



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

**CONTRIBUTO ALLA CONOSCENZA  
DELLA COSIDDETTA CONTRATTAZIONE SOCIALE**  
*PRIMO INQUADRAMENTO DELLE FONTI INFORMATIVE*



**CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:  
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

**N. 11 | 2024**

# CONTRIBUTO ALLA CONOSCENZA DELLA COSIDDETTA CONTRATTAZIONE SOCIALE

## *PRIMO INQUADRAMENTO DELLE FONTI INFORMATIVE*

---

di Anna Marchiotti, *visiting fellow* presso il CNEL

*Le opinioni espresse nel presente documento sono personali e non impegnano la responsabilità del CNEL. L'autrice ringrazia, per l'aiuto nella analisi e inquadramento delle fonti informative, Alessandro Geria, Responsabile Politiche sociali, della Famiglia e del Terzo Settore e Coordinatore Osservatorio sociale della CISL e Jorge Torre dell'Ufficio Contrattazione Sociale in rapporto con welfare contrattuale e dei fondi sanitari integrativi, Area Stato Sociale e Diritti della CGIL.*

---

**CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:  
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA**

**N. 11 | 2024**

Maggio 2024

## ABSTRACT

---

La cosiddetta «contrattazione sociale» è un'attività negoziale tanto importante quanto poco conosciuta rispetto alle più tradizionali forme dell'agire sindacale. A fianco della più nota contrattazione aziendale, la contrattazione sociale si qualifica tuttavia quale manifestazione creativa e mutevole delle relazioni sindacali, dalla tradizione ormai consolidata nel panorama italiano. Lo dimostrano le stesse organizzazioni sindacali costituendo - prima Cgil nel 2010 e poi Cisl nel 2013 - degli Osservatori volti alla raccolta e all'analisi degli accordi siglati. Agli stessi Osservatori, che ad oggi contengono ciascuno più di 8.000 accordi, è affidato anche il compito di redigere dei Rapporti annuali sulle tendenze della contrattazione sociale.

Proprio i Rapporti sulla contrattazione sociale sono l'oggetto del presente contributo. Classificati tra le prime fonti informative sul tema, i documenti raccolgono i numeri e le caratteristiche della contrattazione sociale, le peculiarità rispetto ai contesti storici e culturali e i contributi di studiosi, oltre alle testimonianze degli operatori sindacali sui territori. Il testo è perciò suddiviso in due parti: una prima parte è dedicata all'analisi dei Rapporti pubblicati dall'Osservatorio sulla contrattazione sociale di Cgil; mentre la seconda parte raccoglie i Rapporti redatti dall'Osservatorio sociale di Cisl. Per agevolare la lettura, il contenuto dei testi viene riportato secondo i riferimenti agli autori, all'anno di pubblicazione, allo sviluppo del testo, al numero di accordi oggetto di analisi, ad una breve sintesi dei contenuti e alla descrizione delle principali dinamiche della contrattazione sociale anno per anno.

La sintesi di quanto contenuto nei Rapporti offre così un primo inquadramento delle fonti informative della cosiddetta «contrattazione sociale». L'intento non è però esclusivamente descrittivo, ma ci si propone qui di riflettere sulle connessioni che possono essere attivate dalle parti sociali per non disperdere quel ricco bagaglio di opportunità che può nascere dalla messa in rete delle risorse e delle capacità dei soggetti coinvolti.

# INDICE

---

<b>1. NOTA ALLA LETTURA E FINALITÀ</b>	<b>5</b>
<b>2. PARTE I – LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI RAPPORTI CURATI DELLA CGIL</b>	<b>8</b>
2.1 PRIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	8
2.2 SECONDO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	11
2.3 TERZO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	13
2.4 QUARTO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	15
2.5 QUINTO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	17
2.6 SESTO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	18
2.7 SETTIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	20
2.8 OTTAVO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	21
2.9 NONO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	23
2.10 DECIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	24
2.11 UNDICESIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	25
2.12 DODICESIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	27
2.13 TREDICESIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	29
<b>3. PARTE II – LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI RAPPORTI CURATI DELLA CISL</b>	<b>31</b>
3.1 PRIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	31
3.2 QUARTO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	33
3.3 QUINTO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	36
3.4 SETTIMO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	38
3.5 OTTAVO RAPPORTO SULLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE	41

## 1. Nota alla lettura e finalità

---

La «contrattazione sociale» è una delle manifestazioni meno conosciute tra le dinamiche della rappresentanza sindacale. Questo fenomeno, relativamente recente, apre tuttavia a sviluppi e potenzialità inedite della tutela dei lavoratori e della collettività in generale che bene possono integrarsi alla più tradizionale contrattazione normalmente condotta a livello di settore o a livello aziendale. È in questa direzione che il presente studio vuole contribuire alla conoscenza della contrattazione sociale; un fenomeno tanto importante quanto trascurato, e che merita invece future riflessioni anche in chiave di raccordo con le altre “gambe” dell’agire negoziale.

Sebbene la letteratura se ne occupi oramai da qualche tempo (a titolo di esempio si citano qui: I. Regalia, *Negoziare sul territorio. Un’introduzione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 46, 1, 2015, pp. 3-13; i contributi contenuti nel n. 2 aprile-giugno 2015 di *Quaderni Rassegna Sindacale*; R. Lodigiani, E. Riva, *Contrattazione sociale e Welfare locale: una sinergia rinnovata*, in *Sociologia e politiche sociali*, 1, 2019, pp. 9-34), non esiste ancora una definizione univoca del fenomeno anche tra gli stessi operatori. Per chiarezza, la contrattazione sociale si può qui definire come un tipo di negoziazione diretta dalle organizzazioni sindacali (a livello confederale o della categoria dei pensionati) con le amministrazioni locali finalizzata ad incidere sulle scelte del sistema pubblico, allo scopo di creare un modello di sviluppo sostenibile in favore di uno specifico territorio. È significativo che, a partire dal primo decennio degli anni Duemila, due delle organizzazioni sindacali più importanti a livello nazionale, prima la Cgil dal 2010 e poi la Cisl dal 2013, hanno dato vita a degli Osservatori volti a raccogliere gli accordi di contrattazione sociale sottoscritti sui territori.

**Gli Osservatori, oltre a qualificarsi come vere e proprie banche dati, hanno il compito di redigere con cadenza annuale dei Rapporti.**

I Rapporti rappresentano dunque le più importanti fonti documentali per descrivere tendenze e caratteristiche dello strumento negoziale.

Accanto a questi, si segnala l’esistenza anche di alcuni Osservatori a livello regionale, come quelli della Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana.

**Procedendo con ordine sul dato nazionale, una prima fonte è rappresentata dall’[Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil, Cgil-Spi e Fondazione Di Vittorio](#)** che dal 2010 raccoglie i documenti prodotti dalla contrattazione sociale (intese, piattaforme negoziali, resoconti e verbali di incontro) sui territori. La banca dati è pubblica e si possono ricercare i testi secondo alcuni filtri: anno di sottoscrizione; titolo; tipologia del

materiale; destinatari; area tematica; livello territoriale; parti coinvolte. A libero accesso sono anche i Rapporti, facilmente reperibili nella pagina web del sindacato.

**Una seconda fonte è rappresentata [dall'Osservatorio sociale di Cisl](#). Promosso insieme alla Federazione nazionale dei pensionati e con il coinvolgimento della Federazione della Funzione Pubblica, l'Osservatorio contiene i documenti prodotti dalla contrattazione sociale sui territori. A differenza del primo, la banca dati non è *open access* ma è accessibile solo da sindacalisti e dipendenti dell'organizzazione. Dalla collaborazione nelle prime due annualità con il centro di ricerca Aretes di Modena e poi con il centro di ricerca Wwell (Welfare, Work, Enterprise Lifelong Learning) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano nascono i Rapporti sulla contrattazione sociale, il primo pubblicato nel 2013.**

**A partire proprio da questo dato di realtà, il presente contributo intende raccogliere e "ordinare" tutti i Rapporti annuali sulla contrattazione sociale redatti dagli Osservatori delle due organizzazioni sindacali, proponendosi di raggiungere un duplice obiettivo:** da un lato presentare una sintesi dei contenuti e, dall'altro lato, avviare una riflessione sul fenomeno che ben potrebbe rientrare, se letto in una ottica evolutiva e di sistema, dentro in nuovi e più complessi assetti delle relazioni industriali in risposta alle trasformazioni economiche e sociali in atto a partire dalla questione demografica, dall'incremento delle disuguaglianze, della povertà, dei dualismi territoriali e dalla difficoltà del welfare pubblico, ma anche come azione sindacale orientata allo sviluppo sostenibile, innovazione PA, diffusione della legalità e dei valori costituzionali.

**Per quanto riguarda il primo obiettivo, il testo è suddiviso in due parti dedicate rispettivamente ai Rapporti di Cgil e di Cisl.** A tal proposito, sono stati raccolti in ordine cronologico tutti i Rapporti i cui testi (o quantomeno i riferimenti) sono disponibili *open access* sul sito del sindacato. Per ciascun Rapporto è presente il link di collegamento al documento o alla pagina web dove è possibile recuperarne la versione originale. Operando una scelta consapevole, sono stati esclusi quei Rapporti per i quali non è stato possibile reperire online i riferimenti ai testi completi.

Per ciascun Rapporto sono presenti le seguenti informazioni: autori, anno di pubblicazione, sviluppo del testo e numero di accordi oggetto di analisi, una breve sintesi dei contenuti presentata secondo l'indice del testo (capitoli introduttivi, focus tematici e conclusioni) e le principali dinamiche della contrattazione sociale anno per anno.

**Far conoscere i Rapporti non ha però natura meramente descrittiva.** Passarne in rassegna i contenuti e le dinamiche negoziali significa ampliare lo sguardo verso quelle forme di contrattazione che - pur rimanendo talvolta nell'informalità dei verbali di riunione - sono la testimonianza del protagonismo del sindacato e dell'inevitabile legame tra i diritti del lavoro e quelli di cittadinanza.

**Di fronte al suo importante (quanto trascurato) valore rimane però aperta la questione di come connettere questa forma di contrattazione c.d. sociale con le più classiche forme di**

**contrattazione collettiva, per così dire “economiche”, come quella aziendale.** Dai Rapporti emerge infatti come vi siano temi che interessano tanto l’uno quanto l’altro asse negoziale. In primo luogo, la stessa contrattazione sociale si interessa di temi economici laddove interviene sulle politiche fiscali locali negoziando forme ad integrazione o a difesa del reddito dei lavoratori. Ne sono un esempio le richieste di riparametrare i livelli ISEE e la compartecipazione pubblica ai costi di welfare, nello specifico i ticket sanitari e le rette per i servizi pubblici.

In secondo luogo, le azioni per la conciliazione vita-lavoro e le misure rivolte all’integrazione nel mercato del lavoro delle fasce vulnerabili della popolazione potrebbero essere due importanti richieste di cui si fanno titolari sia le categorie degli attivi (nella contrattazione aziendale) sia il livello confederale o dei pensionati (nella contrattazione sociale). Proprio sulla scelta organizzativa - ossia sui soggetti legittimati a contrattare - è possibile un’ulteriore considerazione. Se è vero che vi è distanza tra i tavoli negoziali, potrebbe non essere così se a contrattare con le amministrazioni pubbliche vi è il livello confederale, capace di tenere assieme le categorie degli attivi e dei non attivi, adottando il territorio come angolo di osservazione privilegiato.

**Date le circostanze, non è possibile trascurare come sia mutata anche la concezione stessa di lavoro.** Il lavoro rappresenta oggi un’attività umana dotata di un senso ulteriore rispetto alla dimensione economica o produttiva e che richiama perciò alla costruzione di nuovi terreni di azione per l’azione collettiva, che deve ora essere capace di valorizzare tanto le dinamiche solidaristiche quanto le esigenze di promozione della persona.

È questa la finalità del presente contributo: porre le premesse per avviare uno studio sistematico e integrato della realtà della contrattazione sociale allo scopo di esplorare l’inedito nesso che lega questa dinamica con le altre forme dell’agire negoziale, nella prospettiva secondo cui oggi diviene sempre più urgente riconnettere i lavoratori e le aziende con la propria comunità.

## 2. PARTE I – LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI RAPPORTI CURATI DELLA CGIL

---

Al fine di dare ordine alla trattazione delle diverse dinamiche della contrattazione sociale, la sezione si articola lungo un percorso di analisi dei Rapporti sulla contrattazione sociale pubblicati da Cgil, a partire dal 2010 (§ 2.1) e fino al 2023 (§ 2.13). Ciascun paragrafo è organizzato in modo tale da illustrare i principali contenuti dei documenti e le tendenze della contrattazione sociale rilevate di anno in anno con l'analisi a cura di Beppe De Sario della Fondazione di Vittorio.

### *2.1 Primo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*

Il [primo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) pubblicato da Cgil a febbraio 2010 si divide in due parti, precedute da un'introduzione. L'introduzione si compone di una presentazione generale a cura della Segretaria Confederale Cgil, di un paragrafo dedicato alle motivazioni alla base dello studio (*Perché un Osservatorio sulla Contrattazione Sociale Territoriale*) e alcune riflessioni sulle caratteristiche dell'Osservatorio (*L'Osservatorio sulla contrattazione sociale del sindacato nell'esperienza dell'Ires: criteri, nodi, potenzialità*).

La prima parte presenta i risultati dell'analisi sperimentale dell'attività di contrattazione sociale svolta dalla Cgil nel 2009, così come condivisa da Ires nazionale e il Comitato di indirizzo costituitosi nel medesimo anno e composto da Cgil, Fp e Spi. La seconda parte restituisce gli esiti dell'indagine sulla contrattazione sociale svolta dallo Spi e frutto di una pluriennale collaborazione con IRES nazionale. In totale **le due analisi si interessano rispettivamente di 121 documenti sottoscritti nel 2009 (analisi confederale) e 1877 documenti sottoscritti tra il 2000 e il 2010 (analisi Spi)**. A completamento del Rapporto sono raccolti gli allegati contenenti gli strumenti di analisi e di codifica alla base dell'indagine.

Nel dettaglio, **la Segretaria confederale Morena Piccinini introduce il Rapporto a partire dalle Tesi del Congresso Cgil del 2009** e sottolinea due obiettivi fondamentali che la contrattazione sociale deve perseguire: il carattere confederale e la centralità del territorio. A riprova di quanto affermato, a partire proprio dal 2009, la Cgil ha scelto di dar vita, unendosi allo Spi, all'Osservatorio nazionale sulla Contrattazione Sociale, inteso quale "una delle pre-condizioni (di dotazione conoscitiva) per facilitare le scelte politiche" (p. 7). A seguire, la Segretaria descrive brevemente le caratteristiche della contrattazione sociale



territoriale del 2009, valorizzando in particolare tre elementi: la ricca e positiva rete di relazioni che Cgil è riuscita a costruire nel territorio; le difficoltà della rappresentanza di intervenire nel momento della formazione delle decisioni; il valore informativo e formativo rappresentato dall'Osservatorio.

Alla relazione della Segretaria seguono le riflessioni di Maria Guidotti, componente del Comitato di indirizzo dell'Osservatorio, e di Maria Luisa Mirabile, ricercatrice Ires. Nel primo caso, il testo illustra le ragioni dell'Osservatorio, mentre nel secondo la ricercatrice descrive la natura operativa, la struttura e i contenuti del Rapporto. Nel dettaglio, **l'Osservatorio si è costituito in base alle decisioni assunte nel XV congresso con lo scopo di dare maggiore visibilità all'attività negoziale, di realizzare un sistema informativo a garanzia di conoscenze più adeguate e con il desiderio di essere un capitale su cui investire** per valutare il lavoro svolto, oltre che "un prezioso cassetto della memoria" (p. 12)

Sulla natura operativa e secondo gli studi sull'informazione sociale, l'Ires definisce l'Osservatorio un sistema informativo, date le caratteristiche di sistematicità, standardizzazione, integrazione orizzontale e verticale e stabilità che lo contraddistinguono (pp. 16-17). **Il sistema ha dimensione nazionale e plurilivello e si basa sulla modalità di raccolta e archiviazione dati secondo una griglia di rilevazione costruita ad hoc (il c.d. "albero logico", allegato 2) e un Glossario (allegato 6) per l'analisi del contenuto.**

Ai paragrafi introduttivi segue il corpo centrale del testo. Nella prima parte il Rapporto affronta **l'analisi della contrattazione sociale confederale nel 2009**. In particolare, l'indagine si basa su **121 documenti (82 accordi e 39 piattaforme) provenienti perlopiù dal territorio lombardo**. La sottoscrizione dei documenti è complessivamente distribuita per il 60% nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est (compresa l'Emilia-Romagna) e **si concentra maggiormente nella prima parte dell'anno (I trimestre)**. Per quanto riguarda le partnership negoziali si riscontra la **sostanziale unità dell'azione sindacale**. La presenza di accordi multilaterali è più marcata al Nord e tende ad affrontare tematiche legate alla crisi.

In riferimento alle aree tematiche, l'analisi distingue tra piattaforme e accordi. **Nelle piattaforme sono presenti diverse aree con frequenze superiori al 70%, come le politiche socio-sanitarie e assistenziali, le politiche dei redditi, le politiche sociali del lavoro, le politiche abitative e quelle dell'infanzia. Negli accordi prevalgono invece tematiche quali le relazioni tra le parti e le politiche sociali del lavoro.**

I documenti vengono poi analizzati secondo i seguenti contenuti: anticrisi (ad esempio su ammortizzatori sociali in deroga e anticipazioni Cig e Cigs), bilancio (in prevalenza accordi sui bilanci preventivi dei comuni) e temi specifici (Piani di zona, Isee, politiche dei redditi, casa, scuola). A tal proposito, **il 57,3% degli accordi rientra tra gli interventi anticrisi,**

seguiti dagli accordi di bilancio (18,3%) e dagli accordi su temi specifici (17,1%). Gli accordi anticrisi sono più diffusi nel Nord-Est e con una certa costanza nel corso dell'anno.

**L'analisi si sviluppa poi tra aree tematiche di primo livello e aree di secondo livello.** In riferimento alle prime e articolando gli accordi secondo la tipologia dei contenuti, emergono alcune tendenze di carattere generale: gli accordi di bilancio si concentrano sui temi in modo diversificato; gli accordi sui temi specifici si concentrano soprattutto sul socio-sanitario e assistenziale (47,1%) e sulle politiche del lavoro (64,7%); gli accordi anticrisi affrontano nel 87,2% dei casi il tema delle politiche del lavoro.

Valorizzando ora l'analisi delle aree tematiche per numero di firmatari, gli accordi a doppia firma vedono la presenza delle tre aree principali della contrattazione sociale, ovvero il socioassistenziale e sanitario, la politica dei redditi e le politiche sociali del lavoro, mentre l'81,6% degli accordi siglati tra tre o più soggetti ha come oggetto le politiche del lavoro. Con riguardo alle aree tematiche di secondo livello, emerge una netta prevalenza degli accordi che si riferiscono alla protezione sociale e del reddito e alle azioni per l'inserimento lavorativo.

**La prima parte si conclude con l'analisi di tre focus tematici, le politiche di sostegno al reddito e Isee, le politiche dei servizi socio-sanitari e assistenziali e le politiche per la non autosufficienza.** Dopo averne delineato spunti di innovazione e linee di tendenza (pp. 51-58), gli Autori si concentrano sulla Nota metodologica, spiegando come l'analisi della contrattazione sociale si sia basata sui documenti raccolti tra l'inizio di novembre e la metà di dicembre 2009 secondo due criteri: la confederalità e il criterio territoriale (documenti realizzati in ambito comunale, per i soli capoluoghi di provincia, oppure di ambito provinciale o regionale).

**Nella seconda parte, il Rapporto presenta i risultati dell'indagine sulla contrattazione sociale realizzata solo dallo Spi.** A partire dal 2008, anno della prima sperimentazione della piattaforma informatica, lo Spi ha raccolto **1877 documenti sottoscritti tra il 2000 e il 2010** (rilevazione completata tra il 25 e il 27 gennaio 2010).

Complessivamente, la maggior parte dei documenti è relativa all'anno 2008 e **le regioni con più accordi sono la Toscana, le Marche e il Veneto.** L'analisi distingue poi tra "parti coinvolte" e parti "promotrici della contrattazione", intendendo, da un lato, i firmatari di un documento negoziale e dall'altro lato gli attori della negoziazione che hanno sostenuto e promosso l'avvio di un percorso negoziale. In quest'ottica **emerge il peso delle organizzazioni dei pensionati nel promuovere i processi negoziali in quanto rappresentanti di cittadini con bisogni sociali crescenti con un sistema di welfare sempre più in difficoltà.**

Con riguardo ai contenuti, **l'azione negoziale è orientata al campo socio-sanitario e assistenziale**, e nello specifico alla pianificazione di servizi e prestazioni, ed è seguita dall'area delle relazioni sindacali e dalle politiche locali dei redditi. In ultima analisi, il Rapporto evidenzia la correlazione tra i documenti iniziali e le piattaforme depositate, sottolineando la presenza consolidata di percorsi negoziali non accidentali.

Il Rapporto si conclude, da un lato, descrivendo il primo anno di operatività dell'Osservatorio sulla Negoziazione Sociale Spi (in termini di attività dirette all'implementazione della banca dati, ai supporti informatici e alla formazione degli operatori) e dall'altro lato, avanzando riflessioni per il futuro. Su quest'ultimo punto, il Rapporto, nel rilevare le maggiori criticità dello strumento contrattuale - ovvero la scelta della titolarità più efficace a negoziare (azione confederale o azione di categoria?) e la distanza tra i tavoli negoziali delle categorie degli attivi - manifesta "l'esigenza di perseguire [...] una politica delle alleanze sociali adeguata all'esigenza di rafforzare i diritti di cittadinanza" (p.97).

## ***2.2 Secondo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

Pubblicato nel maggio 2011, il [secondo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) redatto dall'Osservatorio Cgil si compone di un'introduzione, un corpo centrale e alcune considerazioni conclusive. L'introduzione si struttura a sua volta in quattro sezioni di cui le prime due sono presentazioni, la terza sezione è dedicata alla contrattazione quale laboratorio di politica sociale e la quarta presenta le caratteristiche dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale come fucina e strumento di diagnosi. Il corpo centrale del Rapporto riguarda l'analisi della contrattazione sociale territoriale nel 2010 e si compone di cinque capitoli dedicati **all'analisi di 439 documenti siglati tra dicembre 2009 e dicembre 2010**, mentre le conclusioni sono dedite a spiegare l'importanza della contrattazione sociale (*Perché la contrattazione sociale oggi*) e le prospettive future (*La contrattazione sociale e territoriale: nuove frontiere della democrazia e della partecipazione*).

Il Rapporto si apre con una presentazione a cura della Segretaria confederale Cgil Vera Lamonica che, oltre a descrivere il contesto di crisi e difficoltà in cui la contrattazione sociale si è realizzata, **dichiara terminata la fase di sperimentazione e aperta la fase del consolidamento dell'Osservatorio**, a riprova dell'importanza della dimensione confederale, quale "l'unica in grado di cogliere l'intreccio dei bisogni e le novità dell'organizzazione sociale" (p. 6).

A ciò segue la presentazione della Segretaria generale Spi-Cgil Carla Cantone. Come per chi l'ha preceduta, anche questo contributo sottolinea **l'importanza della co-titolarità dell'azione negoziale**. Di fronte "all'esigenza di affiancare alla contrattazione nei luoghi di lavoro una diffusa contrattazione sociale territoriale" (p.9), diviene necessario per il sindacato iniziare a ragionare sui legami tra contrattazione sociale e contrattazione aziendale, dove possibili spazi di convergenza sono rinvenibili nelle "Fondazioni di comunità". **La parte introduttiva si conclude con i lavori di Maria Guidotti Coordinatrice del Comitato di Indirizzo, la quale descrive le caratteristiche della contrattazione sociale del 2010**, le tendenze innovative e le criticità (con le possibili soluzioni) del processo partecipativo del sindacato. Infine, le considerazioni di Maria Luisa Mirabile, ricercatrice Ires, insistono sulla definizione dell'Osservatorio come uno strumento fondamentale per la rappresentanza sindacale, dato il "valore della contrattazione sociale territoriale in quanto componente non residualistica della sua azione complessiva" (p.14).

Dopo la descrizione del percorso di avvio dell'Osservatorio (2009-2011), il Rapporto si concentra sull'analisi dei documenti negoziali (piattaforme e accordi) prodotti nel periodo dicembre 2009 - dicembre 2010. **Tra i 439 documenti, la maggior parte (365) sono accordi, mentre residuali sono i verbali di incontro e le piattaforme**. La contrattazione è svolta principalmente a **livello comunale e realizzata soprattutto nella prima parte dell'anno**, in modo conforme ai tempi del negoziato del bilancio di previsione.

**Tra i firmatari dei testi vi sono principalmente Cgil/Cisl/Uil a livello unitario e le amministrazioni comunali**. A tal proposito, il Rapporto segnala una presenza assai esigua dei soggetti del Terzo Settore, sebbene siano spesso citati tra i protagonisti dei diritti di cittadinanza. Il numero degli attori coinvolti varia però a seconda della tipologia dei testi: negli accordi sono presenti almeno tre soggetti, mentre le piattaforme sono spesso promosse da una sola parte. **I destinatari sono la generalità dei cittadini e delle famiglie e, in un secondo momento, i lavoratori di aziende in crisi**.

**Con riferimento ai temi trattati, l'area più rappresentata (83% dei casi) è quella della politica dei redditi e delle entrate; seguono le politiche socio-assistenziali e sanitarie (76,1%) e quelle del lavoro e dello sviluppo (75,3%)**. In linea generale, la quasi totalità degli accordi è costituita da documenti di previsione sulle scelte del bilancio annuale a livello comunale, rappresentando dunque, nella forma e nei contenuti, la dimensione più comune degli accordi di contrattazione sociale. A conclusione dell'analisi, e dopo aver riportato le caratteristiche nel dettaglio delle macro-aree contrattate, il Rapporto ritiene utile concentrarsi sulla percezione che le strutture regionali hanno rispetto all'attività di contrattazione sociale. È a partire dalle criticità che gli Autori si pongono così alcuni interrogativi: che cosa si produce con la contrattazione sociale? come si può organizzare al

meglio la contrattazione sociale, e come si costituiscono “filieri” negoziali ottimali? come si può intendere la “rappresentanza” in questo campo dell’attività sindacale?

A chiudere il rapporto due contributi: l’uno di Sandro Del Fattore Coordinatore del dipartimento Welfare e nuovi diritti Cgil e l’altro del Prof. Alessandro Montebugnoli, Presidente Associazione Servizi nuovi. Il primo dichiara con fermezza come “non c’è distanza tra le diverse forme della contrattazione ma c’è intreccio, relazione” (p.79) e il secondo sostiene le ragioni profonde per considerare la contrattazione come un argomento di primo piano, a partire dal ripensamento di alcune aree di indagine, come quella della partecipazione dei cittadini che, più che indagare il “cosa”, deve indagare il “come”, ovvero uno stile di contrattazione.

### ***2.3 Terzo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

Il [Terzo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato dall’Osservatorio sulla contrattazione sociale nel giugno 2012. Il Rapporto si struttura in tre parti, precedute da un’introduzione. Nell’introduzione sono presentati tre contributi da parte dei componenti della Segreteria Spi-Cgil e dei ricercatori che hanno partecipato alla stesura del documento. In particolare, oltre ad una presentazione, vi è una breve lettura sulle tendenze della contrattazione sociale del 2011 e un contributo che si concentra su “*L’azione sociale territoriale del sindacato: fra cambiamenti e continuità, quesiti sulla legittimità e centralità del ruolo*”.

**A seguire, vi è una prima parte dedicata al dettaglio dell’analisi dei 955 documenti della contrattazione sociale territoriale siglati nel 2011** e una seconda parte che affronta le dimensioni interpretative dell’indagine. Infine, una terza parte contiene alcuni saggi di studiosi quali Lavinia Bifulco, Vando Borghi, Alessandro Montebugnoli e Ida Regalia.

Nell’introduzione, il Segretario nazionale Spi-Cgil Lucio Saltini elabora alcune considerazioni di contesto: la prima attiene alla **praticabilità della negoziazione sociale nel momento in cui le risorse a disposizione degli enti locali vengono compresse**; la seconda riguarda la **responsabilità delle istituzioni e dei partiti** nei confronti dei cittadini. A ciò segue il contributo a cura di Maria Guidotti coordinatrice dell’Osservatorio, la quale sottolinea il **ruolo giocato dalla contrattazione sociale nella lotta all’evasione fiscale**. In questo senso, “è [...] necessario dare impulso e rilevanza/pregnanza politica a queste attività del sindacato che sempre più deve trovare nell’azione che svolge sul territorio, oltre che nei luoghi di lavoro, il consenso e la legittimazione del suo agire: Il lavoro non è più, in quanto tale, garanzia di godimento dei diritti sociali [...]. Questa è una realtà con cui misurarsi” (p.10). In ultimo, l’introduzione si conclude con le riflessioni di Maria Luisa Mirabile,

ricercatrice Ires, che mette in luce come, dopo alcuni anni, è ora possibile individuare una certa stabilità e ricorrenza nei temi trattati dalla contrattazione.

Il corpo centrale del testo è dedicato invece all'analisi della contrattazione sociale. La prima parte descrive le tendenze della contrattazione sociale nel 2011, la seconda ne interpreta le dimensioni principali. Grazie all'attivazione degli osservatori regionali sulla contrattazione, il Rapporto ha raccolto in tutto 955 documenti siglati nel 2011. **La grande maggioranza è costituita da accordi sottoscritti a livello comunale nel periodo tra gennaio e marzo 2011. Circa la metà dei documenti proviene dal Nord-ovest**, mentre l'altra metà si divide tra Nord-est e Centro Italia. Quanto alle parti coinvolte, l'analisi riflette una **fisionomia multistakeholder**, dove prevalgono le amministrazioni comunali e le sigle dei sindacati dei pensionati a livello unitario. Nell'82,3% degli accordi si riscontrano iniziative e interventi a favore della generalità di cittadini e famiglie. Largamente presente è anche l'azione a favore degli anziani (81,6%), sostanzialmente appaiata a quella rivolta ai cittadini nel loro complesso.

Con riguardo alle tematiche trattate, risulta innanzitutto una buona formalizzazione degli accordi, mostrata dai numerosi cenni e riferimenti alle relazioni tra le parti. A ciò, seguono **le aree tematiche di maggior rilievo: Politiche socio-sanitarie e assistenziali (82,7% negli accordi, 85,7% nelle piattaforme); Politica locale dei redditi e delle entrate (presente nell'87,9% degli accordi e nell'80% delle piattaforme); Politiche abitative e del territorio (53,7% tra gli accordi, 65,7% tra le piattaforme); Politiche per l'infanzia, i giovani e educative (rispettivamente 48% per gli accordi, 51,4% tra le piattaforme)**. Dopo aver tratteggiato il profilo generale della contrattazione sociale del 2011, la prima parte del Rapporto si conclude con un'analisi dei rapporti e le proporzioni tra le diverse aree tematiche e voci negoziali utilizzate nello schema di classificazione della contrattazione sociale.

Nella seconda parte, il Rapporto integra la lettura dei dati con l'analisi dei questionari somministrati alle strutture regionali al fine di comprendere al meglio gli andamenti qualitativi relativi ai temi dell'ISEE e allo stato dei servizi sociali, educativi e dei servizi pubblici locali. Successivamente, il Rapporto presenta i modelli e le pratiche di contrattazione sociale, attraverso alcuni studi di caso (Piemonte, Marche e Sicilia). Lo scopo di quest'ultima indagine è quello di cogliere possibili direttrici di ricerca sulla contrattazione sociale.

Le conclusioni presentano i contributi di alcuni importanti studiosi: Regalia, Bifulco, Borghi e Montebugnoli. Gli studiosi offrono uno spazio di riflessione su due temi principali: **la legittimazione dell'azione del sindacato nel territorio (Regalia) e l'apporto decisivo del sindacato al rafforzamento delle pratiche di democrazia partecipativa (Bifulco, Borghi, Montebugnoli)**.

## 2.4 Quarto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

Il [quarto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato nel novembre 2013 e si compone di alcuni paragrafi introduttivi: un primo paragrafo contiene **l'analisi dei 1020 accordi raccolti nel 2012**; il secondo riguarda l'agenda sindacale e le campagne promosse da Cgil, da Spi e dalle categorie nazionali su temi come le politiche abitative, la non autosufficienza, il fisco locale e le politiche per l'infanzia e la scuola; infine, una terza parte presenta la sintesi degli interventi tenuti da responsabili territoriali e regionali di Cgil e di Spi nel corso delle presentazioni del Rapporto.

Nei paragrafi introduttivi sono presenti i contributi della Segretaria nazionale Cgil Vera Lamonica (*Il "bisogno" di contrattazione*), del Segretario nazionale Spi Cgil Ivan Pedretti (*Il crescere della contrattazione sociale nel declino del Paese*), di Maria Guidotti Coordinatrice dell'Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi (*Contrattare e partecipare nella Crisi*), di Luigi Annesi Responsabile nazionale Spi Cgil Osservatorio contrattazione sociale territoriale (*Introduzione riunioni Interregionali presentazione 4° Rapporto sulla contrattazione sociale*) e di Beppe De Sario componente dell'Associazione Bruno Trentin Isf Ires (*L'Ocs e la pratica territoriale di contrattazione del sindacato*).

**In particolare, il primo contributo affronta le condizioni di povertà della popolazione e afferma con forza il bisogno di una contrattazione sociale non "difensiva",** legittimata dai cittadini e capace di porre al centro territorio e confederalità. In quest'ottica, "confederalità e territorialità debbono essere le peculiarità distintive e irrinunciabili per affrontare e valorizzare il nesso tra luoghi di lavoro e territorio come condizione di efficaci politiche sindacali a favore delle/i lavoratrici/tori, delle/i pensionate/i, dei cittadini" (p.5).

A seguire, la presentazione di Pedretti si rivolge alla **contrattazione sociale quale strumento utile "a combattere la disillusione sociale** verso la politica e le istituzioni pubbliche" (p.7), mentre il contributo di Guidotti, in modo simile, dichiara come, di fronte alla crisi della politica e dei partiti, **la presenza del sindacato rimanga forte sul territorio, concentrandosi su due temi principali: le misure di sostegno al reddito e la fiscalità locale.**

In ultima, chiudono la presentazione i due articoli di Annesi e De Sario. Il primo incoraggia **il ruolo delle regioni nella raccolta e studio dei documenti sulla contrattazione sociale**, mentre il secondo sottolinea il **carattere multidimensionale dell'azione dell'Osservatorio**, quale sintesi dei dati e occasione di riflessività.

Alle premesse introduttive segue la mappatura della contrattazione sociale. Tra i 1020 documenti raccolti, gli accordi rappresentano il 65,9% dei testi. Da notare come, **rispetto all'anno precedente, risultano in forte crescita i verbali di incontro.** Le intese sono siglate perlopiù a **livello comunale nel secondo quadrimestre dell'anno**, con una sensibile

differenza tra la curva della contrattazione sociale del 2011 e quella del 2012. **Crescono anche i documenti firmati nel Nord-ovest, mentre diminuiscono leggermente quelli firmati nel Nord Est.** Rispetto alle parti coinvolte, non si registrano invece cambiamenti dal 2011 al 2012. La maggior parte degli accordi vede la presenza delle amministrazioni comunali, mentre da parte sindacale si conferma la presenza dello Spi delle altre organizzazioni dei pensionati.

**Per quanto riguarda i destinatari della contrattazione prevalgono la “generalità di cittadini e le famiglie” e gli anziani.** Significativa la crescita dei soggetti più deboli, quali le famiglie e gli individui in condizione di povertà e i disoccupati.

**Quanto alle tematiche, il Rapporto segnala innanzitutto una crescita dell’area relativa alla regolazione delle Relazioni tra le parti.** A seguire, la contrattazione sociale si conferma impegnata nella discussione sulle Politiche di bilancio, mentre **emerge un generale restringimento delle tematiche negoziate, come ad esempio le Politiche socio-sanitarie e assistenziali,** segno di difficoltà a raggiungere accordi di ampio respiro. Dopo un approfondimento delle aree tematiche in rapporto alle principali variabili, il Rapporto affronta le caratteristiche quantitative e le proporzioni tra le diverse voci negoziali utilizzate nello schema di classificazione. A conclusione della prima parte un focus è dedicato altresì alle differenze territoriali dei negoziati, tra Nord, Centro e Sud Italia.

**La seconda parte è poi composta da alcuni approfondimenti tematici** su: il welfare abitativo, i servizi di cura per gli anziani, le iniziative contro l’evasione fiscale e l’offerta educativa.

**Infine, la terza parte contiene 12 contributi dei componenti delle segreterie regionali e provinciali dello Spi-Cgil,** raccolti in occasione delle presentazioni del Rapporto. In particolare, sono presentate le seguenti testimonianze: Pietro Passarino, segreteria Cgil Piemonte; Giovanna Salmoirago, Spi Cgil Biella; Roberta Papi, segreteria Spi Cgil Genova; Melissa Oliviero, segreteria Cgil Lombardia; Claudio Dossi, segreteria Spi Cgil Lombardia; Sergio Passaretti, Segretario generale Spi Cgil Milano; Carla Pellegatta, segreteria Cgil Veneto; Paolino Barbiero, Segretario generale Spi Cgil Treviso; Pasquale Casadio, Cgil Emilia Romagna; Oliviero Cappuccini, Segretario generale Spi Cgil Umbria; Giovanna Zippilli, Segretaria generale Spi Cgil Abruzzo; Antonella Morga, segreteria Cgil Puglia; Maria Antonelli, Segretaria generale Spi Cgil Bari; Giovanni Varriano, Segretario generale Spi Cgil Molise; Mimma Iannello, segreteria Cgil Calabria; Rosalba Minniti, segreteria Spi Cgil Calabria.



## 2.5 Quinto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

Il [quinto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato da Cgil, Spi e Associazione Trentin nel giugno 2014 e si compone di una introduzione, una parte prima ed un'appendice. Nell'introduzione sono presenti due contributi: *Le piattaforme come momento di partecipazione* di Vera Lamonica e Ivan Pedretti; *Crisi, welfare, sviluppo e contrattazione sociale* di Maria Guidotti, Luigi Annesi e Beppe De Sario. La prima parte contiene **l'analisi di 913 documenti raccolti tra il 1° dicembre 2012 e il 31 dicembre 2013**, mentre l'appendice chiude il Rapporto con l'intervista al sindaco di Palermo.

Nello specifico, la parte introduttiva presenta i due contributi a cura dei Segretari della categoria e dell'associazione, autori del Rapporto. Nella prima presentazione, Lamonica e Pedretti descrivono **la contrattazione sociale come una modalità per fronteggiare la crisi**, integrando le deboli risposte di protezione presenti a livello nazionale, e **l'elaborazione delle piattaforme quale "mezzo per sviluppare la consapevolezza dei cittadini sulle scelte politiche** attuate dagli amministratori sia a livello locale che regionale" (p. 4-5). In questo contesto, Guidotti, Annesi e De Sario non sono stupiti del fatto che i temi più ricorrenti sono proprio i servizi che più incidono sulla spesa delle famiglie, come i servizi per l'infanzia, la non autosufficienza e la casa. Con un'attenzione nuova anche al femminile, "la contrattazione territoriale mette in risalto lo stretto intreccio tra politiche di welfare e politiche di sviluppo, non solo come una necessità (sostegno al reddito delle persone colpite dalla crisi) ma come opportunità per un nuovo modello di sviluppo territoriale." (p. 9).

**L'analisi della contrattazione sociale si basa su 913 documenti raccolti nel 2013, un numero in calo rispetto all'anno precedente.** Nella maggioranza dei casi si tratta di accordi siglati a livello comunale nei territori del Nord-Ovest, mentre le piattaforme negoziali si attestano ad un livello superiore, spesso quello provinciale. Nonostante il livello comunale sia il protagonista delle dinamiche contrattuali, l'analisi ne segnala una diminuzione rispetto al 2012, frutto della **maggiore diffusione di accordi intercomunali** il cui riflesso è riscontrabile nella crescita dei soggetti associativi tra i Comuni (Distretti/consorzi, Unioni di comuni, Comunità montane).

Il Rapporto conferma come **la contrattazione sociale giunga a conclusione prevalentemente nel secondo quadrimestre dell'anno**, per la prima volta con un picco significativo di accordi e verbali siglati tra ottobre-novembre e ancora concentrati sul bilancio del 2013. Quanto ai firmatari, da parte sindacale, si conferma l'ampia presenza unitaria dello Spi e delle altre organizzazioni dei pensionati. Con riguardo ai destinatari, sebbene la contrattazione sociale risulti ancora sensibilmente universalistica e rivolta alla generalità di cittadini, alle famiglie e agli anziani, questo dato è in calo rispetto all'anno precedente.

Come per l'annualità precedente, il Rapporto si concentra poi sulla **lettura dei dati in rapporto alle diverse aree del Paese**, allo scopo di far emergere "le specificità territoriali, sia di organizzazione sindacale sia amministrative, culturali, sociali ed economiche" (p.19) che caratterizzano la contrattazione sociale. Con riguardo al profilo tematico, oltre a segnalare alcuni dati critici, come la **scarsa presenza negoziale al Sud e nelle isole**, il Rapporto individua le aree tematiche maggiormente trattate: Regolazione dei rapporti tra le parti, tematiche di bilancio (in calo rispetto ai valori del 2012), Politiche socio-sanitarie e assistenziali (in tenuta dopo il calo dell'anno precedente). Come in ogni Rapporto, l'analisi delle aree tematiche continua poi con un approfondimento rispetto alle voci dello schema di classificazione.

A conclusione della prima parte sono presenti due contributi che intendono offrire spazi di riflessività al sindacato: *l'agenda sindacale della contrattazione sociale nel 2013*, che tocca temi quali l'elaborazione delle piattaforme e gli spunti tematici nel contesto della crisi, e *l'azione sindacale nei progetti del piano di azione e coesione (PAC)*.

In allegato al Rapporto gli Autori scelgono di presentare il punto di vista di uno degli attori protagonisti della contrattazione sociale: l'amministrazione comunale. In particolare, è qui presente **l'intervista a Leoluca Orlando, sindaco di Palermo**, *Contrattazione sociale: vincoli e opportunità*.

## **2.6 Sesto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale**

Publicato nel luglio 2015, il [sesto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale, La contrattazione sociale negli anni della crisi](#) si struttura in un'introduzione e in un corpo centrale. L'introduzione si compone di tre contributi: *Contrattazione, organizzazione, partecipazione: le sfide della Cgil* di Nicola Marongiu; *La contrattazione sociale per un welfare inclusivo e partecipato* di Bruno Pierozzi e *Contrattazione sociale territoriale e pratiche democratiche* di Maria Guidotti. **Il corpo centrale del testo è invece dedicato all'analisi dei 828 documenti della contrattazione sociale raccolti nel 2014** e negli anni della crisi. I dati raccolti dal 2011 al 2014 sono infatti presentati in ottica comparata.

A livello introduttivo, il primo contributo di Nicola Marongiu (coordinatore Area Contrattazione sociale, Cgil nazionale) richiama i contenuti che troveranno sintesi nell'Assemblea nazionale del 17 e 18 settembre 2015. In particolare, **l'Autore sottolinea la necessaria integrazione tra diritti del lavoro e diritti di cittadinanza**. "Infatti, il punto della integrazione [...] è quello che ci può permettere di fare un oggettivo salto in avanti e di costruire un'azione contrattuale coordinata e integrata. [...] Anche per il fatto che nella

dimensione territoriale si ha la possibilità di provare a ricostruire quegli elementi di relazione che la frantumazione del lavoro rende sempre più complessi e difficili [...] Il compito non è semplice; ma la sfida è chiara” (p.4).

Il secondo contributo di Bruno Pierozzi (Centro Doc. Politiche economiche e Osservatorio contrattazione sociale Spi Cgil) si concentra invece sui **nodi critici della contrattazione sociale: il divario territoriale tra Nord e Sud; la progressiva flessione nel numero complessivo dei documenti; l’aumento del numero dei verbali di intesa, a scapito dei protocolli.**

Infine, il terzo saggio di Maria Guidotti (responsabile Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi) affronta - oltre alle criticità, che pur ci sono - le modalità di agire della contrattazione. In particolare “il tema di come si agisce concretamente la confederalità, la ricomposizione tra produzione e riproduzione sociale, il rapporto tra luogo di lavoro e territorio debbono tradursi in proposte e pratiche negoziali [...] tali da restituire contenuto e piena legittimità alla rappresentanza e alla rappresentatività del sindacato” (p. 9).

Il Rapporto si concentra quindi **sull’analisi degli 828 documenti raccolti, adottando uno sguardo comparativo tra i diversi anni della crisi (2011-2014)**. Quanto alla dimensione quantitativa, i documenti del 2014 vedono innanzitutto **un calo rispetto al 2013, e ancor più rispetto al 2012**. A riprova (indiretta) dello stato di salute della contrattazione, il Rapporto analizza la composizione dei documenti per tipologia del materiale. In questo caso, si segnala una progressiva diminuzione degli accordi, e cioè i documenti conclusivi del processo negoziale, con un conseguente aumento dei verbali. **Gli accordi continuano ad essere sottoscritti prevalentemente a livello comunale nei territori del Nord-Ovest**. L’andamento nel tempo mostra invece come nel 2014 ben l’34,5% degli accordi si colloca nel **terzo trimestre dell’anno**, e in particolare nel mese di luglio.

In una parte consistente degli accordi i firmatari sono due: amministrazione comunale e Cgil/Cisl/UIL, oppure Spi/Fnp/UILP. **Questa associazione binaria dei partecipanti al negoziato presenta delle differenze**: i sindacati dei pensionati, da soli, sono impegnati prevalentemente negli accordi con i comuni medio-piccoli, mentre le confederazioni sono presenti da sole perlopiù nei comuni medio-grandi e ai livelli intercomunali e superiori.

Quanto ai destinatari della contrattazione il Rapporto mette in luce due tendenze: cresce il numero dei destinatari, ma **rimangono prevalenti gli accordi rivolti alla generalità degli individui e delle famiglie**. Tuttavia, non è da sottostimare, affermano gli Autori, l’aumento delle famiglie e degli individui in condizione di povertà tra i destinatari degli interventi nel periodo 2012-2014.

In riferimento alle tematiche, **l’analisi conferma il peso della contrattazione sociale intorno alle Politiche socio-sanitarie e assistenziali** (presenti tra il 75% e 80% degli accordi nel

periodo 2012-2014) e le Politiche dei redditi e delle entrate (tra l'80% e l'85% circa). Rispetto alle tendenze generali, le tematiche si dividono sostanzialmente in due gruppi: quelle che sembrano invertire la tendenza alla diminuzione (casa, territorio, infanzia e giovani e l'area legata a cultura, socialità e sicurezza); e quelle che invece confermano un trend di crescita (partecipazione e cittadinanza attiva, pubblica amministrazione e lavoro). Come per i Rapporti precedenti, per ciascuna area tematica gli Autori elaborano un approfondimento circa le singole voci di classificazione.

A chiusura del Rapporto è riportata l'appendice con la sintesi schematica delle voci negoziali della contrattazione del 2014.

## ***2.7 Settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

Il [settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio quale supplemento al n. 10/2016 di materiali di rassegna sindacale. Il documento si struttura in cinque sezioni: una premessa *Quali prospettive per la contrattazione sociale territoriale?* di Sergio Perino e Nicola Marongiu; una presentazione *La contrattazione sociale: il sindacato tra lavoro e cittadinanza* di Maria Guidotti e Bruno Pierozzi; una prima parte relativa alla analisi dei 1078 documenti raccolti nel 2015; una seconda parte contenente le riflessioni di alcuni studiosi vicini all'organizzazione; un'appendice con lo schema di classificazione delle voci negoziali.

In premessa, il Segretario nazionale Spi e il coordinatore dell'area contrattazione sociale riflettono circa le possibili prospettive per la contrattazione sociale territoriale, partendo da tre temi d'interesse: il SIA (Sostegno inclusione attiva); il Piano per la non autosufficienza; gli interventi sul versante del welfare contrattato, con particolare riferimento alla dimensione aziendale e al rapporto con il territorio.

Nella successiva presentazione, i responsabili per l'Osservatorio intervengono sottolineando **la necessità per l'agire negoziale di colmare la mancata connessione tra la contrattazione sociale e la contrattazione collettiva aziendale**. Un legame tumultuoso e ambivalente, come viene definito dallo stesso Rapporto (p.9), su cui non si possiede ancora un quadro di insieme, ma che valorizza la mutualità territoriale, "capace di sostenere capillarmente un rapporto razionale tra ciò che è contrattato per i cittadini (anche in quanto lavoratori/trici) e ciò che è contrattato per i lavoratori di aziende pubbliche e private (anche in quanto cittadini e abitanti di determinati territori)" (p.9).

L'analisi della contrattazione sociale del 2015 occupa invero la parte centrale del testo. **I documenti raccolti sono 1078 (in aumento rispetto alle annualità precedenti) e, dal punto di vista quantitativo, hanno visto prevalere gli accordi e i verbali di incontro**, mentre rimangono marginali le piattaforme negoziali. Gli accordi sono stati siglati soprattutto a livello comunale nelle regioni del Nord-Ovest nel secondo trimestre dell'anno. Con tale andamento nel tempo, il 2015 mostra un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente dove le intese erano siglate sul finire dell'anno.

**Il Rapporto segnala altresì la progressiva crescita degli accordi che coinvolgono tre o più parti, per lo più rappresentate dalle amministrazioni comunali, dalle organizzazioni dei pensionati e dalle sigle confederali.** Anche per il 2015 si conferma una contrattazione sociale largamente animata da un approccio universalistico, con provvedimenti che ricadono sulla generalità di cittadini e famiglie.

In particolare, alcune aree tematiche sono centrali nella struttura della contrattazione sociale: le Politiche socio-sanitarie e assistenziali, presenti nel periodo in esame in circa tre quarti degli accordi; le Politiche dei redditi e delle entrate, con percentuali comprese tra l'80% e l'85% degli accordi. Ancora, alcune aree tematiche vedono una crescita tra il 2014 e il 2015, come le Politiche abitative e del territorio (dal 54,9% al 59,4%) o il tema della Pubblica amministrazione (dal 34,7% al 38,7%), mentre altre sono in leggero calo, ad esempio le Politiche dell'infanzia e le Politiche della partecipazione e cittadinanza attiva. Come per i Rapporti precedenti, il testo contiene ulteriori approfondimenti circa le voci di classificazione delle diverse aree tematiche.

A seguire, **la seconda parte del Rapporto affronta il tema del legame tra il welfare pubblico, il welfare privato e la contrattazione** attraverso numerosi saggi dedicati. Tra questi si segnalano: *Welfare territoriale e Welfare in azienda* di Ugo Ascoli; *Negoziazione sociale e concertazione aziendale sul welfare. Azioni soft per una società e un mondo del lavoro fragili e fluidi* di Ida Regalia; *Le prospettive del sistema previdenziale italiano* di Michele Raitano; *Welfare integrativo e inclusione sociale* di Ivan Pedretti. A conclusione del Rapporto è riportata la consueta appendice relativa alla griglia di rilevazione utilizzata per l'indagine.

## **2.8 Ottavo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale**

L'[ottavo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio nel novembre 2017 e si struttura in quattro parti: una prima

presentazione; l'introduzione *L'azione del sindacato tra criticità sociali e cambiamento territoriale*; una prima parte contenente i risultati dell'**indagine su 894 documenti raccolti nel corso del 2016**; e una seconda parte che raccoglie i contributi sui nodi critici delle politiche di contrasto alla povertà.

Nel dettaglio, la presentazione illustra come il Rapporto sia innovativo rispetto agli anni precedenti. La struttura prevede infatti due nuovi capitoli, l'uno rivolto ad approfondire i profili dei destinatari e l'altro dedicato ad alcune soluzioni contrattate, ai nodi problematici e alle pratiche da valorizzare. **Obiettivo del Rapporto è nei fatti quello di offrire spunti di merito e di metodo ai "contrattualisti del sociale"**.

“La contrattazione sociale è un dispositivo complesso, che solo in parte può essere ricondotto al sistema di relazioni industriali che si applica nella contrattazione collettiva” (p.5). A partire da questo presupposto, **gli Autori ne descrivono limiti e virtù**. I primi si riferiscono alla necessità di avere operatori formati, di aggiornare le competenze e di ideare nuove forme di relazione e rappresentanza verso l'alto (con le istituzioni) e verso il basso (con i cittadini). Le virtù sono invece rappresentate dalla possibilità di intercettare nuovi bisogni e nuovi processi sociali, con l'auspicato coinvolgimento di ogni livello sindacale.

Come affermato, nella parte centrale del testo è presente l'analisi della contrattazione sociale. L'indagine si è concentrata su **894 documenti raccolti nel corso del 2016, perlopiù accordi** (70,1%, una dimensione in crescita rispetto agli anni precedenti). **In modo simile agli anni precedenti, la contrattazione sociale mostra un radicamento territoriale diffuso, centrato sulla dimensione comunale**. L'attività negoziale non è omogeneamente distribuita nel corso dell'anno e si concentra - confermando un'inversione di tendenza già segnalata per il 2015 - nel periodo aprile-giugno. Sotto il profilo dei firmatari, si osserva un generale aumento degli accordi siglati con il contributo di più parti, generalmente amministrazioni comunali e Cgil/Cisl/UIL, oppure Spi/Fnp/UILP. **La ripartizione territoriale dell'attività di contrattazione sociale conferma nel tempo una polarizzazione lungo la linea Nord-Sud: il suo perno è a Nord-Ovest**.

Con riferimento ai destinatari (i protagonisti del rapporto in termini di analisi), la grande maggioranza delle intese si addensa intorno a valori medi: **quasi due terzi dei testi presentano interventi a favore di una platea compresa tra 4 e 9 destinatari**. Tra questi, le intese sono rivolte a cittadini/famiglie, individui in condizione di povertà e anziani.

Per quanto attiene alle aree tematiche, **la contrattazione sociale territoriale è centrata tradizionalmente su alcune dimensioni: Politiche socio-sanitarie e assistenziali (presenti nel 2016 in circa l'85% degli accordi) e Politiche dei redditi e delle entrate (rilevate nel 87%)**. Entrambe le aree risultano in crescita rispetto agli anni precedenti, **una tendenza che**

**può essere attribuita all'intensificarsi delle iniziative anti-povertà**, sia sul versante dei servizi sia su quello delle agevolazioni fiscali, tributarie e tariffarie.

Alla valutazione della dimensione quantitativa segue un **focus sulle politiche di contrasto della povertà, ed in particolare sugli aspetti critici e i dilemmi posti dall'applicazione del Reddito di inclusione** dopo la sperimentazione del Sia (*Il Rei e l'attivazione. Alcune questioni aperte* di Elena Granaglia; *Sostegno al reddito e sostegno all'occupazione: due obiettivi non in contrapposizione* di Chiara Saraceno) e le valutazioni di Roberto Ghiselli, Ivan Pedretti e Susanna Camusso a margine del Seminario Cgil sulla contrattazione sociale (Roma, 26 e 27 ottobre 2017). Chiude il Rapporto la tradizionale appendice dedicata alla classificazione schematica delle tematiche analizzate.

## **2.9 Nono Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale**

Il [nono Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio quale supplemento al n. 5-2018 di Materiali di Rassegna Sindacale. Il Rapporto si concentra su 1000 documenti della contrattazione sociale siglati nel corso del 2017.

Il Rapporto si apre con due contributi: l'uno di Roberto Ghiselli, Segretario nazionale Cgil, *La centralità dell'azione sul territorio per rinsaldare la coesione e i legami solidaristici* e l'altro di Raffaele Atti, Segretario nazionale Spi Cgil, *Siamo sulla strada giusta, ma bisogna fare di più*. Nel primo, l'Autore **affronta la sfida per la rappresentanza sindacale di interpretare e portare a sintesi i bisogni dei cittadini che vivono una situazione di incertezza**. In questo senso, "l'esercizio della contrattazione sociale e territoriale rappresenta una leva fondamentale per riconnettere Istituzioni e Società" (p.6). La seconda presentazione descrive i segnali di ripresa della contrattazione sociale del 2016, ma **mette in guardia dai possibili limiti, quali la disomogeneità territoriale, l'incapacità di tradurre in accordi i verbali di intesa e la mancata integrazione con la categoria dei lavoratori**.

Tra i 1000 documenti raccolti nel 2017, la maggior parte è rappresentata da accordi sottoscritti a livello comunale e, **per la prima volta dal 2011, la quota di accordi siglati nel primo trimestre dell'anno è largamente maggioritaria**.

Con riferimento alle parti coinvolte, **nel periodo 2011-2017 la contrattazione sociale ha rovesciato il proprio standard: da un approccio in cui prevale la presenza di due parti coinvolte, in genere un'amministrazione pubblica (comunale) e un interlocutore sindacale (confederale, o dei pensionati), si è passati ad una maggiore articolazione dei**

**confronti**, con accordi siglati da almeno tre parti coinvolte. Il primo modello coincide con il periodo 2011-2014, mentre il secondo si consolida nel 2016-2017 e riflette intese che in genere includono i Comuni, il sindacato confederale e quello dei pensionati.

I dati del 2017 illustrano la consueta prevalenza dei documenti siglati nelle regioni del Nord-Ovest e il carattere universalistico delle misure rivolte soprattutto alla generalità dei cittadini.

**L'area delle Politiche socio-sanitarie e assistenziali rappresenta per antonomasia il campo principale** delle politiche del welfare territoriale, insieme alle politiche fiscali, tributarie e tariffarie. All'analisi dei dati segue un focus approfondito delle voci negoziali, distinte a seconda della ripartizione territoriale.

**La seconda parte del Rapporto è invece interamente dedicata ai programmi di accoglienza e integrazione degli immigrati.** Un tema letto attraverso numerose lenti, da quello del diritto alla tutela della salute e alle cure, della lotta allo sfruttamento, al ruolo dei Comuni, fino all'importanza dei lavoratori stranieri quali contribuenti sul territorio. In appendice è riportata schematicamente l'analisi dei dati sulla classificazione delle aree negoziali.

## *2.10 Decimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*

Il [decimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) pubblicato nel 2019 si compone di un'introduzione (a cui fanno capo due paragrafi), una parte prima di **analisi dei 1.011 documenti raccolti durante il 2018**, una parte seconda dedicata alle testimonianze e ai progetti realizzati sul territorio e un'appendice finale.

Nella parte introduttiva sono presenti i contributi di Roberto Ghiselli, *Contrattare per includere* e di Daniela Cappelli *Il territorio come laboratorio di una contrattazione sociale complessa*. **Nel primo contributo il Segretario confederale Cgil valorizza lo strumento della contrattazione sociale come leva strategica di fronte alla situazione di incertezza**, come "uno strumento per garantire a tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche quelli che non riusciamo a raggiungere con gli altri strumenti contrattuali, i diritti sociali e di cittadinanza che sempre più si connettono con quelli del lavoro" (p.6-7). **Nel secondo contributo, la Segretaria nazionale Spi Cgil rilancia l'idea della centralità del territorio per rispondere alla frammentazione del mondo del lavoro.**

Quale preambolo all'indagine sulle tendenze negoziali, **il Rapporto descrive il tratto tipico della contrattazione sociale: l'inclusività.** L'attività negoziale si caratterizza infatti per il



carattere aperto ai cambiamenti e reattivo rispetto ai bisogni emergenti della cittadinanza, facilitato dalla dimensione territoriale e dalla natura dell'agenda sindacale.

**A seguire, il testo analizza i 1.011 documenti raccolti durante il 2018.** I dati mostrano una crescita del numero degli accordi, sia in valore assoluto sia in percentuale rispetto a verbali e piattaforme. Dal punto di vista della distribuzione degli accordi per livello territoriale, **la contrattazione del 2018 riprende i valori degli anni precedenti, sebbene crescano lievemente gli accordi dei livelli sovracomunali.** Sull'andamento nel tempo le intese tendono a collocarsi nella prima parte dell'anno. **Quanto ai soggetti firmatari si consolida la tendenza degli scorsi anni, ossia una maggiore articolazione dei confronti con la presenza di almeno tre interlocutori,** spesso le amministrazioni comunali, le organizzazioni dei pensionati e le sigle confederali.

**In aggiunta rispetto ai Rapporti degli anni precedenti viene qui valutata anche la "continuità negoziale",** ovvero la presenza negli accordi e nei verbali del 2018 di amministrazioni comunali che si ritrovano anche in uno o più anni precedenti, dato il quinquennio 2014-2018. Sotto questo aspetto, la "fotografia generale mostra la dinamicità della contrattazione sociale: un turn-over significativo in ogni singolo anno accanto a una quota maggioritaria di comuni in cui il rapporto negoziale ha una solida continuità" (p.23). A ciò si aggiunge la permanente differenziazione delle pratiche negoziali tra Nord e Sud del Paese.

Quanto ai destinatari, la quasi totalità degli accordi vede almeno una misura rivolta alla generalità dei cittadini e delle famiglie. A seguire, vi sono ancora una volta gli individui in condizioni di povertà. In riferimento alle aree tematiche, **il Rapporto sottolinea come, a partire dal 2015, la "densità" negoziale sia in costante crescita.** Tra le materie più diffuse si trovano: Relazioni tra le parti; Redditi ed entrate; Politiche socio-sanitarie ed assistenziali.

Nella seconda parte il Rapporto descrive alcune esperienze e pratiche dal territorio. In particolare, sono presentati **i percorsi del bolognese e reggiano, della Lombardia, della Sardegna e della Toscana.** A chiudere il Rapporto è presente la consueta appendice con il dettaglio della classificazione delle voci tematiche per aree.

## ***2.11 Undicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

[L'undicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) - *Con monografia su contrattazione sociale nell'anno della pandemia* è pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio

nel 2020. Il testo si sviluppa in tre parti, precedute da un'introduzione. L'analisi della contrattazione si basa principalmente su **875 documenti raccolti nel corso del 2019**.

**La novità rispetto ai Rapporti precedenti è una terza parte interamente dedicata alle valutazioni, proposte e pratiche sindacali nella prima stagione della pandemia.** A conclusione del testo sono riportate due appendici, una riferita ai territori e l'altra alle tematiche negoziali.

La parte introduttiva si compone di due sezioni. La prima parte *Contrattazione, partecipazione, democrazia* di Rossana Dettori (Segretaria confederale Cgil) ha lo scopo di **valorizzare la contrattazione sociale come pratica e processo di partecipazione democratica** sotto plurimi aspetti, quali quello del welfare, della salvaguardia dell'ambiente e del confronto con le istituzioni. La seconda introduzione *Per una contrattazione di sostegno: dall'emergenza al progetto* di Daniela Cappelli (Segreteria Spi Cgil Nazionale) si interroga sull'assetto istituzionale e come questo abbia dato risposte all'emergenza Covid. Secondo l'Autrice, di fronte alle risposte innovative di organizzazione sul territorio promosse anche dagli Enti Locali, "occorre una contrattazione sociale [...] di "sostegno" che operi in sinergia con tutti gli stakeholder nei territori per dare un contributo attivo a una nuova progettualità in dialettica con le istituzioni locali" (p.12).

**La prima parte del Rapporto illustra l'attività negoziale svolta nel tempo antecedente la pandemia di Covid-19.** Nel 2019 sono stati raccolti 875 documenti. In generale, il Rapporto segnala la grande concentrazione dell'attività nelle regioni del Centro-Nord, il focus sulla dimensione comunale, la maggiore sincronizzazione dei tempi delle relazioni sindacali con quelli dei procedimenti decisionali dei Comuni, una maggiore ricchezza tematica e la molteplicità dei destinatari citati nelle misure, con la categoria degli anziani al primo posto. Accanto a ciò, **il Rapporto segnala il rischio della sottonegoziazione, ovvero il semplice recepimento di iniziative e misure definite in proprio dalle Pubbliche amministrazioni,** ritenute meritevoli di consenso delle parti e quindi inserite negli accordi.

**La seconda parte riguarda la contrattazione sociale territoriale durante l'emergenza Covid-19.** In particolare, il Rapporto affronta le risorse e i limiti della contrattazione di fronte alla crisi pandemica, l'attività negoziale durante le diverse fasi della pandemia, ossia dal lockdown di primavera, alla contrattazione dalla "riapertura" e fino alla "convivenza" con il Covid-19 e i cambiamenti della contrattazione sociale.

**La terza parte del Rapporto si concentra invece su una sezione della scheda di rilevazione, dedicata alla valutazione dei temi trattati nella negoziazione,** alla descrizione delle pratiche realizzate e all'analisi dei bisogni. Le schede si soffermano sia sullo stato delle cose nei rispettivi territori sia sulle proposte del sindacato già formulate nel confronto con le istituzioni, o presenti in linee guida, piattaforme, bozze o comunicazioni pubbliche.

A conclusione del Rapporto sono presenti due allegati tecnici. La prima appendice riguarda le note dai territori e, nel dettaglio, le informazioni derivanti dalle schede richieste alle strutture regionali Cgil e Spi per monitorare lo stato della contrattazione sociale. La seconda appendice riporta invece lo schema di classificazione delle voci tematiche.

## *2.12 Dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*

Il [dodicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale](#) - il primo anno della pandemia, e oltre è pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio nel 2022. Il documento si compone di tre parti, precedute da un'introduzione e seguite da un'appendice. In particolare, il capitolo introduttivo è a cura di Rossana Dettori con un saggio dal titolo *La contrattazione sociale per costruire inclusività e contrastare le disuguaglianze* e di Lorenzo Mazzoli con il contributo intitolato *In campo nell'emergenza con il pensiero rivolto anche al futuro*. A ciò seguono le tre parti centrali: una prima dedicata **all'analisi dei 540 documenti della contrattazione sociale siglati nel 2020**; una seconda parte monografica dedicata alle modalità di azione del sindacato tra il 2020 e il 2021; e una terza parte che riassume i dati elaborati dalle schede di autovalutazione del lavoro svolte sottoposte alle strutture territoriali.

**Il Rapporto si apre con l'intervento della Segretaria confederale Cgil.** Attraverso la lente della pandemia e delle difficoltà affrontate nell'ultimo anno (di tipo tecnologico o riferite all'introduzione di nuove modalità di lavoro), l'Autrice mette in luce il contributo della contrattazione sociale, concentrandosi in particolare su due aspetti: **l'importanza della fitta rete di solidarietà che si è attivata e l'aumento dei soggetti collettivi (il livello sovracomunale) quali interlocutori del sindacato.**

**Anche il contributo che segue, quello del Segretario nazionale Spi Cgil, rivolge un pensiero al futuro oltre l'emergenza.** In questo senso, stante le criticità e potenzialità della contrattazione sociale (presenti anche nelle pubblicazioni precedenti), "la pandemia, [...] ha dimostrato [...] che una relazione tra associazioni di rappresentanza sociale, soprattutto tra quelle sindacali e quelle di volontariato che si richiamano ai nostri valori, può consentire di organizzare una risposta ai bisogni delle persone offrendo servizi di carattere sussidiario, evitando confusioni e sovrapposizioni con quelli che devono essere i servizi assicurati dal sistema di welfare pubblico e universale" (p.11). **Per la prima volta dal primo Rapporto è in questa occasione che viene citata la questione della transizione digitale e ambientale.**

**La prima parte del Rapporto si concentra poi sull'analisi dei dati raccolti nel primo anno della pandemia.** La scelta metodologica conferma l'impianto tradizionale dei dati (diffusione, livelli della negoziazione, tematiche, destinatari ecc.) e introduce altresì nuove

variabili (specifiche sulle “misure Covid” presenti nei documenti negoziali e un’attenzione particolare alla “fase Covid”, tra marzo e dicembre 2020).

**In linea generale, i 540 documenti raccolti nel 2020 rappresentano “una scala dello shock che è intervenuto nel Paese e di conseguenza anche nell’azione sindacale” (p. 13).** La maggior parte dei documenti si configura nella forma di accordi. **Tuttavia, contrariamente al passato recente, il Rapporto segnala una crescita anche del numero dei verbali.** Gli accordi sono siglati soprattutto a livello comunale (anche se tiene il passo il livello sovracomunale) nelle regioni del Nord-Ovest. Per quanto riguarda la tradizione negoziale, emerge una certa continuità nella presenza degli stessi Comuni negli ultimi cinque anni. Durante il 2020, anche l’intervento dei sindacati dei pensionati e dei livelli confederali torna a convergere. In termini corrispondenti, cala la presenza delle amministrazioni comunali, mentre crescono gli enti e le amministrazioni sovracomunali e regionali.

**In riferimento ai destinatari delle misure, gli accordi si rivolgono soprattutto a persone e famiglie in povertà, agli anziani, ai non autosufficienti e ai disabili.** Non sorprende dunque come tra le aree tematiche rimangano centrali le politiche del sociale, del socio-sanitario, sanitario e dell’assistenza. **In questo contesto, l’indagine segnala però la diminuzione del secondo pilastro della contrattazione sociale, quello delle Politiche dei redditi e delle entrate** (che passa dall’86,2% del 2019 al 71,8% della fase Covid 2020).

A chiusura della prima parte relativa alla misura quantitativa delle risposte alla pandemia, seguono alcuni paragrafi che analizzano più nel dettaglio le soluzioni adottate in diversi campi di intervento: l’emergenza sanitaria; le misure di contrasto della povertà; gli interventi di informazione per la partecipazione e il benessere dei cittadini.

**Nella seconda parte dedicata al *Contrattare nell'emergenza: organizzazione e azione sindacale tra 2020 e 2021*, la lettura dei dati sulla contrattazione è orientata a riflettere sulle modalità dell’agire negoziale di fronte alla mutata realtà, nella consapevolezza che “il 2021 rappresenta anzitutto un banco di prova per un’azione riflessiva sulle pratiche che il sindacato stesso realizza” (p. 41).** Dopo alcuni brevi interventi circa le diverse fasi dell’emergenza, la risposta dell’azione sindacale alla pandemia e le caratteristiche di tradizione e innovazione della contrattazione sociale tra il 2020 e il 2021, **il Rapporto propone spunti di analisi circa i Patti per il lavoro, gli appalti e il confronto rispetto ai bilanci di previsione dei Comuni.**

**A seguire, la terza parte del Rapporto è tesa a trovare le modalità per valorizzare il lavoro svolto, integrando la lettura quantitativa dei dati con una visione qualitativa dell’azione negoziale.** Per questa ragione, l’Osservatorio, per stimolare l’acquisizione di un’auto valutazione dei risultati come parte integrate dell’azione sindacale, ha predisposto una scheda contenente l’indice dei temi per una valutazione della contrattazione sociale e l’ha

somministrata alle strutture del territorio. Lo strumento (e i dati di conseguenza raccolti) sono utili quali esempi per produrre report periodici sugli effetti dell'azione negoziale.

A chiusura del Rapporto vi sono due appendici. La prima è relativa alla check list e all'indice dei temi per la valutazione della contrattazione sociale e la costruzione di un report territoriale. La seconda riporta il tradizionale schema di classificazione delle voci tematiche.

### ***2.13 Tredicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

Il [tredicesimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) - *Dalla crisi alle opportunità di cambiamento: l'azione sindacale nel territorio* è stato pubblicato da Cgil, Spi e Fondazione di Vittorio nel 2023. Il Rapporto si apre con un'introduzione a cura dei componenti delle Segreterie di Cgil e Spi, a cui segue una prima parte di **analisi sui 932 accordi raccolti nel 2021**, una seconda parte dedicata all'analisi dei bisogni sociali e un'appendice.

Nel capitolo introduttivo si trova innanzitutto il contributo di Daniela Barbaresi, Segretaria confederale. Lo scopo dell'intervento è sollecitare le organizzazioni a rispondere ai bisogni evidenti e ai bisogni inespressi, avendo cura di trasformarli in effettive rivendicazioni. In questo senso, **il Rapporto "offre un quadro importante di ripresa dell'azione negoziale nei territori, dopo il rallentamento dovuto alla fase più acuta della pandemia"** (p.7).

A seguire si trovano le parole di Lorenzo Mazzoli, segretario nazionale Spi. **Secondo l'Autore occorre ripartire dalla definizione di contrattazione sociale territoriale**, "una definizione che non è codificata una volta per sempre, bensì è frutto dell'esperienza concreta e delle pratiche quotidiane, in continua evoluzione" (p.9). In particolare, la contrattazione sociale è definita come "lo strumento del sindacato confederale per tutelare e promuovere i diritti e il benessere delle persone e per favorire lo sviluppo del territorio e della coesione sociale; si realizza attraverso la partecipazione democratica, ricercando il coinvolgimento di associazioni e movimenti che condividono i valori sanciti dalla Costituzione" (p. 10). Da qui l'importanza di considerare il sindacalismo confederale quale frontiera per andare oltre la cultura corporativa e la contrattazione tra interessi di parte (p.12).

Come per le precedenti annualità, la prima parte è tradizionalmente costituita dall'analisi dei dati. In particolare, il Rapporto sottolinea alcuni aspetti caratterizzanti l'indagine: "l'estensione della contrattazione territoriale sovracomunale, l'integrazione del welfare locale, l'attenzione al risvolto sociale dello sviluppo territoriale, alla regolazione degli appalti e all'orientamento degli investimenti pubblici" (p.15).

**L'analisi è condotta su 932 accordi nel 2021. La maggior parte dei testi è rappresentata dagli accordi, anche se è in aumento il numero di verbali, segno della ripresa negoziale dopo il periodo pandemico.** Gli accordi sono siglati a livello comunale, con una leggera discesa del livello sovracomunale (prevalente invero nell'annualità precedente). **Quanto alla ripartizione territoriale, si evidenzia la persistente presenza di diversi modelli di insediamento della negoziazione nel territorio:** la contrattazione prevale anzitutto nel Nord Ovest e, al secondo post, è diffusa nel Nord Est.

Il tema dell'insediamento della negoziazione sociale può essere osservato anche da altri due punti di vista: dal rapporto tra l'azione di livello comunale e quella sopra e intercomunale; dalla continuità delle relazioni che insistono sui medesimi territori. Stando a questi indicatori, anno dopo anno appaiono i medesimi Comuni nei confronti negoziali e questo fornisce un chiaro indizio di continuità e radicamento. Gli accordi sono siglati in prevalenza nella prima parte dell'anno (gennaio - giugno) e i firmatari sono soprattutto i sindacati a livello confederale, con una crescita della negoziazione più "multilaterale", della quale è testimonianza il peso crescente delle amministrazioni e degli enti sovracomunali.

**In riferimento ai destinatari, le misure della contrattazione del 2021 conservano il carattere universalistico.** I pilastri specifici dei destinatari sono rappresentati da anziani, soggetti in povertà, non autosufficienti, disabili e minori. Il cambiamento più evidente - almeno a partire dalla fase pandemica - riguarda la presenza di **lavoratori e imprese, che oggi risultano tra i maggiori riferimenti delle misure negoziate.**

Diverse sono le tematiche negoziate, anche se rimane il rischio di *sottonegoziazione*. Tra le materia più contrattate vi sono, in quasi 9 accordi su 10, le Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali.

**All'analisi dei dati segue il racconto di alcune esperienze negoziali, scelte in base al loro approccio integrato:** protezione del lavoro e sviluppo territoriale, programmazione dei servizi di natura sociale/sanitaria, contrasto della povertà e regolazione degli appalti.

**La seconda parte raccoglie una serie di contributi relativi all'innovazione della contrattazione e all'analisi dei bisogni sociali.** In particolare, a seguito delle sollecitazioni portate dalla crisi pandemica, il Rapporto ha scelto di orientare gli approfondimenti verso tematiche di organizzazione, analisi e partecipazione sindacale, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle strutture territoriali. Si tratta di interpretare e tradurre i bisogni delle persone in contesti complessi per poterli effettivamente rappresentare, dotandosi di strumenti dell'azione sindacale più ampi ed innovativi. Infine, in appendice sono riportate le voci di classificazione delle aree tematiche.

### 3. PARTE II – LA CONTRATTAZIONE SOCIALE NEI RAPPORTI CURATI DELLA CISL

---

Alle dinamiche sopra delineate si aggiungono i contributi che Cisl ha prodotto negli anni sullo stesso tema, adottando una base dati e schemi di classificazione diversi che offrono congiuntamente una chiave di analisi importante per leggere il fenomeno. Nei paragrafi che seguono si offrirà dunque una mappatura dei Rapporti disponibili e contenuti ad oggi nell'Osservatorio, partendo dalla prima pubblicazione risalente al 2013 (§ 3.1) e fino all'ultima relativa ai dati raccolti nel 2020 (§ 3.5).

#### 3.1 Primo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

Il [primo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) (*La concertazione territoriale: l'equità in un nuovo welfare. Primo Report Nazionale della banca dati dell'osservatorio sociale CISL*) è stato pubblicato da Cisl e Fnp nel maggio 2013. Il testo è composto da otto sezioni, ciascuna delle quali a firma diversa. Nel dettaglio, il primo contributo rappresenta la premessa al testo, il secondo contiene **l'analisi di 1667 documenti, di cui 823 riferiti al 2011 e 844 al 2012** e le scelte metodologiche effettuate, mentre i restanti sei toccano temi diversi, quali ad esempio il ruolo di Fnp, le buone prassi della contrattazione sociale, la gestione ed organizzazione dell'Osservatorio e il sistema informatico del gestionale. A chiudere il Rapporto vi sono tre allegati operativi dedicati ai referenti, alle modalità di accesso alla piattaforma informatica e alle linee guida sulla contrattazione di secondo livello.

Nella prima parte *“La CISL e la concertazione sociale: ampliare la rappresentanza per essere protagonisti nella riforma del welfare”*, il segretario confederale Pietro Cerrito introduce l'Osservatorio sottolineando come questo sia fondamentale se **la volontà è quella di allargare i confini della tradizionale rappresentanza verso il territorio e le sue dinamiche sociali**. Compito dell'Osservatorio è dunque quello di informare, formare una nuova generazione di sindacalisti e diffondere così buone prassi.

**Il secondo contenuto è dedicato all'azione concertativa tra rappresentanza e rappresentatività nel sito geo-sindacale e alla presentazione dei risultati dell'analisi sulla contrattazione territoriale 2011-2012.** Gianpietro Cavazza e Simona Melli (ricercatori Aretés) individuano l'importanza dell'Osservatorio a partire innanzitutto da un dato fondamentale: *“il benessere del lavoratore e della sua famiglia è direttamente proporzionale*

al benessere nel luogo di lavoro così come nel territorio” (p. 11). Sebbene tale rapporto (quello tra comunità e lavoro) non sia più lineare, **gli Autori si riferiscono al sito geosindacale come dimensione fondante la contrattazione sociale, una dimensione dove l'identità del sindacato si intreccia con i profili della comunità**, a partire “dalla sua matrice storica, dalle persone che lo vivono e dagli eventi che lo hanno condizionato” (p. 12).

**Dopo una breve descrizione delle scelte metodologiche che hanno orientato la costruzione dell'Osservatorio, gli studiosi entrano nel merito dell'analisi degli accordi.** Si tratta di un totale di 1667 accordi, di cui 823 documenti riferiti al 2011 e 844 al 2012. I testi sono in prevalenza firmati dalle sigle sindacali a livello unitario (anche se il rapporto segnala una significativa presenza di accordi in cui è presente solo Cisl) con la pubblica amministrazione, “quasi ad indicare che essa è sul territorio l'unico soggetto attivo con cui è possibile fare intese” (p.21). Se si osserva la distribuzione per regione, la maggior parte degli accordi è firmata in Lombardia, a cui seguono Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana.

**I beneficiari degli accordi sono, in ordine di importanza, la generalità dei cittadini, le famiglie e gli anziani.** Nel corso del 2012 il peso relativo di questi soggetti cambia: a fronte di un aumento del numero di accordi, le misure sono contrattate perlopiù in favore delle platee di beneficiari meno numerose.

**Tra le “aree critiche di intervento”, così come definite dallo stesso Rapporto, la tematica negoziata con maggior frequenza è quella delle politiche socio familiari, seguita da quella delle politiche fiscali,** dalle politiche sanitarie e sociosanitarie, dalle politiche territoriali e per ultima dal mercato del lavoro. L'attività di concertazione delle politiche socio familiari è indirizzata prevalentemente alla compartecipazione, all'assistenza domiciliare e al contrasto alla povertà. Nel 2012 la situazione non cambia, eccetto per il calo delle politiche di contrasto alla povertà e l'aumento degli interventi monetari.

**Nella lettura dei dati, il Rapporto è attento a mettere in evidenza non solo i temi prioritari, ma anche quelli per così dire “trascurati”, nell'ottica esplicita di favorire le riflessioni circa le strategie per il futuro.** A riprova di tale volontà, una sezione del capitolo è dedicata al grado di innovazione sociale, ovvero allo studio delle azioni concrete indicate negli accordi e che permettono di comprendere in che direzione sta andando l'attività di negoziazione (pp. 50-55). A chiusura dell'indagine, gli Autori considerano le tre sfide che il sindacato dovrà affrontare nel prossimo futuro in tema di concertazione sociale: gli accordi sulla governance locale; gli accordi per lo sviluppo dell'economia civile; l'osmosi tra contratti di secondo livello e accordi territoriali.

**Il terzo paragrafo a cura di Attilio Rimoldi (Segretario nazionale Fnp Cisl) ha poi lo scopo di descrivere il ruolo di Fnp in relazione all'attività di concertazione sociale, a partire da**



**alcune tappe storiche** fondamentali (dal XII Congresso nazionale del 1993 fino ai documenti e alle linee guida approvate a Levico nel 2010).

**In continuità con il precedente paragrafo, si pone il contributo di Alessandro Geria su “La concertazione sociale: dalle linee guida agli strumenti operativi”. L’Autore descrive qui la struttura politico/tecnica, la funzione e gli obiettivi che il “giovane” Osservatorio deve perseguire nel prossimo futuro, se la concertazione sociale (assieme alla contrattazione di secondo livello) vuole rappresentare il “nuovo baricentro dell’azione sindacale” (p.73).**

A ciò segue l’articolo *“Dall’analisi delle esperienze: consigli e strumenti per una buona concertazione”* di Silvia Stefanovichj e Alessandro Geria. Nel tentativo di fornire strumenti pratici per una buona contrattazione, i due componenti dell’Osservatorio evidenziano quattro dimensioni pratiche (programmazione, definizione dei contenuti, comunicazione dei risultati e verifica degli accordi) a supporto della valutazione della qualità della concertazione.

**Il sesto contributo è curato dal gruppo di lavoro nazionale e ha il compito di presentare le attività svolte per l’organizzazione e lo sviluppo degli aspetti operativi dell’Osservatorio** e che hanno visto coinvolti diversi referenti regionali dal 2010 al 2013. Dello stesso taglio tecnico è anche la sezione che segue dedicata al sistema informatico dell’Osservatorio.

**A cura del responsabile software dell’Osservatorio, Luigi Nobilia, l’ultima sezione è dedicata invece al navigatore sociale, uno strumento a supporto dell’attività concertativa e finalizzato ad informare e formare sull’uso dei dati essenziali per la lettura sociale ed economica del territorio.**

Per concludere, il Rapporto riporta i nomi del gruppo di lavoro dell’Osservatorio sociale, le modalità di accesso alla piattaforma informatica e le linee guida sulla concertazione locale e sulla contrattazione decentrata approvate dal Consiglio Cisl del 2010.

Il secondo e terzo Rapporto sono di “transizione” per l’utilizzazione di una diversa modalità di acquisizione e lettura dei dati e quindi non pubblicati.

### **3.2 Quarto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale**

Il [quarto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) è stato pubblicato nel febbraio 2017 dal centro di ricerca WWELL – Università Cattolica del Sacro Cuore, in collaborazione con il Dipartimento Politiche Sociali, Salute e Riforma della Pubblica Amministrazione della Cisl e il Dipartimento Politiche Socio-sanitarie e Formazione della Fnp.

Il Rapporto si sviluppa in tre parti: una prima parte introduttiva dedicata a definire il contesto a cura di Rosangela Lodigiani.; una seconda parte dedicata **all'analisi di 1754 accordi di cui 982 del 2015 e 752 del 2014**; una terza parte conclusiva dedicata all'Osservatorio sociale.

**L'introduzione Ripartire: da dove e per dove? individua tre direzioni entro cui sviluppare (e valorizzare) l'attività dell'Osservatorio:** Ripartire con la pubblicazione del "Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale"; intervenire gradualmente sulle modalità di archiviazione degli accordi e la relativa classificazione, sviluppando le connessioni con l'Osservatorio sulla contrattazione di secondo livello (Ocsel); Ripartire dalla specificità della contrattazione sociale territoriale, comprendendo appieno innanzitutto il significato dei termini utilizzati.

**In particolare, il primo paragrafo vuole qualificare la contrattazione sociale, a partire dalla descrizione del contesto di welfare** che appare oggi segnato da alcune criticità, quali il disallineamento tra le prestazioni erogate dal welfare state tradizionale e la diversificazione dei rischi, l'emergere di nuovi bisogni sociali e il contesto di risorse scarse. Ciononostante, il welfare è oggi in movimento verso processi di ricalibratura e territorializzazione che guardano da vicino lo spazio della contrattazione sociale.

**Il secondo paragrafo ha il compito di sollecitare un ripensamento delle forme di governo** e del sistema di coordinamento delle istituzioni di fronte ai limiti ed effetti negativi della territorializzazione.

**Il terzo paragrafo è dedicato a descrivere le diverse stagioni della relazione tra l'iniziativa sindacale a livello decentrato e i governi locali.** Nonostante la disaffezione e i processi di disintermediazione, la fase attuale è un'opportunità per la rappresentanza sociale. "È qui che essa può candidarsi a co-costruire un sistema di welfare misto mettendo in campo un'azione competente e incisiva, così che l'integrazione tra pubblico e privato sia sorretta da una visione del welfare" (p.10). Chiude l'introduzione un ultimo contributo riferito alla strategia della Cisl per promuovere un welfare inclusivo. In quest'ottica le quattro coordinate - ribadite anche in occasione dell'Assemblea nazionale dei contrattualisti del 2015 - sono: l'idea di welfare, gli obiettivi, la strategia, la leva di azione.

**Curata da Egidio Riva, la parte centrale del Rapporto analizza i dati della contrattazione sociale del 2014 e del 2015.** Nonostante l'insieme dei testi non rappresenti un campione rappresentativo, l'analisi si basa su un gran numero di accordi: 1.754 accordi, di cui 982 sono riferiti al 2015 e 752 al 2014. La maggior parte degli accordi sono sottoscritti in Lombardia e sono validi, nella quasi totalità dei casi, a livello comunale o sovracomunale.

**Le intese hanno una durata di 12 mesi e coinvolgono, principalmente, i soli rappresentanti del sindacato e della pubblica amministrazione, nelle sue varie articolazioni territoriali.**

**Tra le aree di intervento prevalgono due ambiti specifici: le politiche socio-familiari e le politiche fiscali.** Per quanto riguarda le prime, le micro-aree più frequenti negli accordi del 2015 sono il contrasto alla povertà ed esclusione sociale (36,3%), la definizione di criteri che precisano la compartecipazione delle famiglie al costo dei servizi (35,2%) e il sostegno alle problematiche abitative (31,2%). Seguono, in circa un quarto degli accordi, la fornitura di servizi di vario genere (28,4%), le azioni di sistema (28,0%), i servizi per l'infanzia (24,0%). In riferimento invece alle politiche fiscali, gli ambiti di intervento più comuni sono quelli della fiscalità locale, che compare in due terzi (63,3%) degli accordi catalogati, e gli interventi in ordine al costo dei servizi locali (16,1%).

**L'analisi prosegue adottando anche una diversa modalità di classificazione che segue quella adottata a livello internazionale per classificare la spesa per funzioni di protezione sociale e il suo andamento nel tempo.** Quelle più frequenti sono le politiche per la famiglia e minori, che ricorrono nel 64,9% degli accordi, e le politiche fiscali (64,6%). Seguono le politiche per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (41,5%), per il mercato del lavoro (37,3%), per il territorio (35,4%), per la casa (31,2%) e la sanità (27,6%).

Tra i beneficiari, le misure sono perlopiù rivolte alla cittadinanza, genericamente intesa. Non mancano, tuttavia, accordi virtualmente rivolti a fasce specifiche della popolazione, per età o categoria di rischio sociale. Ad esempio, secondo l'età, quasi la metà degli accordi ha come target elettivo quello degli anziani.

**Un'ulteriore analisi si rivolge ai profili dei Comuni interessati dalla contrattazione.** A tal proposito, le intese sono state sottoscritte in 1.795 Comuni. Si tratta in prevalenza di realtà amministrative di piccole dimensioni, con una spiccata propensione al sociale e valori di spesa sociale pro-capite più elevati.

**La parte conclusiva del Rapporto si concentra invece sui funzionamenti organizzativi del "sistema Osservatorio".** In particolare, Massimiliano Colombi affronta qui due temi centrali della prospettiva organizzativa: il ciclo di vita dell'accordo e il sistema delle responsabilità e delle competenze.

**Le conclusioni presentano le future traiettorie di lavoro.** Sintetizzando le caratteristiche della contrattazione sociale attorno a tre dimensioni, quella strategica, territoriale e contrattuale/negoziale, Rosangela Lodigiani insiste sulla necessità di investire nello sviluppo di qualità dell'azione contrattuale, di valorizzare il patrimonio informativo dell'Osservatorio Sociale e di proporre ipotesi interpretative, da verificare tramite analisi più raffinate.

### 3.3 Quinto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale

Il [quinto Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) (*Promuovere il welfare per uno sviluppo inclusivo*) è stato pubblicato nel maggio 2017 dal Dipartimento Politiche sociali, salute e riforma della pubblica amministrazione Cisl, dal Dipartimento Politiche socio-sanitarie e formazione Fnp Cisl e dal Centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Il Rapporto si struttura in sei capitoli, preceduti da una prefazione e da un'introduzione, frutto del lavoro condiviso dell'équipe di ricerca, composta da Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e Massimiliano Colombi.

**La prefazione è curata dalla Segretaria generale della Cisl Annamaria Furlan e dal Segretario generale di Fnp Cisl Ermenegildo Bonfanti. Promosso congiuntamente, il documento ritrae l'immagine di una contrattazione sociale "capillare" (p. 7), resiliente e che mette al centro la Comunità, quale soggetto capace di promuovere il benessere dopo il fallimento del mercato e dello stato. Da qui, l'idea di una contrattazione sociale quale "vero e proprio terzo pilastro del welfare" (p.8).**

**La premessa di Alessandro Geria presenta invece il volume, sottolineando come il carattere di analisi non intenda solo descrivere la realtà, bensì aspira ad essere interpretativo.** Oltre ai dati sulla contrattazione sociale del 2016, sono infatti presenti un nuovo focus dedicato al contrasto alla povertà e alcune indicazioni finali su come sostenere e innovare l'azione sindacale, a partire dalle esperienze sul campo e dalle testimonianze dei sindacalisti impegnati nella contrattazione sociale.

**La prima parte è dedicata a valorizzare l'idea di welfare quale azione capacitante e non come mera attività compensativa o riparatoria.** Alla luce del paradigma europeo del *social investment welfare state*, il welfare si coniuga con il concetto di sviluppo e richiede di compiere almeno due passi importanti: da un lato riequilibrare l'allocazione delle risorse e, dall'altro lato, "riconnettere in modo innovativo lavoro, welfare e persona" (p. 22). Nonostante le criticità, il sistema di welfare italiano è dinamico e, grazie a processi quali la territorializzazione e la pluralizzazione, si diversifica e accresce gli spazi di azione e di progettazione. È proprio il persistere di questa domanda di rappresentanza, continua il Rapporto, che crea una "finestra di opportunità" per il sindacato. La sfida diviene ora quella di trovare nuove forme di organizzazione, di azione e di legittimazione, che siano partecipative e al contempo operative.

**La seconda parte è dedicata all'analisi della contrattazione sociale del 2016. Alla data del 5 maggio 2017, l'Osservatorio ha raccolto 937 intese.** Di queste, poco meno della metà è stata siglata in Lombardia a livello comunale. Nonostante questi siano i caratteri prevalenti

nella descrizione delle tendenze evolutive, dal confronto longitudinale (con il 2011 e il 2012) emerge un aumento della quota di accordi siglati a livello intercomunale, a fronte di una sostanziale stabilità dei livelli istituzionali superiori.

Quanto al periodo di validità, la stragrande maggioranza degli accordi ha una durata pari a 12 mesi.

**Tra le tematiche negoziate prevalgono le politiche socio-familiari e, a seguire, le politiche fiscali.** All'ultimo posto sono invece presenti le politiche per il mercato del lavoro, per il territorio e le politiche sanitarie. Nella media, ciascun accordo prevede interventi in 2,3 aree. Nel confronto con le annualità precedenti la contrattazione sociale si sta progressivamente spostando verso l'area lavoro, con un aumento in punti percentuali significativo rispetto alle dinamiche evolutive delle altre aree di policy.

A livello di micropolitiche contrattate prevalgono le azioni di sistema e le misure di contrasto alla povertà, a cui è peraltro dedicato un intero capitolo.

**Il Rapporto passa poi in rassegna il processo concertativo e i soggetti firmatari.** Tra questi, con un valore medio di cinque attori presenti, la quota più rilevante è rappresentata dalle organizzazioni sindacali e dagli enti di governo locale, nelle diverse declinazioni territoriali e funzionali. I soggetti del privato sociale figurano, invece, in un numero molto contenuto di documenti.

**Come per i precedenti Rapporti anche qui è presente un focus sui Comuni in cui vengono siglate le intese.** In sintesi, le analisi dimostrano come la dimensione e la propensione al sociale di un Comune condizionano la possibilità che la contrattazione abbia luogo.

**In definitiva, la contrattazione sociale del 2016 è complementare rispetto al welfare nazionale,** rivolta soprattutto ai gruppi di popolazione a rischio e non adeguatamente protetti dal sistema di protezione nazionale.

**La terza parte riflette invece sulle tre dimensioni distintive della contrattazione sociale: dimensione strategica, negoziale e territoriale.** In primo luogo, la negoziazione è caratterizzata da una dimensione strategica, che coglie quali ambiti privilegiati di intervento le politiche socio-familiari e fiscali. Il secondo tratto distintivo è la dimensione territoriale, che rivela il persistere di marcate differenze locali. In ultima, è presente la dimensione negoziale che offre uno spunto di riflessione in ordine al processo concertativo che qualifica la contrattazione sociale di prossimità quanto a pluralità di tipologie delle forme negoziali.

**Un secondo paragrafo è poi dedicato allo studio qualitativo dei processi concertativi realizzato grazie al progetto di ricerca-azione di Cisl *FamigliaLab*** condotto in alcune province italiane. Dalle criticità della contrattazione (come la carenza di strumenti di controllo e la debolezza delle forme valutative) emergono i bisogni della rappresentanza

sociale: in primis quello della legittimità all'azione. L'analisi condotta mostra chiaramente che la contrattazione sociale (e il sindacato) si mostra come un soggetto plurale, a partire dal carattere composito dei soggetti che siedono al tavolo fino alle diverse logiche di azione e di welfare che vengono realizzate.

**La quarta parte è dedicata alle azioni della contrattazione sociale a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale.** Il contributo si apre con la descrizione del contesto normativo e dello strumento del REI, per poi qualificare l'impegno dei territori attraverso l'analisi degli accordi di contrattazione sociale. Nel dettaglio, le misure di contrasto alla povertà compaiono nel 47,1% degli accordi in tema di politiche socio-familiari. È un numero importante che - corroborato dall'analisi qualitativa effettuata tramite interviste dirette ai contrattualisti sociali - evidenzia alcuni aspetti significativi contenuti negli accordi cui porre attenzione: insistere sulla logica promozionale degli interventi; procedere lungo la strada degli interventi integrati per affrontare la multidimensionalità della povertà e rafforzare l'infrastruttura dei servizi; integrare le risorse pubblico-privato.

**La quinta parte è tesa a sottolineare l'importanza della dimensione organizzativa del sindacato, come elemento per promuovere ed innovare la contrattazione sociale.** In quest'ottica, il potenziale vantaggio sta nell' "essere associazione", evitando di pensarsi come monopolisti della rappresentanza. Tale prospettiva permette anche di ripensare lo strumento dell'Osservatorio, quale leva organizzativa.

**Nelle conclusioni il Rapporto insiste nel valorizzare il ruolo dell'Osservatorio** come luogo di costruzione di sapere riflessivo e di progettualità condivise.

### ***3.4 Settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

Il [settimo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) (*Per una Cisl di «prossimità»: Il contributo della contrattazione sociale*) è stato pubblicato dal Dipartimento Terziario, infrastrutture, immigrazione, politiche sociali e legalità Cisl, dal Dipartimento Politiche socio-sanitarie e formazione Fnp Cisl in collaborazione con il centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, nel giugno 2019. Il testo si sviluppa in tre sezioni, precedute da una parte introduttiva e seguite dalla presentazione dei referenti dell'Osservatorio. Nello specifico, la prefazione è curata dai due Segretari di Cisl e di Fnp, Andrea Cuccello e Lorenzo Coli, la prima sezione è dedicata all'analisi dei dati dell'Osservatorio Sociale a cura di Egidio Riva, la seconda sezione approfondisce il tema della non autosufficienza grazie agli interventi di Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e

Massimiliano Colombi, mentre la terza sezione si riferisce alle prospettive organizzative per il futuro ed è curata da Massimiliano Colombi, Rosangela Lodigiani e Alessandro Geria.

**Nelle prime pagine è contenuta la prefazione e l'introduzione al Rapporto. La prima, scritta a quattro mani dal Segretario confederale Cisl e dal Segretario generale aggiunto di Fnp-Cisl, illustra i caratteri generali del Rapporto,** leggendo le tendenze evolutive della contrattazione sociale negli ultimi anni in rapporto allo sviluppo del più ampio concetto di welfare. Secondo gli Autori, per valorizzare l'attività dell'Osservatorio, si rivela necessario non solo rafforzare i vari Dipartimenti e le competenze dei "contrattualisti del sociale", ma significa altresì codificare la contrattazione sociale attraverso un sistema di relazioni sindacali da concordare con i principali interlocutori istituzionali.

**L'introduzione valorizza il lavoro svolto dall'Osservatorio in termini metodologici e offre una breve sintesi dei contenuti.** In primo luogo, il Rapporto fotografa in maniera aggiornata la contrattazione sociale del 2018 e ricostruisce il profilo strutturale, analizzandone la dinamica assunta nel tempo tra il 2013 e il 2018. In secondo luogo, il testo propone un focus (che, come nella precedente edizione, associa all'analisi dei dati anche interviste qualitative ai protagonisti) sul tema della non autosufficienza e dei servizi, progetti ed interventi promossi dalla rappresentanza sociale. Infine, il Rapporto delinea gli aspetti in grado di valorizzare l'intera organizzazione dell'Osservatorio sociale.

**Nella prima sezione è contenuta l'analisi dei dati sulla contrattazione sociale 2013-2018.** I testi presi in esame sono solo quelli validi, ossia "quelli [...] per i quali vi sono informazioni disponibili relativamente alle aree di politica coperte, alle misure di politica negoziate, ai beneficiari, ai contenuti ed esiti del concertativo" (p. 21).

**Si tratta di un totale di 5.154 accordi, distribuiti tra gli anni come segue: 726 per il 2013, 675 per il 2014, 840 per il 2015, 908 per il 2016, 990 per il 2017, 1.015 per il 2018.** La maggior parte di tali accordi è stata siglata a livello comunale in Lombardia ed esaurisce i suoi effetti entro 12 mesi dalla stipula. Tra i beneficiari ricorrono più frequentemente misure per la generalità di cittadini e per le famiglie.

**Nell'intero periodo in esame si osservano differenze tra le Regioni e nel confronto tra i diversi anni.** Per quanto riguarda le prime, l'incidenza dei livelli sovracomunali e regionali è più elevata nelle zone del Sud Italia (dove, peraltro, la contrattazione sociale è scarsamente diffusa). Nel confronto tra gli anni si osserva invece il tendenziale incremento della quota di accordi in vigore per un periodo superiore ai 12 mesi.

**Per quanto riguarda le materie trattate, i dati sull'intero periodo 2013-2018 mostrano la netta predominanza della contrattazione in materia socio-familiare (76,0%) e fiscale (65,9%),** seguita dall'attività negoziale su tematiche inerenti al territorio (35,3%), al mercato del lavoro (32,4%) e alla sanità (31,8%). Le macro-aree di politica sono poi articolate in una

serie di micro-aree di intervento (interventi più specifici). Secondo una graduatoria complessiva, tra il 2013 e il 2018, ricorrono gli interventi in materia di fiscalità locale (63,3%), a cui seguono le azioni a contrasto della povertà.

**Oltre alle caratteristiche sulla contrattazione sociale, il Rapporto si concentra sulle dinamiche del processo concertativo.** A tal proposito, l'analisi evidenzia come i partecipanti alle trattative siano mediamente cinque soggetti e come nelle fasi successive alla formalizzazione dell'accordo siano prevalenti gli interventi di valutazione dell'impatto.

**Come per le precedenti edizioni, il Rapporto si focalizza poi sui soli accordi che sono stati definiti in ambito comunale e intercomunale** (pp. 46-53), dimostrando come "a seconda della dimensione del Comune oppure della Regione entro cui essa si attesta, la contrattazione sociale sembra, per un verso, rispondere alle esigenze e alle istanze proprie della società e del mercato del lavoro locale e, per un altro verso, prendere forma in relazione alle risorse, materiali e relazionali, che il territorio è in grado di produrre" (p. 54).

In chiusura, l'analisi riprende le principali evidenze emerse dall'analisi dei dati, **restituendo, in poche parole, l'immagine di "una contrattazione che nasce «dal basso»** e viene confezionata, per quanto possibile, «su misura»" (p. 54).

**La seconda parte del Rapporto è dedicata al tema della non autosufficienza.** I contributi che si susseguono affrontano due diversi aspetti: la strategia sindacale e l'analisi dei dati della contrattazione. Nel primo caso, il focus sottolinea i temi chiave su cui la strategia sindacale si deve basare (risorse, criteri nazionali uniformi per valutare la condizione di non autosufficienza, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'integrazione socio-sanitaria, la qualità e quantità dei servizi e la valorizzazione della figura del caregiver) e le conseguenti lacune da colmare. Il medesimo capitolo offre una panoramica sui bisogni sociali e le risposte del contesto istituzionale. A chiusura, gli Autori evidenziano le implicazioni di policy utili alla Cisl per dirigere l'azione della rappresentanza sociale. Tra le azioni concrete vi sono la mappa dei bisogni e la mappa delle strutture/servizi presenti sul territorio.

**La seconda parte del focus entra nel merito dell'azione sindacale a livello territoriale, analizzando la contrattazione sociale di prossimità e le progettualità locali che insistono sullo specifico ambito di policy.** A tal proposito, i soggetti non autosufficienti e i disabili sono i beneficiari di poco meno del 40% del totale degli accordi validi - al secondo posto dopo il target cittadinanza e famiglie - e gli interventi contrattati rientrano nel novero delle politiche socio-familiari. A ciò segue la lettura qualitativa di ben 70 esperienze ritenute utili a comprendere il tema in oggetto, tra accordi e progetti siglati a livello locale in 14 Regioni (p. 83-119). Tra gli elementi raccolti, il Rapporto mette in luce la forza del sindacato di intervenire sul *framework normativo* della non autosufficienza, la capacità di fare sistema



attraverso la *governance*, di adottare un approccio integrato ai bisogni della persona e di portare a sistema le buone prassi replicabili anche in altri contesti, secondo un processo di mutuo-apprendimento. Complessivamente, l'indagine restituisce una rappresentazione dell'organizzazione capace di esprimere un presidio competente ad ampio raggio e di qualificare la vita della comunità su diversi piani (normativo, regolativo, progettuale e di animazione sociale).

**L'ultima sezione ha il compito di riflettere sul ruolo dell'Osservatorio sociale quale patrimonio di conoscenza e sulle potenzialità dei Rapporti quali analisi periodiche che innescano un circolo virtuoso per la contrattazione nei territori.** In quest'ottica, il Rapporto 2019 si pone quale "ponte verso il futuro, in grado di esprimere un valore aggiunto di grande pregio soprattutto [...] come leva per la qualificazione dell'azione sindacale" (p. 127). In quest'ottica, viene valorizzato il lavoro di analisi longitudinale sui dati raccolti, il carattere complementare e plurale della contrattazione rispetto al welfare e al contempo vengono definite le sfide per il futuro. Secondo quanto emerso anche nella Conferenza organizzativa nazionale del 2019, l'organizzazione sindacale intende valutare le modalità di classificazione (anche tecnologiche) degli accordi e gli sviluppi futuri in tema di struttura organizzativa e competenze. Chiudono il capitolo le direzioni di lavoro che l'intera organizzazione deve intraprendere: la visione culturale, il valore della prossimità, la formazione e l'innovazione.

Il Rapporto si conclude con un allegato tecnico che riporta i nomi dei componenti della squadra dell'Osservatorio.

### ***3.5 Ottavo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale***

L'[ottavo Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale](#) (*Ritorno al futuro: resilienza e lotta*) è stato pubblicato da Cisl e Fnp in collaborazione con il centro di ricerca Wwell dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nel dicembre 2021. Curato dall'équipe interuniversitaria composta da Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e Massimiliano Colombi, il Rapporto si compone di cinque sezioni a carattere tematico, introdotte da due paragrafi di apertura. Come per il Rapporto precedente, in chiusura è presente un allegato tecnico con i nomi dei referenti dell'Osservatorio sociale. **Attraverso l'analisi di 925 accordi siglati nel 2019 e raccolti alla data del 20 ottobre 2020, il Rapporto mette in luce come la contrattazione sociale stia consolidando il suo profilo tipico**, quanto a distribuzione territoriale e ambito di sottoscrizione.

**Il Rapporto si apre con un contributo a cura del Segretario generale della Cisl Luigi Sbarra e del Segretario generale di Fnp Cisl Piero Ragazzini, la cui volontà è ringraziare e valorizzare il lavoro della contrattazione sociale** (o di prossimità come la definisce l'organizzazione sindacale), oltre le criticità del periodo. In questo senso i contrattualisti del sociale "possono essere iscritti tra i protagonisti, spesso invisibili, della «stagione dei costruttori»" (p. 8). grazie alla loro azione diretta a tutelare la salute, la sicurezza nei luoghi di lavoro, i servizi territoriali alle persone e alle famiglie e il sostegno al reddito.

L'introduzione che segue "*Per una rappresentanza integrata e inclusiva*" ha il compito di percorrere velocemente la struttura del testo, dall'analisi della contrattazione del 2019 a quella del periodo pandemico, dalle buone prassi ai pilastri della contrattazione sociale di prossimità, fino alle "provocazioni non conclusive".

**Alla prima sezione è dedicata l'analisi della contrattazione sociale. L'indagine si basa sui 925 accordi siglati nel 2019** e raccolti alla data del 20 ottobre 2020. Il totale dei testi presenti nell'Osservatorio e sottoscritti tra il 2013 e il 2018 è dunque pari a 6516 unità. Ancora una volta, gli accordi sono principalmente siglati a livello comunale in Lombardia e, a seguire, in Emilia-Romagna, Veneto e Marche. Più di otto accordi su dieci tra quelli conclusi nel 2019 hanno una validità temporale al massimo pari a 12 mesi. Tuttavia, nel corso degli anni, si assiste ad una tendenziale crescita del periodo di validità.

**Con riguardo alle macroaree, le intese si riferiscono in media a 2,7 materie, il che "suggerisce come la contrattazione sociale territoriale sembri farsi sempre più corposa e articolata con il passare del tempo"** (p. 21 e p. 24). Stante le differenze a livello territoriale (il Rapporto più volte disaggrega i dati anche su base regionale), la contrattazione sociale conferma un'attenzione privilegiata per le politiche socio-familiari. Meno contrattate le misure riguardanti la sanità e il mercato del lavoro.

**La gran parte degli accordi si rivolge alla cittadinanza nel suo complesso**, e solo in un secondo momento alle famiglie, agli anziani generici, alle persone non autosufficienti. All'ultima posizione vi sono invece i giovani, gli affittuari e le donne. Ciononostante, cresce l'attenzione per queste categorie, tanto da portare i ricercatori a dichiarare come "la contrattazione si è venuta spostando verso target specifici e meno coperti dalle provvidenze del welfare state quali i disabili, i minori e i giovani, gli adulti in difficoltà, gli stranieri, le donne" (p. 39).

**Per quanto riguarda il processo negoziale, il Rapporto segnala un numero medio di firmatari pari a 5,5 unità** con una netta prevalenza delle organizzazioni sindacali e dei rappresentanti delle amministrazioni comunali.

Come per le annualità precedenti, il Rapporto dedica poi una parte specifica alla lettura dei dati in relazione alla dimensione comunale (pp. 47-51).

**Data l'eccezionalità dell'anno 2020, l'analisi dei dati sulla contrattazione è stata ulteriormente suddivisa secondo diversi periodi: antecedente la data del 9 marzo 2020; fino al 17 maggio 2020; dal giorno 18 maggio 2020.** Alcune considerazioni sono così riportate: la contrattazione conclusa nella fase antecedente il lockdown è stata siglata principalmente a livello comunale, mentre quella stipulata durante il periodo di chiusura presenta una forte connotazione regionale; durante il periodo di lockdown la contrattazione si è incentrata soprattutto sui buoni e voucher in ambito socio-familiare e sull'offerta di servizi di matrice socio-familiare, peraltro con una "rilevanza inedita rispetto ai periodi «ordinari» delle azioni a protezione della salute sul posto di lavoro" (p. 60); nel periodo pandemico le politiche sono rivolte soprattutto alle famiglie.

**La seconda parte è dedicata alla lettura qualitativa della contrattazione sociale nei primi mesi dell'emergenza Covid-19, attraverso alcune progettualità locali e le testimonianze dei referenti sindacali.** Come prevedibile, le chiusure generalizzate hanno rappresentato un ostacolo alla contrattazione, specialmente quella a livello comunale. Ciò ha interessato diverse regioni, dalla Lombardia alle Marche. Tuttavia, è stata rafforzata la contrattazione a livello regionale, conseguenza possibile del processo di "verticalizzazione e centralizzazione nell'azione del Governo nazionale" (p. 71) di quel periodo. Accanto a questo aspetto, il Rapporto segnala ulteriori due spazi di opportunità: l'allargamento delle possibilità di dialogo ad altri «tavoli» e la resilienza del livello locale, a cui il Rapporto dedica alcuni paragrafi. Le medesime tendenze sono rilevabili anche nella fase del post-lockdown. Infatti, con l'allentamento delle restrizioni, in alcuni contesti è proseguita l'attività di elaborazione di linee guida per la contrattazione (ad esempio in Puglia, in Piemonte e in Sicilia) e si sono avviati percorsi di approfondimento su tematiche specifiche quali i servizi sociali (nelle Marche), la domiciliarità (in Puglia) e la medicina territoriale (in Basilicata). Negli ultimi paragrafi della sezione, nell'ottica di arricchire l'analisi degli accordi, il Rapporto si dedica alle testimonianze degli operatori sul territorio, che confermano come i temi trattati sono in parte gli stessi della fase di lockdown e in parte allargano il raggio di azione sindacale.

**La terza parte ha il compito di rispondere ad alcuni interrogativi: Quali sono i lasciti della contrattazione sociale nelle prime fasi dell'emergenza sanitaria e quali gli apprendimenti?** Il Rapporto è chiaro nell'evidenziare la natura plurale e inclusiva dell'azione di rappresentanza sociale, che si fa portavoce e presidio di democrazia. Lo stesso "allargamento su altri tavoli (talvolta più mirati e specifici) e ad altri interlocutori ha [...] contribuito a rafforzare la base di legittimazione dell'azione di rappresentanza sociale" (p. 101). In quest'ottica, diviene dunque centrale rafforzare il quadro legislativo a tutela della contrattazione sociale e di prossimità (proprio sul tema della prossimità è dedicato un paragrafo a p. 103), nella capacità di leggere gli esiti delle indagini per stare nel presente.

**La quarta parte è dedicata ai pilastri della contrattazione sociale di prossimità: il percorso e le scelte di fondo; il senso; le logiche; l'organizzazione; le infrastrutture.** Quanto al primo pilastro, il percorso è segnato dalla pubblicazione di documenti, atti dei congressi e dai Rapporti, mentre il senso è da ritrovare nelle rilevazioni di questioni quali la comunità, la partecipazione, l'associazione, lo sviluppo e la fiducia. Invero, quanto alle logiche, la contrattazione sociale ne valorizza e armonizza quattro: la rappresentanza, la contrattazione, la contribuzione e l'associazione. In questo senso, ne deriva che anche la dimensione organizzativa necessita di un ripensamento teso all'integrazione delle competenze. Infine, il Rapporto non manca di menzionare l'Osservatorio quale infrastruttura portante per l'analisi e la comunicazione dei progressi.

**Il Rapporto si "conclude", come già detto, con alcune provocazioni, nella duplice accezione di "questioni che se meglio definite possono aiutare a fare qualche passo in avanti" (p. 121) e di impegno e vocazione per il sociale.** Dagli esiti dell'indagine e dall'esperienza della vicenda pandemica nascono nuove domande. Oltre ad interrogarsi sulla qualificazione in senso stretto della contrattazione sociale durante la fase pandemica, è ora fondamentale riflettere anche sui fini della rappresentanza: "È più facile rappresentare i diritti del lavoro rispetto ai diritti sociali? Sono più legittimati alla negoziazione i rappresentanti dei lavoratori di specifiche categorie di quelli dei pensionati e confederali?" (p. 125). Sono queste le domande che aprono il perimetro dell'attività sindacale a nuovi spazi e che impongono ora una nuova riflessione.

Le altre pubblicazioni dei “Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva”:

1 | 2024 “L’archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro (art. 17, comma 4, legge n. 936/186) - Prima edizione”

2 | 2024 “La banca dati sul mercato del lavoro. Articolo 17, comma 4, legge n. 936/186) - Prima edizione”

3 | 2024 “Intelligenza Artificiale e mercati del lavoro” – Prima rassegna ragionata della letteratura economica e giuridica”

4 | 2024 “Malattie professionali e infortuni sul lavoro: i dati INAIL 2003 – 2023”

5 | 2024 “Intelligenza Artificiale e mercati del lavoro - Evidenze e prospettive dall’indagine conoscitiva della XI Commissione della Camera (lavoro pubblico e privato)”

6 | 2024 “Intelligenza Artificiale, processi produttivi, servizi pubblici - Prima rassegna ragionata della letteratura sui modelli computazionali per l’intelligenza artificiale generativa”

7 | 2024 “L’impatto dell’Intelligenza Artificiale sul mercato del lavoro nella prospettiva di economic complexity”

8 | 2024 “La funzione dell’archivio dei contratti collettivi nel processo del lavoro - Problemi e prospettive”

9 | 2024 “Disabilità e diritto al lavoro - Luci ed ombre sulla relazione di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla legge 68 del 1999”

10 | 2024 “Non di solo lavoro vive l’uomo - Il contributo della contrattazione al corretto equilibrio tra persona, carichi di cura e lavoro. Una verifica sull’archivio CNEL dei contratti collettivi”

