterizzati dalla crisi economica, un fenomeno che non lascia indifferenti i “contrattualisti del sociale”. Per tale ragione, il quinto rapporto, pubblicato nel giugno 2014, descrive la contrattazione sociale come una delle modalità per affrontare la crisi. L'analisi dei 913 documenti non sorprende dunque: scarsamente diffusa nel Sud e nelle isole, la contrattazione sociale conferma la presenza unitaria del sindacato, promotore di un approccio universalistico rivolto alla generalità dei cittadini, che assiste tramite prestazioni sociali e sanitarie. Benché il livello comunale rimanga centrale nelle dinamiche negoziali, il rapporto segnala una maggior diffusione degli accordi intercomunali. In questo senso, il più ampio livello di sottoscrizione pare essere una prerogativa dei periodi di crisi <sup>(56)</sup>.

Il sesto rapporto pubblicato nel 2015 si pone in continuità con il precedente. Il documento evidenzia i nodi critici della contrattazione sociale, tra cui il divario territoriale e la progressiva flessione nel numero complessivo dei documenti, mentre richiama con forza l'idea di una necessaria integrazione tra i diritti del lavoro e i

diritti di cittadinanza. Gli 828 documenti, raccolti nel 2014 e analizzati in chiave storica a partire dal 2011, sono rivolti alla cittadinanza e alle famiglie e, con un progressivo spostamento temporale, sono sottoscritti a livello comunale nel terzo trimestre dell'anno. Per quanto riguarda il profilo tematico, l'analisi conferma l'attenzione della contrattazione sociale per le politiche socio-sanitarie e assistenziali e le politiche dei redditi e delle entrate.

Superati gli anni della crisi, il settimo rapporto pubblicato nel 2016 delinea alcune prospettive future per la contrattazione sociale, a partire da tre temi d'interesse: il SIA, ovvero il sostegno per l'inclusione attiva; il piano per la non autosufficienza; e gli interventi sul versante del welfare contrattato, con particolare riferimento alla dimensione aziendale e al rapporto con il territorio. Anche in questo rapporto non manca l'appello rivolto ai contrattualisti e teso a realizzare una proficua connessione tra la contrattazione sociale e la contrattazione aziendale. Proprio per tale ragione, l'ultima parte del rapporto è interamente dedicata ai legami tra il welfare pubblico, il welfare privato e la contrattazione collettiva. Con la progressiva crescita del numero di accordi che coinvolgono tre o più parti – perlopiù rappresentate dalle amministrazioni comunali, dalle organizzazioni dei pensionati e dalle sigle confederali – il rapporto analizza 1078 documenti, che richiamano le caratteristiche oramai strutturali del fenomeno.

Publicato l'anno seguente, l'ottavo rapporto si pone l'obiettivo di offrire spunti di merito e di metodo per lo

studio della contrattazione sociale, definendo limiti e virtù dello strumento contrattuale. In continuità rispetto al rapporto precedente, gli autori affrontano gli aspetti critici e i dilemmi posti dall'applicazione del Reddito di inclusione, dopo la scomparsa del Sostegno per l'inclusione attiva. Per quanto riguarda invece l'analisi dei testi, anche gli 894 documenti raccolti nel corso del 2016 confermano la presenza di una contrattazione sociale diffusa a livello comunale con una forte polarizzazione lungo la linea Nord-Sud del Paese. Quasi due terzi dei testi presentano inoltre interventi a favore di una platea estesa di beneficiari, mentre si stabilizza la tradizione di una contrattazione sociale centrata su due dimensioni: le politiche socio-sanitarie e assistenziali e le politiche locali dei redditi e delle entrate.

Il nono rapporto pubblicato nel 2018 porta a sintesi i bisogni dei cittadini che vivono una situazione di incertezza e mette in guardia dai possibili limiti dell'agire negoziale, quali la disomogeneità territoriale, l'incapacità di formalizzare i verbali di intesa in accordi e la mancata integrazione con la categoria dei lavoratori. Per la prima volta, il rapporto dedica un'intera sezione ai programmi di accoglienza e integrazione dei migranti. Oltre a rinnovare i caratteri tipici della contrattazione sociale, l'analisi del 1.000 testi sottoscritti nel 2017 evidenzia un'inversione di tendenza circa la natura dei firmatari: da un approccio in cui prevale la presenza di due parti coinvolte, in genere un'amministrazione pubblica e un interlocutore sindacale, si passa ad una maggiore articolazione dei confronti, con la presenza di più attori e livelli negoziali.

A seguire, il decimo rapporto pubblicato nel 2019 valorizza lo strumento della contrattazione sociale quale leva strategica di sviluppo e ribadisce con forza la centralità del territorio come risposta alla frammentazione del mondo del lavoro. Dalla lettura dei testi emerge come la contrattazione del 2018 sia in linea rispetto ai valori degli anni precedenti, sebbene tra i 1.011 documenti analizzati siano in crescita gli accordi sottoscritti a livello sovracomunale. Anche per quanto riguarda i soggetti firmatari si consolida la tendenza degli anni precedenti, ossia una maggiore articolazione dei confronti con la presenza di almeno tre interlocutori. Diversamente, un elemento di novità è rappresentato dall'introduzione di un nuovo indicatore: la cosiddetta continuità negoziale, ovvero la presenza nei testi di amministrazioni comunali che si ritrovano anche in uno o più anni precedenti.

L'undicesimo rapporto sulla contrattazione sociale coincide con il periodo pandemico e coglie le proposte e le pratiche sindacali della prima stagione della pandemia. Stante il rischio di "sottonegoziazione", gli 875 testi raccolti nel corso del 2019 ripetono le caratteristiche degli anni precedenti, con riferimento al livello di sottoscrizione, ai firmatari e alle tematiche negoziate. Tuttavia, in aggiunta rispetto alle indagini precedenti, il rapporto evidenzia una maggiore sincronizzazione dei tempi delle relazioni sindacali con quelli dei procedimenti decisionali dei Comuni, una crescente ricchezza tematica e la molteplicità di destinatari citati nelle misure, con la categoria degli anziani al primo posto.

Nel 2022 è pubblicato il dodicesimo rapporto. Dopo gli anni della crisi pandemica, gli autori rivolgono un pensiero al futuro oltre l'emergenza, forti della fitta rete di solidarietà che si è attivata sul territorio e dell'aumento dei soggetti collettivi interlocutori del sindacato. Per la prima volta dal primo rapporto, assumono un ruolo centrale le modalità di valorizzazione del lavoro svolto, grazie all'integrazione tra l'analisi quantitativa dei dati e l'approfondimento qualitativo dell'attività negoziale. Nello specifico, i 540 documenti sottoscritti nel 2020 si rivolgono a persone e famiglie in condizione di povertà, agli anziani e ai soggetti non autosufficienti. Tuttavia, inavvertitamente, come dichiarato dagli stessi autori, l'indagine segnala il ridimensionamento del numero di documenti riferito al secondo pilastro della contrattazione sociale, ovvero quello delle politiche tributarie e tariffarie.

Il tredicesimo rapporto diffuso nel 2023 sancisce il definitivo passaggio dalla crisi alle opportunità di cambiamento. Sollecitando le organizzazioni sindacali a rispondere ai bisogni inespressi – avendo cura di trasformarli in effettive rivendicazioni – il rapporto offre un quadro importante di ripresa dell'azione negoziale. L'indagine basata su 932 accordi evidenzia invero la persistente presenza di diversi modelli di insediamento della negoziazione nel territorio: la contrattazione prevale anzitutto nel Nord-Ovest e, al secondo posto, è diffusa nel Nord-Est. Accanto all'approccio universalistico delle misure, anno dopo anno appaiono i medesimi Comuni, fornendo un chiaro indizio di continuità e radicamento. Tuttavia, il cambiamento più evidente – almeno

a partire dalla fase pandemica – riguarda la presenza di lavoratori e imprese, che risultano tra i principali destinatari delle misure negoziate.

Nel 2024 viene pubblicato il quattordicesimo rapporto, incentrato su alcune tematiche fondamentali della contrattazione sociale, quali gli obiettivi di sviluppo sostenibile, il ruolo svolto dalle Camere del lavoro e l'integrazione con la contrattazione aziendale. L'analisi si concentra su 782 documenti, in prevalenza sottoscritti con i Comuni del Nord Italia nel primo trimestre dell'anno. I destinatari delle intese sono ancora una volta i cittadini, gli anziani, i lavoratori e le lavoratrici, mentre l'essenza delle trattative si colloca nell'intersezione tra il welfare territoriale e le politiche fiscali. Stante il profilo oramai tipico della contrattazione sociale, essa si trova ancora in una fase di passaggio, caratterizzata dai primi accenti e tematizzazioni dell'adattamento al mutato contesto dopo l'emergenza pandemica: tra questi, il calo sensibile del numero di documenti, il protagonismo del livello sovracomunale e l'accresciuto interesse delle sigle confederali.

## **1.2. *Segue: i rapporti dell'osservatorio Cisl***

In continuità con l'impegno profuso da Cgil, nel maggio 2013 anche Cisl elabora il proprio primo rapporto, segnando una tappa fondamentale nel processo di istituzionalizzazione del monitoraggio della contrattazione sociale.

In modo simile a quanto osservato per Cgil, il documento inaugurale di Cisl assolve alla funzione di definire compiutamente il perimetro d'azione e le finalità dell'osservatorio sociale, ripercorrendo le traiettorie storiche che hanno condotto – in un rilevante passaggio di testimone dalla categoria dei pensionati al livello confederale – alla sistematizzazione del materiale negoziale.

Nel dettaglio, il primo rapporto raccoglie un numero complessivo di 1.667 documenti, di cui 823 riferiti al 2011 e 844 al 2012. La maggior parte è firmata in Lombardia, a cui seguono Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana, mentre i beneficiari delle misure sono, nell'ordine, la generalità dei cittadini, le famiglie e gli anziani. In modo simile alle analisi condotte da Cgil, la tematica negoziata con maggior frequenza è quella delle politiche socio-familiari, seguita dalle politiche fiscali e tributarie.

Al primo rapporto seguono altri due documenti, tuttavia non disponibili. Il carattere di transizione che li distingue e l'utilizzazione di una diversa modalità di acquisizione e lettura dei dati non hanno consentito all'organizzazione sindacale di pubblicarne i contenuti <sup>(57)</sup>.

Il quarto rapporto è pubblicato nel febbraio 2017 e segnala la necessità di ripartire nello sviluppo delle analisi e nella valorizzazione del lavoro svolto. I 1.754 documenti raccolti tra il 2014 e il 2015 sono sottoscritti soprattutto in Lombardia e sono validi, nella quasi totalità dei casi, a livello comunale o sovracomunale. Gli accordi hanno durata di dodici mesi e coinvolgono in prevalenza il sindacato e la pubblica amministrazione. Analogamente alle annualità precedenti, la contrattazione

sociale consolida il profilo tipico orientato alle politiche socio-familiari e alle politiche fiscali.

Il quinto rapporto pubblicato qualche mese dopo, nel maggio 2017, ritrae l'immagine di una contrattazione sociale resiliente e capace di mettere al centro la comunità. Da qui, l'idea degli autori di promuovere la contrattazione sociale quale terzo pilastro del welfare e non come mera attività compensativa o riparatoria. Il quinto rapporto è arricchito altresì dallo studio qualitativo dei processi concertativi condotto grazie ad un'attività laboratoriale promossa in quel periodo dalla stessa organizzazione sindacale. L'indagine quantitativa si concentra invece su 937 intese le cui caratteristiche sono simili rispetto agli anni precedenti, sebbene si aggiunga un nuovo elemento di riflessione per il sindacato: la contrattazione sociale appare complementare rispetto al welfare pubblico, rivolta soprattutto ai gruppi di popolazione a rischio e non adeguatamente protetti dal sistema di protezione nazionale.

Come per il secondo e il terzo rapporto, anche il sesto rapporto non è interamente disponibile <sup>(58)</sup>. Per tale ragione, ci si concentra sul successivo e settimo rapporto pubblicato nel 2019. Molte sono le tematiche affrontate dagli autori: dalle dinamiche del processo concertativo, alle caratteristiche degli accordi definiti in ambito comunale e intercomunale, fino a giungere al tema della non autosufficienza. L'analisi dei dati sulla contrattazione sociale si focalizza su 5.154 accordi sottoscritti tra il 2013 e il 2018 e non si segnalano particolari novità rispetto ai tratti ormai ricorrenti degli accordi.

L'ottavo rapporto sulla contrattazione sociale è pubblicato da Cisl nel dicembre 2021. Caratterizzato dalla crisi epidemiologica, il documento suddivide l'analisi dei testi secondo le diverse stagioni pandemiche e, accompagnato dalle testimonianze locali, definisce i valori, le buone prassi e alcune "provocazioni non conclusive" che chiudono il rapporto. Ancora una volta, i 925 accordi siglati nel 2019 si riferiscono perlopiù al livello comunale e alle regioni di Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Marche. Nel corso degli anni, si assiste inoltre ad una tendenziale crescita del periodo di validità e del numero di materie oggetto di contrattazione, il che suggerisce come la contrattazione sociale si faccia sempre più corposa e articolata con il passare del tempo.

A seguire, il nono rapporto è dedicato al welfare inclusivo e allo sviluppo sostenibile. Il documento adotta per la prima volta una nuova modalità di classificazione dei dati. In particolare, secondo la squadra di lavoro, la nuova versione identifica in modo nitido le aree di rischio, gli strumenti e le logiche di intervento, definendo le prospettive di una contrattazione sociale caratterizzata da una pluralità di livelli negoziali e soggetti. Nello specifico, il nono rapporto analizza un totale di 1.127 documenti siglati nel biennio 2022 e 2023 principalmente a livello comunale e con una diffusione crescente su tutto il territorio nazionale, interessando ora ben sedici regioni. Si tratta in prevalenza di prestazioni rivolte ad anziani, famiglie e minori con l'intento di garantire o migliorare il quadro esistente delle politiche pubbliche.

Nel giugno 2025 Cisl pubblica il decimo rapporto. Il documento si focalizza su alcuni temi ritenuti prioritari per lo sviluppo della contrattazione sociale: la partecipazione, la sostenibilità, l'alleanza con la contrattazione collettiva, l'integrazione con altre forme di governo condiviso con la pubblica amministrazione e gli indirizzi per le politiche a favore di anziani non autosufficienti e persone con disabilità. Nel periodo 2022-2024, il rapporto analizza 1.726 documenti, un numero in flessione rispetto alle annualità precedenti. Si tratta di intese o verbali validi per l'ambito comunale e concentrati attorno ad aree classiche del welfare sociale, come gli anziani, la famiglia, il fisco, la coesione sociale e il territorio, e che vengono erogate in modo selettivo tramite prestazioni in natura.

## **2. Evoluzione quantitativa della contrattazione sociale (2011-2024)**

Come già delineato in sede metodologica, lo studio si focalizza ora sulla dimensione quantitativa della contrattazione sociale, indagando le variabili relative al volume documentale, alla tipologia dei materiali negoziali, alla loro ripartizione geografica e ai livelli istituzionali di sottoscrizione.

Complessivamente, dalla lettura dei dati emerge il profilo di una contrattazione sociale dinamica e in fase di espansione, capace di una diffusione progressivamente più omogenea sul territorio nazionale. Essa si configura quale fenomeno che nasce “dal basso” – come dimostra

la centralità del livello comunale – che tuttavia manifesta la possibilità di evolvere verso spazi di potere e livelli di intervento superiori qualora la complessità del contesto lo richieda.

Ciononostante, lo sviluppo della contrattazione sociale rimane intrinsecamente ancorato alla sussistenza di relazioni di fiducia tra le parti e, nello specifico, tra organizzazioni sindacali e attore pubblico. È proprio questa dimensione informale – assieme all'assenza di una fonte normativa certa – a spiegare la sensibile contrazione dei volumi negoziali durante la crisi pandemica del 2020: l'interruzione dei rapporti fisici e sociali ha agito da deterrente, producendo effetti inerziali che hanno condizionato (e che condizionano tuttora) la fase di ripresa dei negoziati.

Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2024 <sup>(59)</sup> l'intensità della contrattazione non ha seguito un andamento lineare. Ad eccezione di una prima fase di sperimentazione dell'attività degli osservatori, dal 2014 al 2019 il volume documentale della contrattazione sociale è elevato e stabile, con una media all'anno di circa 900 documenti e con picchi che superano le migliaia unità nel 2015 e nel 2018. Sensibile agli shock esterni, la contrattazione sociale conosce tuttavia un periodo di forte contrazione nel 2020 in concomitanza con la crisi pandemica e, sebbene dall'anno successivo torni a crescere, il numero medio di documenti sottoscritti è inferiore rispetto ai livelli pre-pandemici.

Secondo Cgil, a partire dal 2013 si registra un livello di attività negoziale stabilmente elevato. Tra il 2013 e il

2018 il numero dei documenti si colloca costantemente intorno o al di sopra delle novecento unità, con un culmine nel 2015 con la firma di 1.114 documenti. Nel 2019 si osserva una prima flessione (935 documenti), che diviene particolarmente marcata nel 2020, quando i documenti raccolti si riducono a 609. Nel 2021 si registra invece una ripresa dell'attività negoziale, con 951 accordi, pur senza il completo ritorno al primo periodo oggetto di rilevazione <sup>(60)</sup>.

Anche i rapporti Cisl restituiscono un quadro di elevata intensità della contrattazione sociale soprattutto nei primi anni delle rilevazioni. Invero, nei rapporti riferiti alle annualità 2011 e 2012, il numero complessivo degli accordi supera le 1.600 unità. Successivamente, tra il 2013 e il 2018, l'attività negoziale si mantiene su valori elevati e in progressiva crescita, con un incremento dagli oltre ottocento accordi del 2013 alle mille unità nel 2018. Il 2019 con 925 accordi segna un primo calo dell'attività negoziale, pur confermando una tendenza alla stabilizzazione su livelli alti anche alla vigilia della crisi pandemica. Il 2020 registra invece un dimezzamento del numero di intese sottoscritte (543 documenti) e, sebbene gli anni dal 2021 al 2024 segnalino una ripresa, la contrattazione sociale non recupera l'intensità del periodo 2013-2018 <sup>(61)</sup>.

I documenti raccolti dagli osservatori si differenziano inoltre per la loro posizione all'interno del processo negoziale. Pur adottando terminologie differenti, entrambi gli osservatori classificano la tipologia di materiale in funzione della fase a cui esso appartiene: una

fase iniziale, comprendente piattaforme e proposte; una fase intermedia, relativa allo svolgimento del confronto negoziale e che include verbali e incontri; e una fase conclusiva, nella quale si collocano gli accordi che formalizzano l'esito finale del processo.

Nell'intero arco temporale, l'accordo costituisce la quota maggioritaria, a dimostrazione di una spiccata capacità della contrattazione sociale di pervenire a risultati formali pur in assenza di obblighi legali a contrattare.

Si osserva tuttavia una relazione inversa: laddove il numero di accordi flette (come nei periodi 2011-2014 o 2022-2024), aumentano proporzionalmente i verbali e i resoconti di incontro. Tale dinamica suggerisce che la contrazione degli output formali non coincida con l'interruzione del dialogo; al contrario, segnala un'intensificazione del confronto in contesti di alta complessità che rendono difficile il raggiungimento di una compiuta sintesi conclusiva.

Nello specifico, secondo l'osservatorio Cgil, gli accordi si trovano al primo posto per frequenza contrattuale, con valori che oscillano tra il 62,5% nel 2014 e il 77,0% nel 2019. La percentuale di verbali mostra invece una tendenza generale all'aumento tra il 2011 e il 2014, seguita da una diminuzione nel 2015-2019 e una nuova crescita negli ultimi anni <sup>(62)</sup>.

Per Cisl la dinamica è la medesima. Sebbene non sia possibile un puntuale confronto tra i rapporti a causa di scelte metodologiche differenti, è evidente come le intese rappresentino la tipologia documentale prevalente. Tuttavia, pur restando attorno ai tre quarti del totale, la

loro incidenza mostra una tendenza alla riduzione: dal 76,1% nel 2022 al 73,4% nel 2024. In modo inversamente proporzionale, gli incontri costituiscono la seconda tipologia in ordine di frequenza e negli ultimi anni mostrano una crescita progressiva, passando dal 20,2% nel 2022 al 25,9% nel 2024, in concomitanza con una contrazione del numero di intese <sup>(63)</sup>.

Sotto il profilo della diffusione territoriale, il sistema evolve da un modello monopolare ad uno pluripolare, pur permanendo un marcato squilibrio tra Nord e Sud. Complici anche alcuni osservatori costituiti solo a livello regionale, la contrattazione sociale inizialmente circoscritta alla sola regione Lombardia ha progressivamente esteso il proprio ambito di applicazione anche ad altre realtà del Centro-Nord, quali l'Emilia-Romagna, la Toscana, le Marche e il Veneto, mentre il Sud permane in una condizione di discontinua marginalità.

Più precisamente, tutti i rapporti redatti dall'osservatorio Cgil sottolineano come la contrattazione sociale si concentri prevalentemente nel Nord-Ovest, ed in particolare in Lombardia. Solo negli ultimi anni, tra il 2019 e il 2022 le indagini rilevano una redistribuzione interna, con la diffusione dell'attività negoziale anche in altre regioni del Nord-Est e Centro Italia <sup>(64)</sup>.

Anche secondo l'osservatorio Cisl la distribuzione regionale dei documenti nel periodo in esame vede il protagonismo del Nord Italia, pur con la crescita negli ultimi anni anche di Marche – dal 2,9% del 2013 al 15,5% del 2024 – e Toscana – dal 7,4% nel 2013 al 11% nel

2024 – mentre il Mezzogiorno resta marginale e discontinuo, con valori prossimi allo zero o picchi isolati <sup>(65)</sup>.

Quanto ai livelli istituzionali, il sistema si conferma comunale-centrico. Negli ultimi anni, tuttavia, il baricentro della contrattazione sociale tende a spostarsi verso livelli istituzionali superiori, coinvolgendo una pluralità di amministrazioni comunali, gli enti regionali e le confederazioni e federazioni sindacali a livello regionale. Questo spostamento di baricentro non è lineare, ma contingente: si attiva durante le fasi di crisi, evidenziando la necessità di perimetri negoziali più ampi per gestire la riconfigurazione territoriale delle politiche sociali.

In particolare, secondo l'osservatorio Cgil, il livello comunale è protagonista di oltre l'85% dei documenti. I valori minimi si registrano nel 2020 e negli anni più recenti, in relazione ad una maggiore incidenza dei livelli sovracomunali. In tal senso, emergono due fasi di rafforzamento: nel 2015 quando il livello sovracomunale è presente con un'incidenza pari a circa 18% e nel periodo 2020-2022, quando la quota si stabilizza attorno al 16%. Tale andamento costituisce un'evidenza empirica di un più frequente ricorso a perimetri negoziali ampi in corrispondenza delle fasi di crisi <sup>(66)</sup>.

Anche per l'osservatorio Cisl il livello comunale è dominante in tutto il periodo, con valori che oscillano da un massimo di 84,9% nel 2014 ad un minimo di 65,4% nel 2020. Il livello intercomunale e il livello regionale rappresentano invece rispettivamente il secondo e terzo livello di sottoscrizione ed emergono in particolar

modo nel 2020 quando sono protagonisti del 16,2% e del 12,7% dei documenti <sup>(67)</sup>.

Nel loro complesso, i dati quantitativi mostrano dunque come la contrattazione sociale non rappresenti un fenomeno episodico, bensì una pratica consolidata dell'agire sindacale. La capacità di tenuta nel tempo, nonostante le crisi economiche e sociali, costituisce un elemento di continuità, pur lasciando emergere dinamiche evolutive differenti a seconda dei periodi in esame e, soprattutto a partire dal 2020, segnali di trasformazione profondi destinati ad incidere sulle priorità contrattuali del futuro.

### **3. Evoluzione qualitativa della contrattazione sociale (2011-2024)**

Esaurita la disamina delle traiettorie quantitative, l'indagine si rivolge ora all'evoluzione qualitativa della contrattazione sociale, focalizzando l'attenzione sui destinatari e sui contenuti delle misure oggetto di negoziazione. Entrambe le dimensioni paiono invero importanti per definire il "cosa" e il "come" si contratta. Da un lato, i destinatari identificano la direzione e la portata della contrattazione sociale, in termini di universalità o selettività delle prestazioni. Dall'altro lato, le politiche negoziate specificano i contenuti dei documenti, le dimensioni strategiche, nonché la legittimazione del sindacato ad operare oltre i confini del mercato del lavoro.

In coerenza con le premesse metodologiche, l'analisi delle evidenze documentali suggerisce una dinamica di

sviluppo che ben si presta ad una periodizzazione in fasi.

Nella prima fase, caratterizzata dall'avvio degli osservatori, la contrattazione sociale assume una funzione difensiva e redistributiva, orientata al contenimento degli effetti della crisi e alla regolazione di accesso ai servizi essenziali.

Nella fase successiva, la contrattazione sociale diviene una pratica consolidata. Si registra una crescente attenzione verso i temi dell'inclusione sociale e delle nuove fragilità, mentre parallelamente aumenta la densità negoziale, con riguardo alle parti coinvolte, e si rafforza il carattere universalistico delle misure.

Nella terza fase, sotto l'influenza della crisi pandemica, la contrattazione si riconfigura come strumento reattivo alle istanze del contesto. È in questo frangente che, come già rilevato sotto il profilo quantitativo, si assiste ad un rafforzamento del livello sovracomunale, necessario per gestire la complessità di una crisi che eccede la capacità di risposta dei singoli enti.

Infine, nella quarta fase caratterizzata dall'uscita del periodo pandemico la contrattazione sociale si evolve verso una dimensione progettuale. L'agire sindacale non si limita alla gestione dell'esistente, bensì ambisce a connettere le tematiche del welfare alle strategie di sviluppo territoriale, agendo come leva di trasformazione in un'ottica di medio-lungo periodo.

### 3.1. *Segue: fase iniziale sperimentale (2011-2013)*

La prima sequenza temporale dell'indagine, circoscritta al triennio 2011-2013, aggrega le evidenze emerse dai primi cinque rapporti elaborati da Cgil e dal primo rapporto di Cisl, accompagnato dalla sintesi del secondo rapporto. I primi cinque rapporti redatti da Cgil coprono le annualità dal 2011 al 2013 <sup>(68)</sup>, mentre Cisl si concentra sul biennio 2011-2012. Non è dunque possibile, come peraltro già ammesso in precedenza, una puntuale comparazione delle dinamiche descritte nei diversi rapporti, quanto piuttosto una sintesi ragionata dei punti salienti.

È opportuno ribadire come la qualifica di fase “sperimentale” si riferisca alla genesi degli osservatori piuttosto che alla prassi negoziale in sé, la quale vanta radici ben più risalenti. In questa fase, gli strumenti di monitoraggio risentono ancora di una certa variabilità metodologica, riflettendo le diverse sensibilità delle strutture confederali e delle federazioni dei pensionati.

Nel periodo in esame, sotto il profilo dei contenuti, la contrattazione sociale si attesta su due direttrici fondamentali: le politiche sociali e le politiche fiscali locali. In ambedue i casi, si riscontra una prevalenza di interventi di natura monetaria o comunque riconducibili a trasferimenti in *cash*, come la compartecipazione alle spese socio-sanitarie o gli interventi connessi ai bilanci comunali.

Nello specifico, l'analisi di Cgil evidenzia una attenzione crescente verso le politiche socio-sanitarie e assistenziali

e le politiche dei redditi e delle entrate, affiancate, pur in misura minore, dalle politiche del lavoro, declinate in chiave anticrisi e presenti nel 40% dei documenti, e dalle politiche abitative e dell'istruzione, rispettivamente presenti nel 41% e 31,7% delle trattative. In particolare, nel 2013 le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali sono presenti in più del 76% dei documenti, mentre le politiche fiscali sono oggetto di contrattazione nel 79% dei casi <sup>(69)</sup>.

Segnale delle difficoltà degli enti locali a sostenere accordi di ampio respiro in un contesto di riduzione delle risorse finanziarie, è la progressiva contrazione, già a partire dal 2012, dell'ampiezza tematica della contrattazione. A ciò si affianca una crescente attenzione della contrattazione sociale agli aspetti procedurali delle relazioni tra parti sociali, a conferma di un progressivo processo di formalizzazione delle pratiche negoziali.

Il primo rapporto Cisl è concorde nell'individuare il medesimo insieme di aree critiche. La prima area è costituita dalle politiche socio-familiari – l'ambito privilegiato di contrattazione con una incidenza pari a 83,6% nel 2011 e del 76,0% nel 2013 <sup>(70)</sup> – ed è caratterizzata da interventi legati alla compartecipazione alla spesa, all'assistenza domiciliare e alle misure di contrasto alla povertà. A ciò segue il protagonismo delle politiche fiscali locali con una frequenza pari al 60% nel 2013 sul totale dei documenti. In misura più contenuta, il rapporto pone in evidenza anche il ruolo delle politiche sanitarie, delle politiche territoriali e del mercato del

lavoro, presenti rispettivamente nel 21,4%, nel 27,2% e nel 20,1% dei documenti siglati nel 2013 <sup>(71)</sup>.

Allo stesso modo, a partire dal 2012, pur con una sostanziale continuità delle politiche negoziali, si osserva una riconfigurazione degli strumenti di intervento: diminuiscono le misure orientate al contrasto della povertà, mentre aumentano gli interventi di natura monetaria, segnando l'avvio di una dinamica indicativa delle difficoltà della pubblica amministrazione nel promuovere azioni di carattere preventivo in un contesto di risorse scarse.

Con riferimento alla platea dei beneficiari, la contrattazione di questo periodo è caratterizzata da un'impostazione prevalentemente universalistica, rivolta alla generalità della cittadinanza e delle famiglie, con una marcata attenzione alla popolazione anziana, in ragione del ruolo propulsivo esercitato dalle federazioni dei pensionati.

Nel dettaglio, nei primi cinque rapporti di Cgil la contrattazione mantiene un orientamento universalistico. I dati mostrano invero che la quota di interventi dedicata alla generalità dei cittadini rimane stabile tra il 2010 e il 2013, attestandosi al 77,5% dei documenti, confermando così l'ampia centralità attribuita a questo target <sup>(72)</sup>. Tuttavia, a partire dal 2012 si osserva una esplicita individuazione dei destinatari in condizione di maggiore vulnerabilità – individui in povertà, disoccupati e soggetti colpiti dagli effetti della crisi economica – segnando un timido passaggio da un universalismo indifferenziato ad una attenzione selettiva ai bisogni sociali.

Nel primo rapporto pubblicato da Cisl emergono le medesime evidenze: la contrattazione si caratterizza per un'impostazione universalistica, rivolta alla generalità dei cittadini, presente in media nel 77% dei documenti, alle famiglie e agli anziani presenti rispettivamente con una frequenza media del 53% e del 65% <sup>(73)</sup>. Tuttavia, nel passaggio dal 2011 al 2012, a fronte di un aumento del numero di accordi, il rapporto registra una progressiva concentrazione degli interventi su platee più circoscritte di destinatari, in risposta ai bisogni sociali emergenti.

### **3.2. *Segue: fase di consolidamento (2014-2019)***

La disamina della seconda fase si avvale di una raccolta documentale matura, composta da sei rapporti di Cgil, dal sesto all'undicesimo, e da cinque edizioni curate da Cisl, rispettivamente dalla quarta alla ottava.

In questo arco temporale, la contrattazione sociale non è più un'esperienza di frontiera, ma una prassi consolidata che si stabilizza attorno ai due pilastri fondamentali: le politiche socio-sanitarie e la fiscalità locale, gestite con una selettività degli interventi sempre più marcata. Invero, dato il perdurare della crisi economica e l'introduzione dei primi dispositivi legislativi nazionali di contrasto alla povertà (come il SIA, sostegno per l'inclusione attiva e poi il REI, reddito di inclusione), l'azione sindacale abbandona progressivamente le misure universalistiche per orientarsi verso target specifici di destinatari.

Secondo Cgil, le analisi condotte mostrano una netta prevalenza delle politiche socio-sanitarie e assistenziali e delle politiche dei redditi e delle entrate, ambiti che, già nel 2014 e 2015, registravano valori medi rispettivamente del 76% e del 84%, crescendo progressivamente fino a raggiungere nel 2019 valori prossimi al 90%. A ciò si affianca nel tempo una crescente attenzione verso ambiti quali le politiche abitative, che passano dal 55% nel 2014 al 70% nel 2019, la partecipazione civica, in crescita di 19 punti percentuali dal 2014 al 2019, e la pubblica amministrazione in crescita di 34 punti percentuali nel medesimo periodo <sup>(74)</sup>.

Anche per quanto riguarda i rapporti editi da Cisl, la contrattazione sociale si concentra in modo strutturale sulle politiche socio-familiari, tematica che presenta un'incidenza in crescita dal 73% del 2014 all'82% del 2019. All'interno di tale dimensione assumono particolare rilievo le misure di contrasto alla povertà, la regolazione dei criteri di compartecipazione al costo dei servizi, il sostegno alla domiciliarità e gli interventi in materia abitativa. Le politiche fiscali locali rimangono invece al secondo posto per frequenza contrattuale, con un valore pari al 68% nel 2019, mentre le politiche del mercato del lavoro mostrano una crescita significativa, dal 20% del 2013 al 33% del 2019, perlopiù coincidente con la possibilità di interagire con aree tradizionali di intervento, come il contrasto alla povertà, le misure di sostegno al reddito e la disabilità <sup>(75)</sup>.

Sul versante dei destinatari, entrambi gli osservatori convergono nel rilevare un passaggio cruciale: dalla

tutela “indistinta” della popolazione, la contrattazione sociale transita verso interventi mirati e coerenti con la crescente complessità dei bisogni sociali.

Nel caso dell’osservatorio Cgil, la generalità dei cittadini continua a rappresentare il destinatario principale della contrattazione sociale con una incidenza media pari al 92%, affiancato da una quota significativa di interventi rivolti a individui in condizione di povertà e agli anziani, rispettivamente presenti con una media del 73% e del 75% (76).

Analogamente, anche la contrattazione sociale descritta dai rapporti Cisl ha una impostazione universalistica. Ciononostante, nel corso delle annualità in esame si registra una progressiva differenziazione dei beneficiari, con un’attenzione maggiore verso le persone non autosufficienti, le persone con disabilità e, in misura crescente, verso i minori e i giovani. Nel dettaglio, la quota di beneficiari anziani cresce in modo significativo, passando dal 58,2% nel 2011 a quasi il 100% nel 2019, mentre le persone con disabilità aumentano dal 20,3% al 36% nello stesso arco temporale. Parallelamente, si osserva un incremento rilevante della categoria dei minori, che dal 16,5% nel 2011 raggiunge il 32% nel 2019 (77).

### **3.3. *Segue: fase pandemica (2020-2021)***

L’analisi relativa al biennio 2020-2021, fondata sul dodicesimo e tredicesimo rapporto Cgil e sull’ottavo rapporto Cisl, restituisce l’immagine di una contrattazione

sociale chiamata a misurarsi con le conseguenze dell'emergenza epidemiologica. In questo frangente, la fiscalità locale – storicamente intesa quale secondo pilastro della materia – subisce una brusca contrazione, lasciando il campo a interventi di natura prettamente emergenziale. Invero, pur permanendo il protagonismo delle politiche sociali e sanitarie, gli interventi connessi alle politiche dei redditi e delle entrate vengono progressivamente sostituiti dalle politiche del lavoro, in particolare nella loro intersezione con le politiche sanitarie.

Lo stesso osservatorio Cgil evidenzia la crescita degli interventi volti alla protezione del lavoro e alla regolazione degli appalti. Specificatamente, durante la fase più acuta dell'emergenza, la contrattazione sociale registra una riduzione dell'incidenza delle politiche legate ai redditi, compensata da un incremento di misure orientate alla gestione della crisi pandemica, con interventi di informazione, di supporto alle famiglie e di attivazione di servizi sussidiari, realizzati in collaborazione con associazioni di volontariato. In particolare, i dati indicano che nel 2020 le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali coprono il 90,6% delle iniziative, con una lieve riduzione all'87,8% nel 2021. Parallelamente, le politiche del lavoro e dello sviluppo passano dal 54,7% nel 2020 al 62,2% nel 2021, mentre le azioni legate alla politica locale dei redditi e delle entrate mostrano una leggera flessione dal 74% al 71,8% nel medesimo periodo <sup>(78)</sup>.

Anche secondo l'osservatorio Cisl, la contrattazione sociale continua ad essere una pratica legata alle politiche

socio-familiari. I dati mostrano che nel 2020 le politiche socio-familiari rappresentano il 76% delle iniziative, seguite dalle politiche fiscali, tariffarie e dei prezzi con una incidenza del 44,9% e dalle politiche territoriali presenti nel 43,9% sul totale. Sebbene le politiche del mercato del lavoro non siano oggetti frequenti di contrattazione, presenti solo nel 28% dei documenti siglati nel 2020, anche il rapporto Cisl sottolinea una maggiore centralità delle misure di protezione della salute nei luoghi di lavoro <sup>(79)</sup>.

Sul piano dei destinatari, le analisi confermano una crescente articolazione dei soggetti, coerente con l'eccezionalità del contesto. Accanto alla tradizionale vocazione universalistica, si registra una inedita convergenza verso lavoratori e imprese.

Con particolare riguardo ai rapporti Cgil, la contrattazione sociale si rivolge a persone e famiglie in condizione di povertà, anziani, persone non autosufficienti, persone con disabilità e minori. Nel dettaglio, nel 2020 la copertura delle misure raggiunge il 91,2% per la generalità dei cittadini, il 79,5% per famiglie e individui in condizione di povertà, il 77,1% per gli anziani, il 71% per i non autosufficienti, il 69% per le persone con disabilità e il 69% per minori e infanzia, mantenendo valori analoghi anche nel 2021. A testimonianza di un ampliamento dell'orizzonte di intervento della contrattazione sociale, l'osservatorio sottolinea altresì il coinvolgimento di lavoratori e imprese quali destinatari delle misure, presenti in più del 50% dei documenti analizzati <sup>(80)</sup>.

Analogamente, il rapporto Cisl conferma come la contrattazione sociale, pur essendo in via prioritaria destinata alla cittadinanza nel suo complesso, si rivolge ora anche a giovani, donne, persone con disabilità e affittuari, con evidenza dunque della capacità adattiva all'evoluzione dei bisogni <sup>(81)</sup>.

### **3.4. *Segue: fase post-pandemica (2022-2024)***

L'analisi della stagione più recente della contrattazione sociale trae origine dal tredicesimo e quattordicesimo rapporto Cgil e dal nono e decimo rapporto pubblicati da Cisl.

La contrattazione sociale della fase post-pandemica mostra una sostanziale continuità tematica rispetto agli anni precedenti. Il nucleo duro della contrattazione sociale permane nell'intreccio tra le politiche sociali, socio-sanitarie e del fisco. Tuttavia, oltre questa apparente invarianza, si celano mutamenti profondi nelle modalità di governo dei processi, segnando il passaggio da una gestione eccezionale ad una rinnovata modalità regolativa della contrattazione sociale.

Nel dettaglio, secondo i rapporti Cgil, le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali – che nel biennio 2019-2020 avevano raggiunto percentuali prossime al 90% – si attestano nel 2022 al 77,6%, confermandosi come area prevalente nonostante le oscillazioni percentuali. Parallelamente, la politica fiscale si colloca al 71,2%, dopo il picco dell'86,1% registrato nel 2019. Rispetto ai periodi precedenti, l'osservatorio

rileva una specifica attenzione alla dimensione procedurale e di governance, tanto che la dimensione delle relazioni tra le parti raggiunge l'87,5%, segnale di un rafforzamento del presidio regolativo <sup>(82)</sup>.

Allo stesso modo, anche secondo Cisl la contrattazione sociale rimane ancorata ai pilastri storici del welfare: le aree delle politiche sociali rappresentano in media quasi il 60% degli ambiti trattati, mentre la leva fiscale mantiene un'incidenza pari all'11%. All'interno del welfare si osserva tuttavia una ricomposizione delle priorità: crescono le aree relative alla disabilità, all'istruzione e al lavoro, mentre si riduce il numero delle politiche sanitarie e di contrasto della povertà <sup>(83)</sup>.

Sotto il profilo dei beneficiari, il periodo evidenzia una nuova attenzione alle fragilità sociali e si fa garante di prestazioni a favore della generalità di cittadini. Volendo semplificare, le categorie delle imprese e dei lavoratori subiscono un ridimensionamento rispetto alla fase pandemica precedente, mentre cresce la contrattazione a favore delle categorie sociali classiche, seppur filtrate attraverso criteri di accesso socio-economici più rigorosi.

Secondo l'osservatorio Cgil, nel 2022 l'ordine di priorità dei destinatari rimane coerente con gli anni precedenti, ma si registra una contrazione significativa di gran parte delle categorie rispetto al 2019: gli interventi rivolti agli anziani passano dall'83,2% al 62,2%; quelli indirizzati a situazioni di povertà dal 79,8% al 60,2%; le persone con disabilità dal 71,2% al 51,8%; le persone non autosufficienti dal 71,6% al 51,4%. Anche le imprese, che nel

biennio 2020-2021 avevano superato il 50%, si attestano nel 2022 al 40,2%, segnalando un parziale ritorno ad un interesse più marcatamente sociale. Particolarmente significativo è altresì il calo dell'attenzione verso i migranti: da percentuali superiori al 35% nei periodi precedenti si passa a una stabilizzazione tra il 15% e il 20% nel 2022, indicando una marginalizzazione del tema nei tavoli negoziali o una sua normalizzazione in altri ambiti di policy <sup>(84)</sup>.

Per quanto riguarda l'analisi condotta dall'osservatorio Cisl, il biennio 2022-2024 è caratterizzato da un cambiamento nelle modalità di classificazione dei destinatari, che, se da un lato consente una più analitica lettura dei criteri di accesso alle misure, dall'altro comporta una minore comparabilità rispetto ai rapporti redatti negli anni precedenti. Nello specifico, nel 2024 il 38,9% delle misure si rivolge a destinatari in possesso di specifici requisiti socio-anagrafici ed economici, e solo in un secondo momento, con una percentuale pari al 36,3%, non prevedono alcun requisito di accesso. Gli interventi basati esclusivamente su criteri economici raggiungono invece il 18,2% nel 2024, mentre si riduce l'incidenza delle misure fondate unicamente su criteri socio-anagrafici, che passano dal 15,3% del 2022 al 6,7% del 2024 <sup>(85)</sup>.

#### **4. Le attuali tendenze della contrattazione sociale**

La disamina longitudinale dei rapporti e la decodifica delle aree tematiche consentono di formulare alcune valutazioni complessive sulle traiettorie evolutive di questa forma negoziale, ancora poco esplorata sul piano scientifico.

In prima istanza, emerge una fisionomia tipica della contrattazione sociale, che prescinde dalla specifica narrazione sindacale: l'adozione di un approccio universalistico nella definizione delle misure; la centralità delle politiche socio-sanitarie e delle politiche fiscali locali quali pilastri consolidati dell'azione negoziale; e un radicamento territoriale diffuso a livello comunale, caratterizzato da una marcata polarizzazione tra le aree del Nord e quelle del Sud del Paese.

Parallelamente, le organizzazioni sindacali convergono nell'individuazione di alcuni nodi critici comuni. Tra questi, assume rilievo il rischio di "sottonegoziazione", inteso come il pericolo di recepire passivamente le iniziative elaborate in autonomia dalla pubblica amministrazione. A ciò si aggiunge il rischio di formalizzare con scarsa chiarezza i contenuti dei documenti, elemento riconducibile anche all'assenza di una cornice normativa di riferimento.

L'analisi delle voci tematiche suddivise per periodo aggiunge al quadro descritto ulteriori approfondimenti. Nell'intero periodo osservato, la contrattazione sociale si evolve da una iniziale fase di sistematizzazione e

messa a punto degli strumenti di analisi ad una fase di istituzionalizzazione dell'azione negoziale. Tale evoluzione non riguarda solo il grado di formalità, ma altresì i contenuti, i destinatari e il perimetro di efficacia della contrattazione sociale.

Dal punto di vista contenutistico, pur nella continuità dei pilastri tematici – le politiche socio-sanitarie e le politiche della fiscalità locale – la contrattazione sociale cresce da un modello di universalismo diffuso, centrato sulla generalità dei cittadini e con un forte protagonismo della popolazione anziana, ad un modello di universalismo selettivo, con una crescente articolazione dei beneficiari e dei criteri di accesso alle prestazioni.

La medesima dinamica si osserva con riferimento al perimetro di efficacia: dal binomio pensionati-sindaci, la contrattazione sociale converge verso una dimensione confederale e sovracomunale. Il progressivo spostamento del baricentro verso un livello di area territoriale vasta produce un'evoluzione significativa della natura e della funzione della contrattazione sociale, che tende ad avvicinarsi a quella propria di altri strumenti di programmazione o di governance negoziata, come i piani di zona o i patti per il lavoro.

Se da un lato questo mutamento comporta il rischio di allontanarsi dalla tradizionale dimensione del territorio, dall'altro lato ciò consente una maggiore legittimazione della pratica negoziale. In tal senso, la contrattazione sociale acquisisce potere per configurarsi come componente strutturale dei processi di definizione delle politiche pubbliche.

A tale evoluzione si intreccia una seconda linea di trasformazione. Dall'analisi longitudinale emerge con chiarezza come la contrattazione sociale reagisca in modo adattivo ai diversi cicli di crisi, ridefinendo di volta in volta le priorità e il livello di negoziazione.

Nella prima fase – concomitante alla crisi economica del 2011 e 2012 – la contrattazione sociale si concentra sul contrasto alla povertà e sul sostegno al reddito. Con l'avvento della pandemia, la contrattazione sociale si riconfigura attorno al nesso tra salute e lavoro: le politiche socio-sanitarie rimangono dominanti ma si rafforza la loro intersezione con le politiche del lavoro, in termini di sicurezza nei luoghi di lavoro, di protezione dei lavoratori e di sostegno alle imprese. Infine, nel periodo post-pandemico si assiste ad un duplice movimento: diminuisce l'attenzione della contrattazione sociale per le politiche del lavoro, mentre aumenta l'interesse verso la regolazione dei processi di governance, con una maggiore istituzionalizzazione dei tavoli negoziali.

La contrattazione sociale possiede dunque una natura sensibile agli shock esterni. Da un lato, come si è visto, la contrattazione sociale manifesta un'elevata adattabilità nel rispondere alle crisi contingenti, ampliando il perimetro di negoziazione e modulando le proprie priorità, dall'altro lato, tuttavia, ciò identifica un profilo di dipendenza dal contesto, per così dire di *path dependency*, una vulnerabilità alimentata dall'assenza di una fonte normativa certa che si affianca ai già citati rischi di “sottonegoziazione” e di potenziale mancata incisività dei contenuti degli accordi.

*Capitolo 3*  
**I CONTENUTI DELLA  
CONTRATTAZIONE SOCIALE**

**1. Introduzione**

Dopo aver delineato tendenze e caratteristiche della contrattazione sociale a partire dalle sue principali fonti informative, la presente analisi si propone di realizzare una mappatura di quanto contenuto all'interno delle due banche dati, in termini di contenuti, casi studio e buone pratiche.

La principale difficoltà metodologica nell'individuazione dei contenuti risiede nella eterogeneità dei sistemi di classificazione adottati dai due osservatori. Come visto, tali tassonomie non sono neutre, bensì riflettono scelte scientifiche e politiche differenti che rendono complessa una comparazione precisa. Pertanto, risulta anzitutto necessario analizzare le strutture di archiviazione dei due osservatori per poi procedere a una sintesi unitaria.

L'osservatorio Cgil organizza il materiale negoziale secondo un criterio di approfondimento progressivo basato su undici aree tematiche di primo livello, ciascuna delle quali è ulteriormente suddivisa in aree tematiche di secondo e poi di terzo livello. Nello specifico, le aree tematiche di primo livello sono: relazioni tra le parti e definizione del processo; politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva; pubblica

amministrazione; politiche di bilancio; politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali; politiche del lavoro e dello sviluppo; politica locale dei redditi e delle entrate; azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità; politiche abitative e del territorio; politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione; politiche culturali, benessere e sicurezza.

Diversamente, l'osservatorio Cisl ha recentemente modificato la modalità di classificazione dei dati. La vecchia classificazione comprende tutti gli accordi raccolti prima del 2022 ed organizzati per "macro area" e successivamente per "micro area", mentre la nuova classificazione comprende gli accordi siglati dal 2022 in poi e classificati secondo una nuova logica, ossia per "macro area", per "azione" e poi per "sotto-azione". Se la classificazione pre-2022 si strutturava su cinque macro-aree (welfare occupazionale; fisco e tariffe; sanità; politiche socio-familiari; territorio), il nuovo modello inaugurato nel 2022 adotta una logica più granulare. Le macro-aree sono state estese a quattordici, frammentando il welfare in nuclei specifici (disabilità, anziani, povertà, abitazione) e potenziando la sezione "salute" con distinzioni puntuali tra assistenza ospedaliera, distrettuale e prevenzione.

Stante la complessità delle due metodologie e i diversi livelli di dettaglio, è tuttavia possibile ricondurre la produzione contrattuale a un set di nuclei tematici ricorrenti, capaci di superare le singole classificazioni sindacali <sup>(86)</sup>.

Per tale ragione, i paragrafi che seguono sono dedicati alle sei tematiche comuni e individuate: le relazioni sindacali e istituzionali; la salute; il lavoro; il fisco; l'ambiente; e la cultura. Per ciascuna dimensione si tiene conto dei contenuti principali, integrando l'analisi teorica con l'esposizione di casi studio significativi estratti dalle banche dati, al fine di restituire la concretezza dell'agire negoziale <sup>(87)</sup>.

## **2. Le relazioni sindacali e istituzionali**

Per relazioni sindacali e istituzionali si intende l'insieme di politiche e strumenti volti a realizzare la partecipazione attiva sia del sindacato e degli organi di rappresentanza, che della cittadinanza.

Sul piano della cittadinanza, il sindacato si propone come facilitatore del godimento dei diritti soggettivi. In tal senso, la contrattazione sociale attiva percorsi di accoglienza e di orientamento volti a facilitare l'accesso ai servizi pubblici.

Un modello di tale funzione è il protocollo del Comune di Mira siglato il 27 maggio 2022, un esempio di buona prassi delle relazioni istituzionali, poiché formalizza una collaborazione basata sulla valorizzazione della cittadinanza attiva. Difatti, l'accordo definisce e organizza i cosiddetti sportelli sociali, quale servizio pubblico gratuito offerto dai volontari iscritti al sindacato e dedicato ad accogliere le istanze degli anziani e dei loro familiari. In tal senso, gli sportelli rappresentano punti di intersezione tra le istanze dei cittadini e le risposte

dell'amministrazione pubblica e possiedono diverse funzioni. Tra queste, oltre ad offrire ascolto, gli sportelli supportano concretamente i cittadini nella compilazione di moduli e di richieste per l'ottenimento delle prestazioni sociali ed informano sui provvedimenti locali, regionali e nazionali emanati in materia di welfare.

In tal senso, l'impegno del sindacato e delle sue strutture di servizio, come il Caf e il Patronato, diventa fondamentale per diffondere i contenuti degli accordi e garantire che le opportunità offerte non restino disattese.

A conferma di questo impegno, i dati degli osservatori evidenziano come l'informazione ai cittadini sia la tematica prevalente (cfr. tabella 1).

**Tabella 1.** Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (tematica di primo livello – Cgil)

Tematica di secondo livello	N. accordi	Frequenza
Bilanci sulla qualità sociale	392	12,5%
Forme di coinvolgimento dei cittadini	187	5,9%
Informazione dei cittadini	1635	52,0%
Politiche di terzo settore	860	27,4%
Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	70	2,2%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

Parallelamente, la solidità delle relazioni istituzionali della contrattazione sociale si manifesta nel rapporto con il terzo settore, che si concretizza nell'affidamento di servizi tramite concessioni, nell'erogazione di contributi mirati all'associazionismo e, soprattutto, nell'avvio di tavoli di co-progettazione.

Questo metodo di concertazione trova espressione, ad esempio, nel protocollo del Comune di Collegno, siglato nel primo trimestre del 2024 con le organizzazioni sindacali confederali e dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil, dove il sistema di relazioni è finalizzato ad armonizzare gli interventi con le reali necessità della popolazione. L'accordo dimostra invero come il mantenimento di specifici tavoli di co-progettazione e occasioni formalizzate di confronto sia uno strumento importante di valutazione partecipata dei bisogni. In questo senso, oltre ai tradizionali tavoli sulle politiche di bilancio, il protocollo promuove: il tavolo di "coesione sociale", finalizzato a coordinare le politiche sanitarie, sociali e di welfare integrativo a livello territoriale; il patto territoriale, individuato come sede concertativa tra amministrazioni e parti sociali per la progettazione di nuove politiche di sviluppo industriale e formativo all'interno dell'agenda *La zona Ovest investe nel lavoro*; il tavolo anziani, istituito tra il Comune e le categorie dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil per promuovere le attività e i servizi dedicati a questa fascia di popolazione; e la cooperazione istituzionale estesa alla "vertenza Torino", attivata dalle organizzazioni sindacali confederali dell'area metropolitana.

Tale dinamica trova riscontro nei dati relativi alle azioni di concertazione (cfr. tabella 2) e di supporto alla programmazione territoriale (cfr. tabella 3).

**Tabella 2.** Concertazione sociale (macro-area – nuova classificazione Cisl)

Azione	Numero accordi	Frequenza
<b>Azioni di concertazione</b>	602	100%

**Nota:** dati rilevati al 28 novembre 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

**Tabella 3.** Accordi che non precisano la macro-area (macro-area – nuova classificazione Cisl)

Azione	Numero accordi	Frequenza
<b>Supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e interventi sul territorio</b>	359	100%

**Nota:** dati rilevati al 28 novembre 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

L'evoluzione verso modelli di amministrazione condivisa trova un'ulteriore conferma nel protocollo siglato nel giugno 2024 tra la Società della Salute Empolese Valdarno Valdelsa e le organizzazioni di Cgil, Cisl e Uil a livello confederale e della categoria sindacale dei dipendenti pubblici. In particolare, l'intesa assicura il

coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel ciclo di programmazione del piano sanitario e sociale integrato e dei piani operativi annuali e definisce i requisiti minimi dei partner di rete, in termini di dotazione di personale e di rispetto delle norme contrattuali-collettive. Le relazioni istituzionali e sindacali sono così codificate mediante l'esplicitazione dei compiti del sindacato, dell'ente pubblico e dei soggetti del terzo settore che partecipano ai percorsi di co-progettazione. In particolare, il sindacato accoglie la possibilità di avviare confronti preventivi circa l'analisi dei bisogni del territorio e gli indirizzi di programmazione dei servizi territoriali, con il fine di garantire l'adeguatezza e l'universalità degli interventi.

Per garantire l'efficacia di questi processi, la contrattazione sociale introduce infine strumenti di trasparenza e verifica, come assemblee, consultazioni pubbliche, anche online, osservatori territoriali per il monitoraggio e incontri periodici di verifica per aggiornare le politiche in base ai mutamenti del tessuto sociale (cfr. tabella 4).

In definitiva, le relazioni istituzionali e sindacali nell'ambito della contrattazione sociale sono tese ad assicurare che la costruzione delle politiche locali sia il più possibile condivisa e aggiornata rispetto alle richieste della comunità.

**Tabella 4.** Relazioni tra le parti e definizione del processo (tematica di primo livello – Cgil)

<b>Tematica di secondo livello</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Valutazione di premessa</b>	5740	55,5%
<b>Tavoli di confronto</b>	2687	26%
<b>Verifiche periodiche</b>	1910	18,5%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

### **3. La salute**

La salute si configura come l'area tematica in cui converge la totalità delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali negoziate dalla contrattazione sociale.

La strategia sindacale opera su una duplice scala, distinguendo tra il presidio della prossimità, attraverso l'assistenza distrettuale, e la garanzia della prestazione acuta mediante il confronto sui modelli di assistenza ospedaliera.

Nel primo caso la contrattazione sociale interviene sull'erogazione di prestazioni non ospedaliere garantendo la continuità delle cure oltre il ricovero, potenziando i percorsi di assistenza sanitaria di base, specialistica, diagnostica e di riabilitazione erogati in regime domiciliare, ambulatoriale o residenziale. Un rilievo particolare assumono i modelli organizzativi per la

lungodegenza e i centri diurni per la disabilità e la non autosufficienza.

Diversamente, nel caso dell'assistenza ospedaliera, le intese monitorano l'accessibilità alle prestazioni sanitarie ospedaliere incluse nei livelli essenziali di assistenza. In tal senso, i modelli negoziati riguardano: il pronto soccorso, il ricovero ordinario, il day surgery, il day hospital, la riabilitazione e la lungodegenza post acuzie, le attività trasfusionali, le attività di trapianto e i centri anti-veleni. Il più delle volte, il monitoraggio e il confronto sui servizi e sulle prestazioni erogate rientrano nella programmazione socio-sanitaria di livello regionale o come allegato ai piani di zona.

L'impegno sindacale si estende poi alla prevenzione, intesa come tutela della comunità dai rischi infettivi, ambientali e professionali, legati alle condizioni di lavoro o correlati agli stili di vita. Tale operatività è sostenuta dalle cosiddette azioni di sistema, come la promozione di percorsi di formazione e di coordinamento volti a potenziare la rete dei servizi, dove fondamentale risulta la regolamentazione dei rapporti con il terzo settore, che transita dall'essere fornitore di servizi a partner stabile di co-progettazione degli interventi.

Il valore del metodo di governance partecipata emerge chiaramente in protocolli come quello del distretto di Vignola, dove la gestione congiunta assicura che la sanità non sia un apparato burocratico, ma un servizio dinamico capace di rispondere con flessibilità ai bisogni reali dei cittadini. In particolare, il protocollo siglato il 31 luglio 2018 tra l'Unione dei comuni "Terre di

castelli”, il Comune di Montese, l’Azienda sanitaria locale del distretto di Vignola e le organizzazioni sindacali confederali di Cgil, Cisl e Uil mira a superare la frammentazione tra le politiche sociali e sanitarie attraverso il modello della “sanità d’iniziativa”, che si concretizza nella presa in carico in rete direttamente nel contesto di vita del cittadino. Per quanto ciò premesso, le parti sociali condividono numerose iniziative: tra queste, la volontà di potenziare la Casa della Salute, quale fulcro territoriale per la promozione di stili di vita sani e la presa in carico integrata; il potenziamento dell’integrazione socio-sanitaria attraverso i piani assistenziali individualizzati e del servizio di dimissioni protette per facilitare il passaggio dall’ospedale al territorio; il supporto dei caregiver con attività di informazione e orientamento; l’implementazione di una risposta distrettuale per il fine vita; e la promozione di interventi mirati al sostegno della genitorialità, oltre che percorsi di contrasto alla violenza di genere.

Tali ambiti di intervento trovano riscontro nelle dinamiche della contrattazione sulle politiche socio-familiari, dove l’assistenza domiciliare e l’assistenza residenziale rappresentano i pilastri principali (cfr. tabella 5).

Il contrasto al disagio sociale rappresenta l’altra dimensione della politica di salute (cfr. tabella 5). In questo contesto, la contrattazione sociale introduce misure che vanno dai sussidi monetari all’istituzione di fondi pubblici, dall’erogazione di beni di prima necessità fino a contributi diretti al tessuto associativo locale impegnato in iniziative solidali e benefiche. Le misure per

l'inclusione sociale si rivolgono a fasce di popolazione in estrema vulnerabilità, come migranti, richiedenti asilo, persone con problemi psichiatrici, ex detenuti, donne vittime di violenza e persone senza fissa dimora.

**Tabella 5.** Politiche socio-familiari (macro-area – vecchia classificazione Cisl)

Micro-area	Numero accordi	Frequenza
Assistenza domiciliare	3000	10,8%
Assistenza residenziale e semi-residenziale	2052	7,4%
Buoni, voucher, assegni, servizi	607	2,2%
Compartecipazione	2331	8,4%
Contrasto alla povertà	3300	11,8%
Offerta dei servizi	2880	10,3%
Servizi socio educativi e della prima infanzia	2334	8,4%

**Nota:** dati rilevati al 2 luglio 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

Le prestazioni si estendono a ogni fase della vita: dai servizi socio-educativi per l'infanzia alle politiche abitative, fino al supporto per la disabilità e gli anziani, con un impegno crescente negli ultimi anni verso patologie neurodegenerative come la demenza senile e

l'Alzheimer. In questo contesto, la contrattazione sociale negozia l'allocazione delle risorse e presidia la qualità e l'accessibilità dei servizi, sfruttando le opportunità offerte da progetti, come il PNRR, e la capillarità delle sedi sindacali quali "luoghi ideali" per il contrasto alla fragilità.

Un caso esemplificativo di prevenzione del disagio sociale è l'accordo con l'Agenzia della Salute di Brescia, un modello di intervento mirato a prevenire il disturbo da gioco d'azzardo patologico negli anziani. L'accordo siglato il 4 dicembre 2018 tra l'Agenzia per la tutela della salute di Brescia e le organizzazioni sindacali dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil impegna le parti firmatarie a collaborare a titolo gratuito per il raggiungimento di finalità di salute pubblica, mediante attività di sensibilizzazione e formazione. In particolare, i sindacati collaborano alla diffusione di materiali informativi e all'utilizzo dei propri canali istituzionali per informare i cittadini sui rischi del gioco d'azzardo patologico e sui servizi di cura disponibili nel territorio. Diversamente, l'Agenzia per la tutela della salute si impegna a formare i volontari dei sindacati operanti negli sportelli comunali della provincia.

Secondo i dati, infatti, quasi il 20% dei documenti riguarda specificamente gli interventi di contrasto al disagio sociale e alla povertà (cfr. tabella 6).

**Tabella 6.** Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (tematica di primo livello – Cgil)

Tematica di secondo livello	Numero accordi	Frequenza
Programmazione servizi e prestazioni	3894	15,7%
Modelli organizzativi e della offerta	3799	15,4%
Prestazioni e servizi	7653	30,9%
Interventi di contrasto alla povertà	4931	19,9%
Non autosufficienza	2938	11,9%
Welfare mutualità territoriale	623	2,5%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

#### 4. Il lavoro

Nel perimetro della contrattazione sociale, la tematica del lavoro si articola lungo due dimensioni interconnesse: da un lato, le politiche del lavoro e dello sviluppo, volte a sostenere la competitività del sistema produttivo e la tutela occupazionale; dall'altro, la gestione della pubblica amministrazione, intesa come centro di erogazione di servizi e come committente pubblico.

A partire da quest'ultima dimensione, un pilastro fondamentale della contrattazione sociale è la regolazione

degli appalti pubblici, che si concretizza nella stesura di protocolli operativi volti a garantire sicurezza e tutela dei trattamenti economici lungo tutta la filiera. L'obiettivo primario della contrattazione sociale in tale ambito è il contrasto alla precarietà e al dumping contrattuale, specialmente in settori ad alta intensità di manodopera.

Un caso emblematico è il protocollo del Comune di Chieti, una tra le esperienze di particolare interesse che hanno anticipato alcune delle soluzioni adottate dal legislatore nel Codice dei Contratti Pubblici. Sottoscritto il 10 novembre 2021 con le organizzazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil, l'accordo è volto a garantire la qualità del lavoro e la legalità nel sistema degli appalti, inserendosi a pieno titolo nel solco delle riforme introdotte dal decreto legge n. 77 del 2021. In tal senso, le parti recepiscono l'obbligo per i subappaltatori di garantire ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello del contraente principale, anche mediante l'applicazione dei CCNL sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Inoltre, negli appalti edili, l'accordo introduce la verifica della congruità tra il numero di lavoratori dichiarati e l'entità dell'opera, al fine di far emergere l'eventuale presenza di lavoro irregolare. A seguire, il protocollo promuove il superamento della logica del "prezzo più basso" a favore di una visione orientata al valore, con privilegio dunque dei criteri tecnico-qualitativi, anziché economici, nella scelta del contraente. Ancora, per mitigare gli effetti negativi del turnover negli appalti di servizi, le parti prevedono l'introduzione di clausole sociali, che promuovono il riassorbimento del

personale in caso di cambio appalto, l'obbligo per le imprese di rendere disponibile l'elenco dei dipendenti in cantiere e l'impegno a favorire contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Le parti richiamano infine l'importanza di coinvolgere le organizzazioni sindacali di categoria per risolvere le problematiche connesse alla gestione di specifici appalti. L'accordo introduce così numerose disposizioni non solo a tutela del lavoro negli appalti della pubblica amministrazione, ma altresì per contrastare il lavoro sommerso e il dumping contrattuale.

Tale priorità trova un riscontro oggettivo nei dati sulla pubblica amministrazione, dove la gestione degli appalti rappresenta la voce principale della contrattazione (cfr. tabella 7).

Stando ai contenuti della contrattazione sociale, la protezione dei lavoratori e delle imprese contro la concorrenza sleale derivante da comportamenti elusivi passa necessariamente per un rafforzamento del coordinamento ispettivo e della cultura della sicurezza.

In quest'ottica, il patto territoriale della provincia di Ravenna traccia una strategia comune basata sull'interoperabilità dei sistemi e lo scambio informativo tra enti. Siglato il 29 luglio 2022 l'accordo coinvolge, oltre all'amministrazione provinciale e comunale, le organizzazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil a livello confederale e numerosi altri attori pubblici e privati, tra cui la Questura, l'autorità portuale, le associazioni datoriali, le scuole e le aziende sanitarie. Data la portata dei firmatari, il patto definisce una strategia ampia di collaborazione tra

istituzioni, organi di vigilanza e parti sociali per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

**Tabella 7.** Pubblica amministrazione (tematica di primo livello – Cgil)

Tematica di secondo livello	Numero accordi	Frequenza
Politiche del personale e formazione	825	13,8%
Esternalizzazioni e internalizzazioni	689	11,5%
Appalti e subappalti	1703	28,4%
Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza	633	10,6%
Aziende pubbliche e partecipate	567	9,5%
Gestioni associate	763	12,7%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

Nel dettaglio, le parti richiamano al rafforzamento dello scambio informativo tra gli enti attraverso l'interoperabilità dei sistemi, al coordinamento delle attività ispettive per prevenire e sanzionare il lavoro nero e le carenze di sicurezza, e la promozione di percorsi formativi mirati a elevare la percezione del rischio. Per raggiungere tali obiettivi, l'intesa prevede la costituzione di un tavolo permanente di coordinamento, di una cabina di

regia e di un osservatorio della sicurezza istituito presso la Prefettura e volto a monitorare gli infortuni, le malattie professionali e i fenomeni di caporalato. Inoltre, per raggiungere gli obiettivi di sicurezza dichiarati, le parti si impegnano a valorizzare anche le figure del RLS e RSPP, con moduli di formazione specifica, organizzati con la collaborazione di Inail e delle associazioni datoriali.

La contrattazione sociale dimostra inoltre flessibilità intercettando temi specifici come il lavoro di frontiera. Ne è un esempio l'accordo siglato il 19 dicembre 2023 tra il Comune di Verbania e le organizzazioni sindacali a livello nazionale di Cgil, Cisl e Uil e avente ad oggetto la regolazione del lavoro transfrontaliero con la Svizzera. Il cuore dell'accordo è la creazione di un tavolo di confronto permanente costituito da un rappresentante per ciascuna parte firmataria e finalizzato a gestire le problematiche del lavoro di frontiera, emerse anche in relazione alla legge n. 83 del 13 giugno 2023. In particolare, gli impegni del tavolo riguardano: l'apertura di sportelli informativi condivisi per informare lavoratori e imprese sull'andamento del mercato del lavoro e le norme in materia di sicurezza sociale e fisco; l'attuazione di misure di welfare di frontiera per conciliare vita e lavoro; e la definizione di linee guida per l'utilizzo dei fondi previsti a partire dal 2025. L'intesa, che ha validità triennale, punta inoltre a rafforzare la cooperazione su temi strategici come la mobilità sostenibile e la competitività territoriale, senza la previsione di oneri aggiuntivi per l'ente pubblico.

Da ultimo, sul fronte della pubblica amministrazione, l'azione negoziale punta altresì al rinnovamento della macchina burocratica. La contrattazione sociale interviene sul turnover del personale e sull'integrazione delle funzioni amministrative per superare le carenze di organico, specialmente nei piccoli Comuni, attraverso la razionalizzazione dei processi e l'ammodernamento tecnologico. Questo processo si pone l'obiettivo di migliorare l'accessibilità dei servizi per la cittadinanza e l'efficienza complessiva degli uffici, attraverso percorsi di inclusione socio-lavorativa per i soggetti più fragili, che includono spesso formazione professionale e misure per la conciliazione vita-lavoro.

Il protocollo di intesa siglato il 23 novembre 2021 tra il Comune di Cesano Boscone e le organizzazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil a livello confederale e della federazione dei pensionati ne è un esempio. In particolare, le parti negoziano la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi dell'ente, al fine di rendere più semplici i servizi per la cittadinanza. Le prestazioni interessate riguardano l'implementazione di un'agenda elettronica per gli appuntamenti, il rilascio di certificazioni e autorizzazioni, la verifica dello stato di avanzamento delle pratiche mediante accesso a distanza e la sperimentazione di piattaforme di partecipazione on line per promuovere il coinvolgimento diretto dei cittadini.

Nonostante l'efficacia dei modelli di governance territoriale, i dati sulla contrattazione sociale mostrano tuttavia che il coinvolgimento dei lavoratori nei processi

decisionali rimane ancora un ambito marginale (cfr. tabella 8).

**Tabella 8.** Politiche di welfare occupazionale (macro-area – vecchia classificazione Cisl)

<b>Micro-area</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali</b>	16	0,5%
<b>Comunicazione delle informazioni</b>	57	1,6%
<b>Conciliazione tempi di vita e tempi di lavoro</b>	212	6,0%
<b>Contrattazione</b>	72	2,0%
<b>Formazione</b>	152	4,3%
<b>Occupabilità</b>	1850	52,5%
<b>Organizzazione del lavoro</b>	51	1,4%
<b>Regolarizzazione</b>	54	1,5%
<b>Salario e partecipazione economica ai risultati</b>	50	1,4%
<b>Welfare contrattuale</b>	43	1,2%

**Nota:** dati rilevati al 2 luglio 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

## 5. Il fisco

Il tema del fisco si articola tra la partecipazione alle politiche di bilancio e la manovra sulle politiche locali dei redditi e delle entrate. In particolar modo, il tema contiene le intese che mirano ad agire sulle procedure di informazione e confronto circa la gestione delle risorse e la definizione delle priorità di bilancio dei Comuni.

Nel primo caso, l'attività negoziale comprende il confronto sulla redazione dei bilanci degli enti locali. Proprio tale attività si configura come preliminare alle disposizioni relative alla modulazione delle tariffe e dei prezzi, in quanto agisce nel merito dell'allocazione delle risorse finanziarie dell'ente, negoziandone la destinazione d'uso verso le fasce di popolazione più vulnerabili.

Numerosi sono gli esempi che si potrebbero citare. Uno fra tutti è l'intesa sulle linee di bilancio 2024 siglata il 1° marzo 2023 tra il Comune di Urbino e le organizzazioni sindacali di Cgil e Cisl a livello confederale e della federazione dei pensionati. Le parti affrontano il confronto sul bilancio comunale, negoziando l'allocazione delle risorse da destinare alle fasce più fragili della popolazione. In tal senso, l'intesa interviene su un ampio spettro di misure: la richiesta di non applicazione di adeguamenti tariffari non supportati da reali esigenze di politica di bilancio; l'istituzione di un fondo a sostegno delle famiglie in difficoltà per il pagamento della bolletta dell'acqua e della Tari; buoni alimentari, rimborsi per spese farmaceutiche e il pagamento delle bollette per le famiglie in difficoltà; e l'istituzione di un fondo anticrisi

per le persone in condizione di disagio socio-economico.

Tale operatività riflette il dato nazionale della contrattazione contenuto nelle banche dati degli osservatori (cfr. tabella 9).

**Tabella 9.** Politiche di bilancio (tematica di primo livello – Cgil)

<b>Tematica di secondo livello</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Confronto su programmazione pluriennale</b>	290	5,3%
<b>Confronto sui bilanci di previsione annuale</b>	3997	72,9%
<b>Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio</b>	967	17,6%
<b>Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori</b>	200	3,6%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

Nel caso delle politiche dei redditi e delle entrate – ambito strettamente connesso alle politiche di bilancio – la contrattazione sociale agisce sulla leva fiscale e tariffaria per tutelare il potere d’acquisto delle famiglie e garantire l’equità nell’accesso ai servizi. Le azioni concrete si concentrano sulla disciplina dei tributi di competenza

regionale e locale, sulla definizione dei presupposti dell'imposta, dei soggetti passivi, delle aliquote, delle soglie di esenzione e sulla riduzione delle imposte. Uno strumento centrale in tal senso è l'utilizzo dell'indicatore Isee, impiegato per definire le fasce di agevolazione e i meccanismi di riduzione tariffaria nell'accesso ai servizi a domanda individuale, come le utenze domestiche e le rette per i servizi pubblici.

Un esempio di come la contrattazione sociale interviene nella gestione della fiscalità locale è il protocollo siglato il 19 gennaio 2023 tra il Comune di Broni – una tra le amministrazioni più virtuose in termini di indice di indebitamento – e le organizzazioni sindacali a livello confederale di Cgil, Cisl e Uil con i rispettivi sindacati dei pensionati. Il protocollo si concentra sulla negoziazione di tre entrate pubbliche: l'addizionale comunale Irpef, l'imposta municipale propria (Imu) e la tassa sui rifiuti. Nel primo caso, il documento riporta la necessità di consolidare il criterio di progressività fiscale, con l'innalzamento della soglia di esenzione, escludendo così dal prelievo fiscale una quota maggiore di contribuenti a basso reddito. Nel caso dell'Imu, le parti concordano invece un leggero adeguamento delle aliquote, ad esempio per i terreni agricoli, mentre vengono confermate le agevolazioni specifiche per gli immobili strumentali regolarmente utilizzati, con l'obiettivo di sostenere il tessuto economico locale. Infine, le parti intervengono sulla tassa sui rifiuti prevedendo uno stanziamento comunale per calmierare l'impatto dei costi sulle utenze domestiche. In aggiunta, per quanto concerne l'Isee, il protocollo evidenzia l'impegno dell'amministrazione a

non incrementare il costo dei servizi esistenti per l'assistenza alle persone con disabilità e ai minori, attenendosi all'indicatore quale parametro fondamentale per determinare le quote di compartecipazione ai servizi, garantendo che l'accesso alle prestazioni sociali rimanga proporzionato alle reali capacità economiche dei cittadini.

La centralità di questi strumenti è confermata dai dati degli osservatori (cfr. tabelle 10 e 11).

Parallelamente, la contrattazione sociale interviene con clausole di salvaguardia per tutelare specifiche condizioni di vita. Nel protocollo del Comune di Gazzola siglato il 15 maggio 2025 con le sigle sindacali confederali e dei pensionati di Cgil, Cisl e Uil sono state introdotte misure di alto valore sociale. Ad esempio, si è stabilito di tutelare gli anziani ricoverati in strutture di degenza: se proprietari di un solo immobile, questo continua a essere considerato prima casa ai fini fiscali, evitando tassazioni maggiorate. Inoltre, a Gazzola, al fine di garantire il diritto all'abitare, si incentivano i contratti di affitto a canone concordato tramite riduzioni d'imposta specifiche, preferendoli così al regime di canone libero.

Infine, l'equità viene perseguita attraverso la lotta all'evasione fiscale. L'attività negoziale prevede azioni di sistema per il monitoraggio dei tributi e il recupero delle somme non dichiarate da reinvestire nel bilancio comunale e nel potenziamento del welfare locale.

**Tabella 10.** Politica locale dei redditi e delle entrate (tematica di primo livello – Cgil)

Tematica di secondo livello	Numero accordi	Frequenza
Isee	4735	24,3%
Compartecipazione costi welfare	3661	18,8%
Tariffe servizi pubblici	4770	24,5%
Imposte e tasse locali	5612	28,8%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

**Tabella 11.** Politiche fiscali, tariffarie e prezzi (macro-area – vecchia classificazione Cisl)

Micro-area	Numero accordi	Frequenza
Azioni di sistema	430	5,9%
Fiscalità locale	5422	74,5%
Fiscalità regionale	52	0,7%
Prezzi, tariffe e credito	1374	18,9%

**Nota:** dati rilevati al 2 luglio 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

Il medesimo protocollo del Comune di Gazzola conferma questa linea attraverso la sottoscrizione di un

protocollo di intesa con l'Agenzia delle Entrate volto a potenziare l'accertamento e lo scambio di dati. In questo modo, la contrattazione sociale trasforma la fiscalità locale da mero strumento di cassa a leva strategica per la redistribuzione e la protezione sociale, assicurando che ogni intervento sia accompagnato da clausole di monitoraggio che includono il coinvolgimento diretto di lavoratori e pensionati nella verifica dei bilanci comunali.

## **6. L'ambiente**

Il tema dell'ambiente nella contrattazione sociale supera la dimensione ecologica e si rivolge all'intero ecosistema della vita cittadina. Esso aggrega le politiche per la casa, la pianificazione del territorio e le azioni volte al miglioramento della qualità della vita urbana. Questi ultimi comprendono, ad esempio, la definizione e attuazione dei piani regolatori, i servizi di igiene urbana, la mobilità, il risparmio energetico e la regolazione dei tempi e degli orari della città.

Procedendo con ordine, in tema di politiche abitative, la contrattazione sociale si configura come uno strumento volto a garantire il diritto ad un'abitazione adeguata, per qualità e dimensioni, a tutte le persone e nuclei familiari che non hanno le possibilità di accedervi da soli o per i quali le risorse destinate all'abitazione incidono in maniera significativa sul reddito disponibile. L'azione sindacale si focalizza dunque sull'accessibilità all'alloggio per nuclei familiari con redditi insufficienti,

sull'edilizia residenziale pubblica, sui progetti di housing sociale e sui contributi diretti per il sostegno agli affitti.

Un modello di riferimento è l'accordo del Comune di Bologna siglato il 3 aprile 2023 con le organizzazioni sindacali confederali di Cgil, Cisl e Uil, e le rispettive federazioni dei pensionati, del pubblico impiego e dei servizi per le politiche abitative, quali il Sunia, il Sicut e l'Uniat. L'intesa pone al centro il diritto alla casa e alla salute come pilastri di un nuovo modello urbano e, con continuità rispetto a precedenti incontri, riporta al *Piano per l'Abitare*, un pacchetto di interventi volto a trasformare le politiche abitative da gestione dell'emergenza a sistema strutturale. Tra le misure più rilevanti, l'accordo prevede il ripristino degli alloggi di edilizia residenziale pubblica vuoti, la creazione di una agenzia sociale per l'affitto per calmierare l'andamento di mercato e l'impegno a regolare le piattaforme di affitti brevi turistici che erodono la disponibilità di immobili per residenti e studenti. Per rispondere con immediatezza alla carenza di fondi nazionali, l'accordo prevede inoltre lo stanziamento di circa un milione di euro per scorrere le graduatorie dei contributi all'affitto e un fondo per sostenere le famiglie colpite da morosità incolpevole. Le organizzazioni sindacali condividono le priorità dell'amministrazione comunale e sono chiamate a partecipare attivamente ad un tavolo costituito ad hoc per approfondire le singole misure descritte. Questo orientamento verso interventi strutturali sulle politiche abitative trova conferma nei dati aggregati (cfr. tabelle 12 e 13).

**Tabella 12.** Politiche abitative e del territorio (tematica di primo livello – Cgil)

<b>Tematica di secondo livello</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Pianificazione e gestione del territorio</b>	2259	27,3%
<b>Politiche ambientali</b>	2161	26,1%
<b>Politiche per la casa e condizione abitativa</b>	3715	44,9%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

**Tabella 13.** Abitazione (macro-area – nuova classificazione Cisl)

<b>Azione</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Trasferimenti monetari o agevolazioni</b>	293	33,8%
<b>Interventi e servizi</b>	146	16,8%
<b>Strutture</b> (interventi di nuova realizzazione, modifica, riqualificazione)	342	39,4%

**Nota:** dati rilevati al 28 novembre 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

Parallelamente, la contrattazione sociale investe sulla coesione e sostenibilità del territorio, introducendo

azioni volte alla qualità ambientale e all'ammodernamento delle infrastrutture. Gli interventi spaziano dal risparmio energetico alla gestione del ciclo dei rifiuti e dell'igiene urbana, fino al potenziamento dei trasporti locali. In questo quadro, la gestione dei tempi e degli orari della città diventa una leva fondamentale per la sostenibilità e il benessere dei cittadini.

In tal senso, si richiama, per la sua rilevanza storica e metodologica, l'accordo siglato nel 2015 tra il Comune di Milano, le organizzazioni sindacali di Cgil, Cisl e Uil, le associazioni datoriali di Assolombarda, Confcommercio, Abi, Aidp, Anci e Valore D, nonché la scuola di direzione aziendale Bocconi. Nel dettaglio, l'iniziativa si inserisce nel più ampio *Piano Territoriale degli Orari* della città e mira a consolidare i benefici già riscontrati nelle edizioni precedenti, quali il miglioramento della conciliazione vita-lavoro, l'aumento della produttività e la riduzione dell'impatto ambientale legato al traffico e alle emissioni. In particolare, l'accordo organizza una terza giornata del lavoro agile – che segue a due giornate organizzate nel 2014 e nel 2015 – permettendo ai dipendenti di enti pubblici e aziende private di sperimentare lo svolgimento del lavoro in sedi diverse da quella abituale per misurarne i vantaggi in termini di tempo e qualità della vita. I firmatari concordano in una suddivisione specifica dei compiti nella gestione di questa giornata. Da un lato, l'amministrazione comunale si occupa del coordinamento generale e del monitoraggio dei dati raccolti. Dall'altro lato, le organizzazioni sindacali si impegnano a divulgare l'iniziativa presso i propri associati e a partecipare ai tavoli di co-progettazione.

Tale approccio si riflette nella composizione della contrattazione sociale, dove i trasporti e la qualità ambientale costituiscono elementi importanti dell'azione sindacale (cfr. tabella 14).

**Tabella 14.** Politiche territoriali (macro-area – vecchia classificazione Cisl)

Micro-area	Numero accordi	Frequenza
Azioni di sistema	1155	23,5%
Controllo del territorio	774	15,7%
Infrastrutture	929	18,9%
Qualità ambientale	860	17,5%
Qualità della vita	302	6,1%
Trasporti	902	18,3%

**Nota:** dati rilevati al 2 luglio 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

Un'ulteriore frontiera della contrattazione sociale in tema di politiche ambientali è la riduzione dei divari tra aree urbane e rurali e il recupero dei siti industriali e delle zone dismesse. Un valore civile e politico significativo è rivestito dalla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Un esempio è dato dal protocollo di intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati siglato il 15 giugno 2021 tra il Tribunale di Bologna e le organizzazioni

sindacali confederali di Cgil, Cisl e Uil, le associazioni datoriali, le alleanze cooperative e altri enti pubblici del territorio. L'accordo prevede la costituzione di un tavolo tecnico volto a definire una serie di linee guida finalizzate a favorire l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità. In questo senso, il sindacato si impegna a fornire il proprio contributo per la definizione di meccanismi di intervento per la gestione delle aziende e dei beni sequestrati, al fine di tutelare l'occupazione e la capacità produttiva delle imprese, nonché a svolgere attività di tutela contrattuale anche attraverso le proprie strutture.

In definitiva, emerge una contrattazione che agisce sulla pianificazione e sui servizi piuttosto che su sussidi diretti (cfr. tabella 15).

**Tabella 15.** Coesione e sviluppo del territorio (macro-area – nuova classificazione Cisl)

Azione	Numero accordi	Frequenza
<b>Trasferimenti monetari o agevolazioni</b>	44	5,1%
<b>Interventi e servizi</b>	374	43,3%
<b>Strutture</b> (interventi di nuova realizzazione, modifica, riqualificazione)	273	31,6%

**Nota:** dati rilevati al 28 novembre 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio sociale di Cisl

## 7. La cultura

Il nucleo tematico della cultura nella contrattazione sociale rappresenta una dimensione olistica che connette l'istruzione alla promozione della socialità.

L'istruzione sottintende alle politiche per la scuola e per la formazione rivolte ad una platea ampia di destinatari e le intese classificate si riferiscono tanto alle scuole di ogni ordine e grado – dagli asili nido alle università – quanto alla formazione e all'apprendimento permanente degli adulti. In altri termini, l'azione sindacale in questo ambito mira a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno godimento del diritto allo studio (cfr. tabella 16).

Gli interventi si concentrano sul sostegno al reddito mediante la modulazione delle soglie Isee per l'accesso alle mense, ai trasporti scolastici e alle rette dei nidi, sull'erogazione di borse di studio, di sussidi per l'acquisto di libri di testo e di prestiti d'onore e su temi trasversali riguardanti la sicurezza scolastica e l'adeguamento delle strutture. A ciò si aggiunge una fitta rete di azioni come la promozione di laboratori di educazione alla legalità, di percorsi di contrasto al bullismo e di iniziative di educazione di genere, spesso realizzate in sinergia con il tessuto associativo locale.

**Tabella 16.** Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (tematica di primo livello – Cgil)

<b>Tematica di secondo livello</b>	<b>Numero accordi</b>	<b>Frequenza</b>
<b>Asili nido</b>	1925	25,6%
<b>Scuole d'infanzia</b>	1244	16,5%
<b>Scuola primaria e media</b>	858	11,4%
<b>Università, scuole superiori, obbligo formativo</b>	215	2,9%
<b>Diritto allo studio</b>	3059	40,6%
<b>Apprendimento permanente e formazione degli adulti</b>	233	3,1%
<b>Servizi integrativi per infanzia</b>	144	1,9%
<b>Edilizia scolastica</b>	524	7,0%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

Un caso di eccellenza in termini di qualità e stabilità delle politiche educative è rappresentato dal protocollo del Comune di Capergnanica. Siglato il 2 aprile 2020 tra il Comune, la Cgil di Cremona e la federazione sindacale della scuola il protocollo va oltre la semplice erogazione del servizio per definire un *Polo dell'Infanzia 0-6 anni* basato sulla continuità didattica e sulla tutela del lavoro, concordando di istituire criteri rigorosi sia per la gestione dei contratti di lavoro sia per l'appalto dei servizi.

In primo luogo, il personale educativo deve essere assunto con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ricevere almeno quaranta ore annue di formazione finanziate dall'amministrazione comunale e disporre di ore settimanali dedicate al coordinamento degli interventi educativi. Gli educatori e i coordinatori devono inoltre possedere specifici titoli di studio e il loro costo non deve essere inferiore a quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di settore. A seguire, per garantire la continuità dei servizi educativi, il protocollo vieta l'utilizzo di personale volontario e garantisce la stabilità occupazionale attraverso l'introduzione di clausole sociali nei disciplinari dell'appalto, che impegnano le aziende committenti al mantenimento del personale e delle condizioni contrattuali in caso di cambio di gestione.

Parallelamente, la socialità è un tema ampio che include due prospettive: da un lato, le politiche volte alla promozione della cultura, del benessere collettivo e della sicurezza sociale; dall'altro, l'insieme delle misure finalizzate al contrasto delle discriminazioni e alla promozione delle pari opportunità.

L'accordo della provincia di Ferrara siglato nel 2022 dai Comuni del distretto Sud-Est di Ferrara in collaborazione con l'Ausl di Ferrara, i centri antiviolenza, le cooperative sociali e le organizzazioni sindacali confederali di Cgil, Cisl e Uil declina operativamente l'impegno a contrastare la violenza di genere con la creazione di una rete territoriale interistituzionale. In particolare, l'accordo promuove una cooperazione tra le parti

firmatarie negli ambiti della prevenzione e contrasto alla violenza di genere, realizzando progetti di presa in carico delle donne che subiscono violenza. L'accordo affida esplicitamente a ciascun attore della rete un ruolo specifico. In tal senso, i sindacati hanno il compito di realizzare campagne di sensibilizzazione contro gli stereotipi di genere e di formare i propri operatori e delegati sul tema delle molestie nei luoghi di lavoro. Oltre all'attività informativa, le organizzazioni sindacali sono chiamate altresì a collaborare operativamente con la rete segnalando i casi di violenza agli sportelli competenti e offrendo supporto concreto nell'orientamento al lavoro per favorire l'autonomia economica delle donne prese in carico dai centri antiviolenza.

Questo modello di socialità diffusa trova riscontro nelle statistiche contenute negli osservatori (cfr. tabella 17).

**Tabella 17.** Politiche culturali, benessere e sicurezza (tematica di primo livello – Cgil)

Tematica di secondo livello	Numero accordi	Frequenza
<b>Promozione dell'offerta e delle attività culturali</b>	1063	21,2%
<b>Iniziative di socializzazione</b>	2713	54,2%
<b>Sicurezza urbana</b>	883	17,6%
<b>Promozione del benessere</b>	318	6,4%

**Nota:** dati rilevati al 10 giugno 2024

**Fonte:** elaborazione su dati Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio

In termini di benessere e socializzazione, le intese promuovono stili di vita sani e l'invecchiamento attivo, offrendo corsi di prevenzione sanitaria e percorsi di alfabetizzazione tecnologica, particolarmente sostenuti dalle rappresentanze dei pensionati. Anche lo sport e le attività aggregative rientrano tra gli strumenti negoziali per favorire l'inclusione, mentre emerge una crescente sensibilità per la difesa dei valori democratici e l'antifascismo. Questo sistema di interventi è segnale di una volontà sempre più evidente di creare un welfare che non si limita all'assistenza, ma investe sulla crescita culturale e sulla sicurezza relazionale dei cittadini in ogni fase della loro vita.

Il protocollo di intesa siglato il 12 dicembre 2024 dal Comune di Castel San Giovanni e dalle organizzazioni confederali territoriali di Cgil, Cisl e Uil e dei pensionati è un esempio di strategia orientata alla promozione delle iniziative di socializzazione attraverso le attività sportive rivolte a categorie di soggetti più fragili, come persone con disabilità, minori e anziani. Oltre a numerose disposizioni riguardanti il fisco e la salute, le parti concordano invero nel proseguire il progetto *Sport Ability* realizzato in collaborazione con il Comitato italiano paralimpico e l'azienda sanitaria, per favorire l'inclusione delle persone con disabilità attraverso l'attività sportiva. Con riguardo ai minori viene invece organizzata una giornata dedicata allo sport che coinvolge numerose associazioni locali e offre a bambini e ragazzi la possibilità di sperimentare diverse discipline sportive. Infine, anche per gli

anziani il centro socio ricreativo integra nel suo programma attività sportive specifiche per promuovere l'invecchiamento attivo.

## CONCLUSIONI

La ricerca sin qui condotta, nell'aprire nuove prospettive di indagine sulla evoluzione della azione sindacale, ha inteso offrire un contributo all'analisi di un fenomeno – la *contrattazione sociale* – che, pur manifestando una rilevante pervasività nelle prassi sindacali, sconta una evidente lacuna nel panorama della riflessione scientifica ma anche presso i decisori politici e lo stesso sindacato.

L'aspetto centrale – e si spera anche originale – di questo contributo risiede proprio nel tentativo di colmare tale vuoto conoscitivo prima ancora che interpretativo.

Se la letteratura di riferimento si è spesso limitata all'analisi delle premesse giuridiche o a narrazioni di matrice sindacale, questo lavoro si pone l'obiettivo di dare dignità di oggetto scientifico ad un agire negoziale a lungo considerato marginale rispetto alle forme classiche delle relazioni industriali. Disvelare la ricchezza della contrattazione sociale significa, invero, far emergere una infrastruttura contrattuale autonoma, capace di agire sulla dimensione territoriale con una complessità di attori e di obiettivi che non ha eguali nel modello di gestione delle relazioni industriali classico.

Tuttavia, il traguardo più ambizioso di questo studio è la riflessione sul rapporto – oggi ancora incompiuto – tra contrattazione economica e contrattazione sociale.

La contrattazione sociale si configura infatti come un dispositivo articolato che solo in parte può essere ricondotto al sistema tradizionale delle relazioni industriali. A differenza delle forme classiche di contrattazione collettiva, la contrattazione sociale agisce a livello territoriale, rendendo complessa l'identificazione a priori dell'ampiezza dell'azione e del perimetro degli attori.

Mentre la contrattazione economica poggia su fonti normative consolidate e coinvolge le parti sociali in senso stretto, la contrattazione sociale si sviluppa in assenza di una cornice legislativa, aprendosi alla partecipazione di amministrazioni pubbliche, istituzioni locali e soggetti del terzo settore. Tale eterogeneità trasforma dunque profondamente la logica negoziale: si passa dal conflitto redistributivo tipico della contrattazione aziendale a dinamiche di concertazione e democrazia deliberativa. In questo contesto, l'interlocutore pubblico non è una controparte in senso tecnico, ma un soggetto detentore di una legittimazione democratica universale, orientato non alla divisione dei profitti, bensì al mantenimento degli equilibri sociali e alla tutela della persona nella pluralità dei suoi ruoli, di lavoratore e di cittadino.

Nonostante le divergenze strutturali, l'approccio proposto in questa sede non mira a cristallizzare tale distanza, bensì a conoscere – per “decostruire” – l'impianto tradizionale e tendere così ad una – oggi più che mai – necessaria integrazione tra contrattazione sociale e contrattazione economica. Difatti, solo conoscendo e analizzando nel profondo le caratteristiche specifiche di

un fenomeno è possibile valorizzarne la peculiarità e i nodi di connessione con l'intera architettura contrattuale.

Come anticipato nelle premesse, la sfida futura risiede perciò nella complementarità, se non in una vera e propria integrazione, tra contrattazione sociale e contrattazione economica. Gli spazi di connessione sono molteplici e pervadono tutti i pilastri tematici analizzati: dalle relazioni sindacali al fisco, dalla salute, al lavoro, all'ambiente e sino alla cultura.

Basti pensare al tema della salute non occupazionale. In un'epoca segnata dal declino demografico e da nuove fragilità, il binomio salute-lavoro impone un superamento dei confini della fabbrica. Le sinergie tra la contrattazione aziendale e quella sociale – su temi quali l'assistenza sanitaria, il sostegno ai caregiver e la mutualità territoriale – dimostrano che la protezione della persona non può più esaurirsi nel solo perimetro del rapporto di lavoro subordinato.

Allo stesso modo, il tema dell'ambiente offre terreni di integrazione proficui. Si pensi all'evoluzione delle politiche abitative: l'interesse delle aziende a offrire spazi a canoni agevolati per aumentare l'attrattività si intreccia con una contrattazione sociale che negozia non solo interi piani per l'abitare rivolti alla cittadinanza, ma favorisce altresì sistemi di canone concordato e sostenibile per talune categorie di soggetti. O ancora, si considerino gli accordi sulla mobilità sostenibile, che integrano il welfare aziendale con il potenziamento del trasporto pubblico locale o, ulteriormente, gli accordi che

regolano la gestione degli appalti nella pubblica amministrazione, quale punto di interconnessione tra la gestione di un servizio pubblico e la tutela dei lavoratori impegnati nell'appalto.

In conclusione, i risultati dello studio impongono uno sforzo di sistema volto a ripensare i concetti stessi di contrattazione e di rappresentanza. È evidente che la relazione di lavoro e le dinamiche di potere che ne scaturiscono si pongano oggi oltre i muri della fabbrica.

Le parti sociali sono perciò chiamate ad assumere un rinnovato modello di gestione delle relazioni industriali che “costringe” – in prima istanza il sindacato – ad una preliminare riflessione sul *chi* rappresentare, sul *dove* rappresentare e sul *come* rappresentare.

Il primo interrogativo, il *chi*, impone il superamento della logica categoriale classica. Oggi il sindacato pone al centro la persona, non più solo il lavoratore o il cittadino. In questa prospettiva, la solidarietà cessa di essere un concetto astratto per divenire lo strumento attraverso cui reintegrare il ruolo del lavoro entro obiettivi socialmente condivisi.

Il *chi* rappresentare porta a riflettere sui luoghi della contrattazione, ovvero sul *dove* rinnovare i contenuti negoziali per generare benessere diffuso. Le dinamiche si giocano oggi sul territorio, sui contesti (fisici e non) prossimi alle persone, sul secondo livello di contrattazione, che non è però solo quello aziendale, ma è anche quello sociale e territoriale.

«Sullo sfondo di questo lavoro di tessiture sociali rimane per tutti il *come fare rappresentanza*»<sup>(88)</sup>. Nasce pertanto un nuovo paradigma di relazioni industriali a cui è richiesto ora di «essere più confederale e meno categoriale, più contrattuale e meno politico, più sociale e meno industriale, più decentrato e meno centralista, più inclusivo e meno autosufficiente, più necessariamente unitario»<sup>(89)</sup>.

A parere di chi scrive, dunque, sottrarre la contrattazione sociale al vuoto scientifico significa, in ultima istanza, riconoscere la sua funzione di laboratorio per un rinnovato modello di welfare: un sistema dove la diversità degli strumenti negoziali non è percepita come un limite, ma come una risorsa strategica per governare la complessità dei bisogni della società contemporanea.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ANDREONI A. (2015), *Limiti e problemi della contrattazione territoriale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 2
- BIFULCO L. (2012), *Programmazione negoziale, giustizia sociale e democrazia*, in CGIL, *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- BIFULCO L., VITALE T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in L. BIFULCO (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci
- BONOMI A., *Fare sindacato con una coscienza dei luoghi*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2024
- CARRERA F., DE SARIO B. (2016), *Bilanci dei Comuni, welfare locale e contrattazione sociale. Connessioni e divergenze*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3-4
- CASANO L. (2020), *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press
- CGIL (2010), *Primo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- CGIL (2011), *Secondo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*,
- CGIL (2012), *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- CGIL (2013), *Quarto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- CGIL (2014), *Quinto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- CGIL (2015), *Sesto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2016), *Settimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2017), *Ottavo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2018), *Nono rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2019), *Decimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2021), *Undicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2022), *Dodicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2023), *Tredicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CGIL (2024), *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*

CISL (2013), *La concertazione territoriale: l'equità in un nuovo welfare. Primo Report Nazionale della banca dati dell'Osservatorio sociale Cisl*, Edizioni Lavoro

CISL (2016), *Ripartire dalla contrattazione sociale di prossimità per un welfare integrato e inclusivo*, Centro di ricerca WWELL – Università Cattolica del Sacro Cuore

CISL (2017), *Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo*, Edizioni Lavoro

CISL (2018), *Sesto rapporto. La rappresentanza di prossimità si rinnova*, Osservatorio sociale Cisl

CISL (2019), *Per una Cisl di «prossimità» Il contributo della contrattazione sociale*, Edizioni Lavoro

CISL (2020), *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, Edizioni Lavoro

## BIBLIOGRAFIA

CISL (2024), *La contrattazione sociale per il welfare inclusivo e lo sviluppo sostenibile*, Edizioni Lavoro

CISL (2025), *Contrattare e partecipare. Il coraggio della contrattazione sociale*, Edizioni Lavoro

COLOMBO S., REGALIA I. (2011), *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Franco Angeli

D'ARCANGELO L. (2020), *Contrattazione territoriale vs. concertazione locale. Modelli e prassi del decentramento territoriale sul territorio*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, n. 8

DE BENEDICTIS L., MICCOLIS S., VENTURI P., ZAMAGNI S. (2023), *La prospettiva civile dell'impatto sociale*, Position Paper AICCON

DE SARIO B., GUIDOTTI M. (2012), *La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4

DE SARIO B. (2015), *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 2

FIORITO J., PADAVIC I. (2022), *What Do Workers and the Public Want? Unions' Social Value*, in *ILR Review*, vol. 75, n. 2

GUIDOTTI M., TORRE J. (2021), *La contrattazione sociale al tempo della pandemia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2

LAURIA F. (2023), *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Edizioni Lavoro

LODIGIANI R., RIVA E. (2021), *La contrattazione sociale territoriale per la non-autosufficienza tra path dependency ed emergenza sanitaria: due esperienze regionali a confronto*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, n. 2

LODIGIANI R., RIVA E. (2019), *Contrattazione sociale e Welfare locale: una sinergia rinnovata*, in *Sociologia e politiche sociali*, n. 1

MARCHIOTTI A. (2024), *Contributo alla conoscenza della cosiddetta contrattazione sociale. Primo inquadramento delle fonti*, Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, n. 11

MARCHIOTTI A. (2024), *Contributo alla conoscenza della cosiddetta contrattazione sociale. Secondo inquadramento delle fonti*, Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva, n. 12

MARTELLONI F., SALENTO A. (2022), *Diritto del lavoro e sociologia nelle relazioni industriali, dai Trenta Gloriosi alle crisi del nuovo secolo: un'intervista a Mimmo Carrieri e Tiziano Treu*, in *Sociologia del lavoro*, n. 164

PIGLIALARMI G. (2019), *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2

PIU F. (2000), *Lo Spi: una categoria generale nel territorio*, in *Quaderni Rassegna Sindacale – Lavori*, n. 3

RAIMONDI E. (2022), *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 1, I, dottrina

REGALIA I. (1987), *Partecipare al sindacato. Forme, modelli e ipotesi di lavoro*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 9

REGALIA I. (2006), *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 1

REGALIA I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 4

REGALIA I. (2009), *Quale rappresentanza: dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*, Ediesse

## BIBLIOGRAFIA

- REGALIA I. (2012), *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in CGIL, *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*
- REGALIA I. (2014), *L'azione del sindacato sul territorio*, in *Economia e società regionale*, n. 1
- REGALIA I. (2015), *Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza sociale*, n. 1
- REGALIA I. (2015), *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1
- REGALIA I. (2016), *Beyond workplaces and industries: possibilities for organized action at the territorial level*, in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, n. 38
- REGALIA I. (2024), *Labour movement: Old and new problems of representation*, in *Stato e mercato*, n. 1
- SATERIALE G. (2017), *Ripensare la contrattazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3
- TIRABOSCHI M. (2019), *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, parte 2, § 5, *Il problema del lavoro senza mercato e il lavoro senza valore di mercato: dover essere giuridico e nuova ontologia del lavoro*
- TIRABOSCHI M. (2020) (a cura di), *Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, parte II, cap. 5, *La contrattazione sociale territoriale*
- TIRABOSCHI M. (2020), *Alla ricerca di un nuovo ordine giuridico per il lavoro che cambia. Bilancio non convenzionale dei trent'anni di Diritto delle Relazioni Industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4

TIRABOSCHI M. (2022), *Problemi e prospettive nello studio della contrattazione collettiva aziendale*, in *Economia e società regionale*, n. 3

TIRABOSCHI M. (2023), *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2

TIRABOSCHI M., MARCHIOTTI A. (2025), *Il futuro della contrattazione sindacale tra contrattazione economica e contrattazione sociale*, in *Bollettino ADAPT*, n. 35

VILLA M. (2007), *Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del welfare locale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 3

ZOPPOLI L. (2015), *Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, n. 2

## *INDICE ANALITICO*

### **A**

Affitto; 12; 76; 79  
Ambiente; 56; 78; 92  
Amministrazione condizionale; 59  
Anziani; IX; 19; 26; 27;  
28; 29; 31; 43; 45; 47;  
49; 55; 56; 58; 64; 65;  
76; 88  
Appalti pubblici; 46; 67;  
85; 86; 93  
Assistenza distrettuale;  
61  
Assistenza ospedaliera;  
55; 61

### **B**

Beni confiscati alla criminalità; 82  
Bilancio; X; 8; 55; 58; 73;  
74; 76  
Bilateralità; 8

### **C**

Caregiver; 63; 92  
Casa; 10; 76; 78; 79; 80  
Cittadinanza attiva; 56

Concertazione; 7; 8; 18;  
58; 59; 91  
Conciliazione; 71; 72; 81  
Contrattazione economica; VIII; XI; 4; 5; 6;  
90; 91; 92

### **D**

Democrazia; 8; 91  
Disabilità; 44; 45; 47; 49;  
55; 62; 64; 76; 88

### **E**

Edilizia residenziale pubblica; 79

### **F**

Fisco; 32; 48; 55; 56; 70;  
73; 88; 92

### **G**

Giovani; IX; 19; 45; 48;  
55

- I** 42; 44; 51; 55; 66; 68;  
71; 93
- Imprese; VIII; 7; 28; 47;  
49; 53; 68; 70; 83
- Invecchiamento attivo;  
88; 89
- Isee; 75; 77; 84
- Istruzione; 41; 49; 55; 84
- L**
- Lavoro di frontiera; 70
- Lotta all'evasione fiscale;  
22; 76
- M**
- Migranti; 19; 25; 50; 64
- Minori; 31; 45; 47; 76; 88
- N**
- Non autosufficienza; 24;  
27; 30; 32; 45; 47; 49;  
62; 66
- P**
- Piano di zona; XI; 52; 62
- Povertà; 27; 41; 42; 43;  
44; 47; 49; 53; 55; 64;  
65
- Pubblica amministrazione; 14; 21; 29; 32;
- R**
- Rischio di "sottonegoziazione"; 26; 51; 53
- S**
- Salute; IX; X; 47; 53; 55;  
56; 61; 69; 79; 88; 92
- Scuola; 68; 84; 85
- Servizi sociali; 9
- Sport; 88
- T**
- Terzo settore; 4; 57; 60;  
62; 91
- Trasporti; 81; 82; 84; 92
- V**
- Violenza di genere; 86
- W**
- Welfare; VIII; IX; X; 4;  
8; 9; 21; 24; 28; 30; 31;  
39; 49; 55; 57; 58; 66;  
72; 76; 77; 88; 92; 94

## NOTE

(1) I numeri si riferiscono all'analisi condotta dall'osservatorio Cgil sulla contrattazione sociale fino all'anno 2022 e contenuta in CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2024. Allo stesso modo, anche secondo l'ultima analisi condotta dall'osservatorio Cisl sulla contrattazione sociale e pubblicata nel decimo rapporto 2025, il numero di documenti raccolti dal 2013 al 2021 è pari a 7.830, con una media di 870 documenti sottoscritti all'anno (cfr. CISL, *Rapporto 2025. Contrattare e partecipare. Il coraggio della contrattazione sociale*, Edizioni Lavoro, 2025).

(2) La presenza di enti sovracomunali aumenta dal 6,9% nel 2012 al 19,8% nel 2022. Anche in tal caso, i numeri si riferiscono all'analisi condotta dall'osservatorio Cgil sulla contrattazione sociale fino all'anno 2022 e contenuta nel quattordicesimo rapporto (CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, cit.). Non è qui considerata l'analisi condotta dall'osservatorio Cisl sulla contrattazione sociale e contenuta nel decimo rapporto 2025 in quanto non consente una comparazione tra i primi anni della rilevazione e gli ultimi, avendo cambiato modalità di classificazione dei documenti nel 2022. Cfr. CISL, *Rapporto 2025*, cit.

(3) M. TIRABOSCHI (a cura di), *Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, ADAPT University Press, 2020, cap. 5, *La contrattazione sociale territoriale*, qui p. 149.

(4) In questo senso si veda: CGIL, *Ottavo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2017, p. 73.

(5) M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, parte 2, § 5, *Il problema del lavoro senza mercato e il lavoro senza valore di mercato: dover essere giuridico e nuova ontologia del lavoro*, pp. 152-191, qui p. 168.

(6) Per approfondimenti si veda L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2020.

(7) F. MARTELLONI, A. SALENTO, *Diritto del lavoro e sociologia nelle relazioni industriali, dai Trenta Gloriosi alle crisi del nuovo secolo*:

un'intervista a Mimmo Carrieri e Tiziano Treu, in *Sociologia del lavoro*, 2022, n. 164, pp. 259-277, qui p. 271.

(<sup>8</sup>) CGIL, *Quarto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2013, p. 12.

(<sup>9</sup>) Si legga CGIL, *Primo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2010, laddove afferma una «positiva integrazione [tra contrattazione aziendale e contrattazione sociale] capace di dare maggior rilievo alla stessa contrattazione decentrata» (p. 11).

(<sup>10</sup>) Si veda G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2017, n. 3, pp. 710-727.

(<sup>11</sup>) CGIL, *Ottavo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 74.

(<sup>12</sup>) G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, cit., qui p. 724.

(<sup>13</sup>) M. TIRABOSCHI (a cura di), *Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., qui p. 150.

(<sup>14</sup>) M. TIRABOSCHI (a cura di), *Terzo rapporto su Il welfare occupazionale e aziendale in Italia*, cit., qui p. 150.

(<sup>15</sup>) Si richiama qui a CGIL, *Decimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2019, il quale sostiene come la contrattazione sociale territoriale sia in grado di garantire condizioni migliori a tutti i lavoratori, compresi quanti non coperti da altre forme di contrattazione (p. 6).

(<sup>16</sup>) G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, cit., qui p. 724.

(<sup>17</sup>) L. DE BENEDICTIS, S. MICCOLIS, P. VENTURI, S. ZAMAGNI, *La prospettiva civile dell'impatto sociale*, Position Paper AICON, 2023, pp. 1-45.

(<sup>18</sup>) CISL, *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, Edizioni Lavoro, 2020, p. 117.

(<sup>19</sup>) Non mancano tuttavia i rischi di una simile connessione. In questo senso si veda B. DE SARIO, M. GUIDOTTI, *La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, n. 4, pp. 207-219. In particolare, le pratiche contrattuali «non sono scevre da rischi» (p. 217), scrivono gli Autori. Ad esempio, l'investimento sulle competenze sociali dei rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro si colloca in un contesto in tensione tra gli effetti distorsivi del welfare pubblico italiano e le sollecitazioni individualistiche del welfare aziendale (p. 217).

(20) I. REGALIA, *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2006, n. 1, pp. 139-155, p. 5.

(21) I. REGALIA, *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, cit., p. 6.

(22) I. REGALIA, *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2015, n. 1, pp. 3-13, p. 7.

(23) A. ANDREONI, *Limiti e problemi della contrattazione territoriale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2015, n. 2, pp. 31-43.

(24) I. REGALIA, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2008, n. 4, pp. 97-124.

(25) In questo senso B. DE SARIO, *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2015, n. 2, pp. 45-60, che definisce la contrattazione sociale quale «dimensione trasversale per la tutela dei diritti sociali e per il sostegno al reddito dei lavoratori colpiti dalla crisi, dentro e fuori i luoghi di lavoro» (p. 54). Da questo punto di vista, la crisi pandemica ha messo in luce la capacità della contrattazione sociale di tutelare il lavoro e di rafforzare e qualificare il rapporto tra il sindacato e gli stessi lavoratori (si veda M. GUIDOTTI, J. TORRE, *La contrattazione sociale al tempo della pandemia*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2021, n. 2, pp. 150-159), qualificandosi come una manifestazione inclusiva di rappresentanza. Così I. REGALIA, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, cit., secondo la quale la contrattazione sociale è un «caso di esercizio straordinariamente inclusivo della rappresentanza» (p. 119).

(26) Così L. ZOPPOLI, *Prospettive e proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2015, n. 2, pp. 13-29, il quale avanza una proposta interpretativa sul piano giuridico e descrive la contrattazione sociale come una pratica che si situa a metà tra la contrattazione collettiva e l'atto amministrativo.

(27) Nel dettaglio, a sottolineare la mancanza di una fonte normativa interviene L. D'ARCANGELO, *Contrattazione territoriale vs. concertazione locale. Modelli e prassi del decentramento territoriale sul territorio*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori Mercati*, 2020, n. 8, pp. 337-344, che definisce la contrattazione sociale quale un «personaggio in cerca di autore» (p. 343). Anche G. PIGLIALARMI, *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi*

*contrattuale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2019, n. 2, pp. 713-725, e E. RAIMONDI, *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2022, n. 1, pp. 90-109, individuano nell'assenza di un cornice normativa la difficoltà della contrattazione sociale a collocarsi nel panorama delle relazioni industriali.

(<sup>28</sup>) Una cooperazione che si realizza quando vi sono problemi comuni da risolvere, soggetti capaci di visioni unitarie e occasioni di confronto. I. REGALIA, *Negoziare sul territorio. Un'introduzione*, cit.

(<sup>29</sup>) B. DE SARIO, M. GUIDOTTI, *La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale*, cit., p. 212.

(<sup>30</sup>) Non mancano tuttavia anche le opportunità che potrebbero nascere da altri “vincoli”, come quelli legati all'elaborazione dei bilanci comunali. Con riguardo al ruolo della spesa sociale, esistono infatti alcuni spazi di intervento che pongono il sindacato di fronte all'opportunità di incidere anche politicamente sulla macchina amministrativa e sul sistema dei servizi a sostegno della cittadinanza. Proprio questo aspetto è al centro del saggio di F. CARRERA, B. DE SARIO, *Bilanci dei Comuni, welfare locale e contrattazione sociale. Connessioni e divergenze*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2016, n. 3-4, pp. 269-286.

(<sup>31</sup>) Si veda S. COLOMBO, I. REGALIA, *Sindacato e welfare locale. La negoziazione delle politiche sociali in Lombardia nel primo decennio degli anni Duemila*, Franco Angeli, 2011, e, specificatamente per la questione del diritto allo studio si veda F. LAURIA, *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Edizioni Lavoro, 2023.

(<sup>32</sup>) Come affermano B. DE SARIO, M. GUIDOTTI, *La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale*, cit.

(<sup>33</sup>) È in questo periodo che taluni autori invitano a riflettere sulla natura del coinvolgimento e del crescente interesse dell'attore pubblico verso i sindacati quali interlocutori privilegiati nello sviluppo delle politiche sociali e economiche del Paese. In particolare, ci si domanda se ciò corrisponda ad un aumento effettivo dell'importanza della contrattazione sociale, oppure sia conseguenza di una maggiore visibilità rivolta a tutte le forme di concertazione. Si veda

I. REGALIA, *Concertazione locale. Note a partire da una ricerca empirica*, cit.

(34) L. BIFULCO, T. VITALE, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in L. BIFULCO (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, 2005, pp. 81-100, p. 87.

(35) B. DE SARIO, *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, cit.

(36) Come sostenuto anche da I. REGALIA, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, cit.

(37) R. LODIGIANI, E. RIVA, *Contrattazione sociale e Welfare locale: una sinergia rinnovata*, in *Sociologia e politiche sociali*, 2019, n. 1, pp. 9-34, qui p. 13.

(38) F. PIU', *Lo Spi: una categoria generale nel territorio*, in *Quaderni Rassegna Sindacale – Lavori*, 2000, n. 3, pp. 83-90.

(39) I. REGALIA, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, cit.

(40) B. DE SARIO, *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, cit., qui p. 49.

(41) In questo senso, si veda B. DE SARIO, M. GUIDOTTI, *La contrattazione sociale: diritti, democrazia, azione sindacale*, cit.

(42) Sul punto anche B. DE SARIO, *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, cit., il quale mette in luce proprio la funzione di policy making del sindacato quale elemento distintivo della contrattazione sociale.

(43) Sui rischi circa l'azione sindacale al di fuori dei suoi perimetri tradizionali, tra gli altri M. VILLA, *Tra contrattazione e progettazione territoriale. Sindacato e nuove forme di governo del welfare locale*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2007, n. 3, pp. 97-108. «L'uscita della fabbrica verso una territorializzazione della contrattazione e della concertazione pone forse [...] quel rischio di “uscita dal lavoro”» (p. 101).

(44) A sostenere la necessità di un approccio confederale è G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, cit.

(45) Così I. REGALIA, *L'azione del sindacato a livello territoriale*, cit.

(46) R. LODIGIANI, E. RIVA, *Contrattazione sociale e Welfare locale: una sinergia rinnovata*, cit., qui p. 12.

(47) A riprova di quanto dichiarato, laddove le organizzazioni sindacali perseguono unite i valori sociali e tendono ad una giustizia che va al di là del solo luogo di lavoro, rafforzano il successo delle

loro azioni e acquisiscono il favore del sistema pubblico. Ne è un esempio lo studio condotto da J. FIORITO, I. PADAVIC, *What Do Workers and the Public Want? Unions' Social Value*, in *ILR Review*, 2022, vol. 75, n. 2, pp. 295-320.

(48) L. BIFULCO, *Programmazione negoziata, giustizia sociale e democrazia*, in CGIL, *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2012, pp. 86-92.

(49) A precisare le affermazioni interviene I. REGALIA, *Quali prospettive per la negoziazione sociale. Note a margine delle rilevazioni dell'osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil e Spi*, in CGIL, *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., pp. 75-85, la quale sostiene come parlare di logiche integrative non significhi necessariamente che la logica dell'attore sindacale debba coincidere con la logica dell'attore pubblico, quanto piuttosto – come ritiene anche B. DE SARIO, *Radici, culture e pratiche della contrattazione sociale del sindacato*, cit. – la sfida è quella di coniugare la tradizione con le nuove istanze sociali.

(50) Cfr. R. LODIGIANI, E. RIVA, *La contrattazione sociale territoriale per la non-autosufficienza tra path dependency ed emergenza sanitaria: due esperienze regionali a confronto*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2021, n. 2, pp. 177-207.

(51) L. BIFULCO, T. VITALE, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, cit.

(52) Si segnala che il primo rapporto Cgil pubblicato nel 2010 non è stato considerato in maniera sistematica nell'analisi che segue in quanto, oltre ad avere carattere sperimentale, copre un arco temporale decennale e sviluppa due distinte analisi, promosse rispettivamente dal livello confederale e dalla federazione dei pensionati. Il primo rapporto pubblicato dalla Cisl risale invece al 2013. È inoltre opportuno precisare che i rapporti Cisl non sono pubblicati con cadenza periodica: in particolare, il secondo e il terzo rapporto non sono stati diffusi in quanto di natura “transitoria”. Nello specifico, i rapporti considerati sono quattordici pubblicati da Cgil fino al 2024 e otto riferiti a Cisl fino al 2025.

(53) Accanto a questi, si segnala l'esistenza anche di alcuni osservatori a livello regionale, come quello della Lombardia.

(54) Non si ha, ad oggi, notizia di osservatori dedicati alla contrattazione sociale e istituti da Uil.

(<sup>55</sup>) Il primo rapporto è diviso in due parti: l'una dedicata all'analisi dei testi della contrattazione sociale condotta dalla federazione dei pensionati e l'altra focalizzata sull'indagine guidata dal livello confederale dell'organizzazione sindacale. Nei successivi rapporti la suddetta divisione scompare, lasciando lo spazio ad un'unica e condivisa modalità di classificazione degli accordi.

(<sup>56</sup>) La medesima tendenza è rilevabile anche nei rapporti del 2020 e 2021 che analizzano la contrattazione sociale durante il periodo pandemico.

(<sup>57</sup>) Questa è una informazione acquisita attraverso un colloquio avvenuto con Alessandro Geria, referente per l'osservatorio sociale di Cisl. In merito invece al secondo rapporto, una sintesi e alcune pagine di presentazione sono consultabili sul sito ufficiale dell'organizzazione sindacale.

(<sup>58</sup>) Per quanto riguarda l'annualità 2018, si segnala la disponibilità online di una nota stampa della Cisl che riporta il Report intermedio 2018 dell'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale.

(<sup>59</sup>) Il periodo di analisi è compreso tra il 2011 e il 2024: il 2011 rappresenta il primo anno in cui il rapporto Cgil avvia una classificazione sistematica dei dati, mentre il 2024 costituisce l'ultimo anno per il quale risultano disponibili analisi del fenomeno, sulla base del più recente rapporto Cisl pubblicato ad oggi, alla data del 3 febbraio 2026.

(<sup>60</sup>) I dati sono contenuti in CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 33, tabella 1.

(<sup>61</sup>) I dati sono raccolti, oltre che nei rapporti siglati nel tempo, in CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 131, tavola 1A.

(<sup>62</sup>) CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 35, tabella 3.

(<sup>63</sup>) I dati sono contenuti in CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 34, tavola 2.

(<sup>64</sup>) Ci si riferisce qui, oltre che a tutti i rapporti pubblicati dall'osservatorio Cgil, anche a: CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 34, tabella 2.

(<sup>65</sup>) I dati sono contenuti in CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 131, tavola 1A.

(<sup>66</sup>) I dati si riferiscono a CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 37, tabella 4.

(<sup>67</sup>) I dati sono contenuti in CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 133, tavola 3A.

(<sup>68</sup>) Si segnala che, sebbene vengano qui analizzati i dati a partire dal 2011, il primo rapporto di Cgil include anche informazioni relative ai documenti di contrattazione sociale per il periodo 2000-2010.

(<sup>69</sup>) I dati relativi al 2013 si riferiscono a CGIL, *Quinto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2014, p. 24, tabella 13.

(<sup>70</sup>) Per quanto riguarda i dati del 2011 e del 2012 ci si riferisce a CISL, *La concertazione territoriale: l'equità in un nuovo welfare. Primo Report Nazionale della banca dati dell'Osservatorio sociale Cisl*, Edizioni Lavoro, 2013, p. 27, tavola 5 e per i dati relativi al 2013 il riferimento è alla sintesi del secondo rapporto Cisl di cui non è tuttavia disponibile la versione integrale.

(<sup>71</sup>) I dati si riferiscono alla sintesi del secondo rapporto pubblicato dall'osservatorio Cisl nel sito ufficiale del sindacato.

(<sup>72</sup>) I dati si riferiscono al 2011 (cfr. CGIL, *Terzo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 26, tabella 5), al 2012 (cfr. CGIL, *Quarto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 29, tabella 5) e al 2013 (cfr. CGIL, *Quinto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 18, tabella 5).

(<sup>73</sup>) I dati rappresentano la media dei valori contenuti per le annualità 2011 e 2012 in CISL, *La concertazione territoriale: l'equità in un nuovo welfare. Primo Report Nazionale della banca dati dell'Osservatorio sociale Cisl*, cit., p. 24, tavola 4; e per il 2013 nella sintesi del secondo rapporto pubblicato dall'osservatorio sul sito internet.

(<sup>74</sup>) I dati si riferiscono al 2014 (cfr. CGIL, *Sesto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2015, p. 28, grafico 14) e al 2015 (cfr. CGIL, *Settimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2016, appendice metodologica).

(<sup>75</sup>) I dati si riferiscono alle seguenti fonti: per gli anni 2014 e 2015, a CISL, *Ripartire dalla contrattazione sociale di prossimità per un welfare integrato e inclusivo*, Centro di ricerca WWELL – Università Cattolica del Sacro Cuore, 2016, p. 17, figura 4; per gli anni 2016, 2017 e 2018 a CISL, *Per una Cisl di «prossimità» Il contributo della contrattazione*

*sociale*, Edizioni Lavoro, 2019, p. 25, tabella 7; per l'anno 2019, CISL, *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, cit., p. 24, tabella 6.

(<sup>6</sup>) I dati relativi ai destinatari degli anni 2014-2019 sono tratti dalle seguenti fonti: per il 2014, CGIL, *Sesto rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 11, grafico 23; per il 2015, CGIL, *Settimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 29, grafico 11; per il 2016, CGIL, *Ottavo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 21, grafico 11; per il 2017, CGIL, *Nono rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, 2018, p. 29, grafico 11; per il 2018, CGIL, *Decimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 29, grafico 12; per il 2019, CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 40, tabella 6. Al fine di rendere omogenei i dati nel periodo considerato, sono stati effettuati alcuni accorpamenti: in particolare, per gli anni 2016 e 2017 la voce “Lavoratori” è stata calcolata come media tra le categorie “Lavoratori/trici” e “Lavoratori/trici in crisi” riportate nei rispettivi grafici.

(<sup>7</sup>) I dati relativi ai destinatari degli anni 2015-2019 sono tratti dalle seguenti fonti: per il 2015, CISL, *Ripartire dalla contrattazione sociale di prossimità per un welfare integrato e inclusivo*, cit., p. 23, tabella 8; per il 2016, 2017 e il 2018, CISL, *Per una Cisl di «prossimità» Il contributo della contrattazione sociale*, cit., p. 39, tabella 17; per il 2019, CISL, *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, cit., p. 41, tabella 16. Al fine di garantire la comparabilità nel tempo, le categorie sono state così armonizzate: per il 2015 alcune voci sono state ricondotte a macro-aree equivalenti (es. “Socio-familiare” per gli anziani; “Territorio” per le politiche abitative; “Famiglia e minori”; “Lavoratori in difficoltà”), mentre per gli anni 2016-2019 la categoria “Anziani” è stata calcolata come somma delle sottocategorie che contenevano il termine “Anziani” presenti nelle tabelle.

(<sup>8</sup>) I dati si riferiscono a CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 44, tabella 7.

(<sup>9</sup>) I dati sono elaborati a partire da: CISL, *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, cit., p. 57, tabella 23. In particolare, i valori sono stati ottenuti calcolando la media delle percentuali riportate nelle righe di riepilogo per le tre fasi considerate: pre-lockdown (01/01-08/03), lockdown (09/03-17/05) e post-lockdown (18/05-31/07).

(<sup>80</sup>) I dati si riferiscono a CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 40, tabella 6.

(<sup>81</sup>) Cfr. CISL, *Ritorno al futuro: resilienza e lotta*, cit.

(<sup>82</sup>) I dati si riferiscono a CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 44, tabella 7.

(<sup>83</sup>) I dati si riferiscono agli anni 2022 e 2023 (cfr. CISL, *La contrattazione sociale per il welfare inclusivo e lo sviluppo sostenibile*, Edizioni Lavoro, 2024, p. 23, tabella 6) e al 2024 (cfr. CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 45, tavola 7).

(<sup>84</sup>) I dati si riferiscono a CGIL, *Quattordicesimo rapporto sulla Contrattazione sociale territoriale*, cit., p. 40, tabella 6.

(<sup>85</sup>) I dati si riferiscono CISL, *Rapporto 2025*, cit., p. 54, tavola 11.

(<sup>86</sup>) La classificazione qui operata non è distante da taluni tentativi di organizzare il materiale contrattuale condotti dalla letteratura. Cfr. E. RAIMONDI, *La contrattazione sociale territoriale nel sistema delle relazioni industriali*, cit., che individua di seguito i temi della contrattazione sociale: esternalizzazione dei servizi; interventi di edilizia residenziale pubblica; consumo del territorio; informazione e coinvolgimento dei cittadini; servizi integrati di welfare con il terzo settore; innovazione organizzativa della pubblica amministrazione (trasparenza, formazione, risorse digitali); programmazione integrata degli interventi sanitari, socio-sanitari e sociali; disagio sociale e povertà; conciliazione vita-lavoro (organizzazione di pre e post scuola); fondi anticrisi; politiche delle entrate dei Comuni.

(<sup>87</sup>) I casi studio analizzati sono stati estratti dalla banca dati di Cgil, una scelta motivata dalla natura *open access* della piattaforma. Si precisa, tuttavia, che essendo la contrattazione sociale sottoscritta nella quasi totalità dei casi in modo unitario, la divergenza quantitativa e qualitativa tra le rilevazioni dei diversi osservatori sindacali non dovrebbe risultare di manifesta rilevanza. Tale convergenza è difatti confermata dall'evoluzione storica dei firmatari che – per quanto in questa sede non sia stata affrontata nei dettagli – mostra una consolidata tendenza alla firma congiunta da parte delle sigle sindacali.

(<sup>88</sup>) Così scrive A. BONOMI, *Fare sindacato con una coscienza dei luoghi*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 ottobre 2024.

(<sup>89</sup>) G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, cit., p. 727.

## **NOTIZIE SULL'AUTRICE**

Anna Marchiotti è dottoressa di ricerca in *Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro* (XXXVIII ciclo) presso l'Università degli Studi di Siena e la Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro di ADAPT.

Ha maturato esperienza sul campo come operatrice sindacale presso la Cisl di Vicenza dove è stato realizzato il percorso di dottorato.

I suoi principali interessi di ricerca riguardano il sindacato, la contrattazione collettiva e le relazioni industriali.