

## I NOSTRI CONTATTI

### STRUTTURE REGIONALI

#### FNP CISL Lombardia

Via G.Vida 10  
20127 Milano  
Tel - 02/89355300  
Fax - 02/89355350  
E-mail: pensionati\_lombardia@cisl.it  
Sito: www.pensionaticisl Lombardia.it

### STRUTTURE TERRITORIALI

#### FNP CISL Bergamo

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

#### FNP CISL Asse del Po

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

#### FNP CISL Brescia Valle Camonica

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

#### FNP CISL Milano Metropoli

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

#### FNP CISL Monza-Brianza-Lecco

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

#### FNP CISL Pavia-Lodi

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

#### FNP CISL dei Laghi

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

#### FNP CISL Sondrio

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

2023 - n°2

**informa**  
Federazione Nazionale  
Pensionati Cisl Lombardia

2023  
n°2

**FNP CISL PENSIONATI**  
Lombardia

SEGUI LA FNP CISL LOMBARDIA



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



<https://twitter.com/FnpLombardia>



Fnp-Cisl Lombardia



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

informa

LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA - Rapporto 2022



# LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2022

**INFORMA** Periodico della  
Federazione Nazionale  
Pensionati Cisl della Lombardia  
**LA NEGOZIAZIONE SOCIALE  
IN LOMBARDIA - Rapporto 2022**  
A cura del Dipartimento Welfare  
Fnp Cisl Lombardia.

Registrato al Tribunale di Milano il 23 marzo 1998 al n. 202  
Finito di stampare nel mese di Settembre 2023

#### Direttore

Osvaldo Domaneschi  
*Segretario Generale Fnp Cisl Lombardia*

#### Direttore Responsabile

Marta Valota

#### Vice Direttore

Onesto Recanati  
*Segretario Fnp Cisl Lombardia*  
Fiorella Morelli  
*Segretario Fnp Cisl Lombardia*

#### Testi ed elaborazioni a cura di

Giuseppe Redaelli  
Pietro Cantoni

#### Con la collaborazione di

Cristina Cozzi  
Paola Serra

#### Stampa

Gruppo Stampa GB srl  
Sesto San Giovanni (MI)

Numero **2**  
Settembre 2023

#### Sede e redazione

Via Gerolamo Vida, 10  
20127 Milano - MI  
Tel. 02.89.35.53.0  
Fax 02.89.35.53.50

[www.pensionaticisl Lombardia.it](http://www.pensionaticisl Lombardia.it)  
[pensionati\\_lombardia@cisl.it](mailto:pensionati_lombardia@cisl.it)



# LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

Rapporto 2022



# SOMMARIO

## 4 **CAP. 1 - LA NEGOZIAZIONE SOCIALE**

5 Il rapporto 2022

9 Gli elementi della negoziazione

11 La negoziazione nella storia

12 La negoziazione nell'attuale sistema di welfare

13 La negoziazione e la Cisl

## 16 **CAP. 2 - LE POLITICHE IN LOMBARDIA**

17 Il sistema regionale di welfare

17 La spesa sociale in Lombardia

## 20 **CAP. 3 - LA NEGOZIAZIONE IN LOMBARDIA**

21 La negoziazione nel 2022

26 La negoziazione regionale

30 La negoziazione sovracomunale

32 La negoziazione comunale

## 38 **CAP. 4 - GLI ACCORDI IN LOMBARDIA**

39 La tipologia

40 I firmatari

41 La durata

42 Le tematiche

## 44 **CAP. 5 - LA FISCALITA' REGIONALE E LOCALE**

45 L'addizionale comunale Irpef

47 La fiscalità in Lombardia

## 50 **CAP. 6 - CONCLUSIONI**

51 La negoziazione del futuro

## 54 **BIBLIOGRAFIA**

## 55 **APPENDICE: LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE**

# CAPITOLO 1

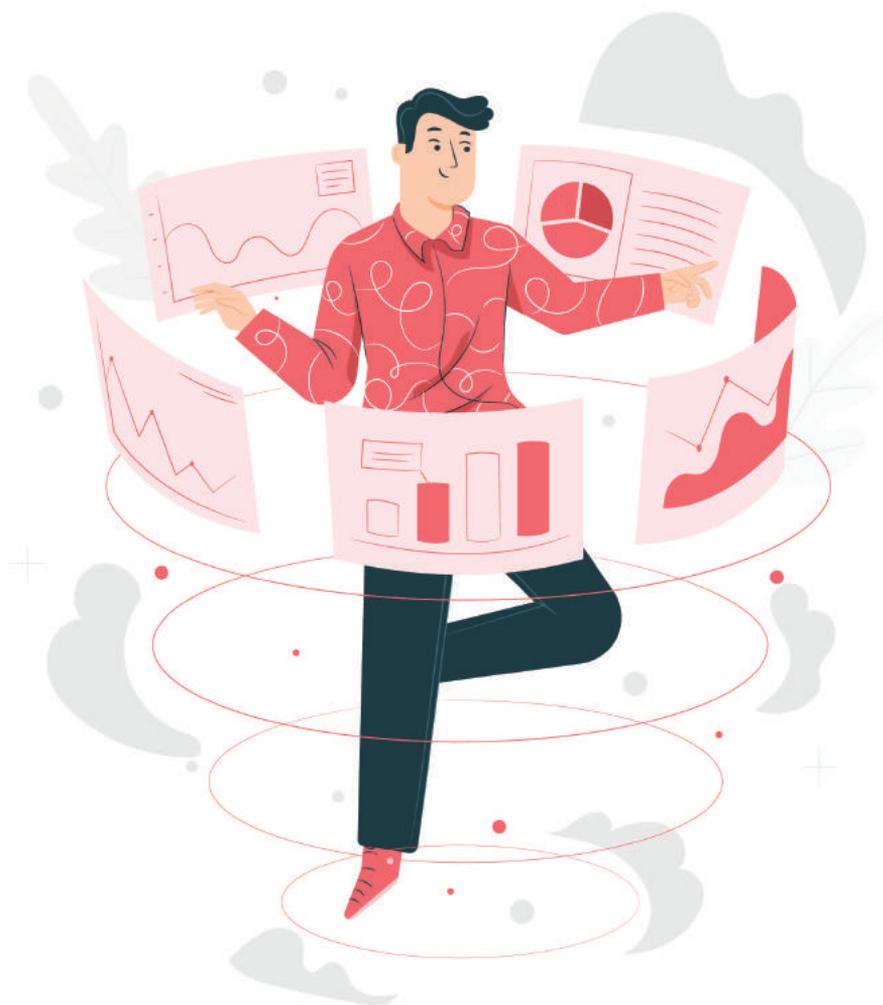


# LA NEGOZIAZIONE SOCIALE

# IL RAPPORTO 2022

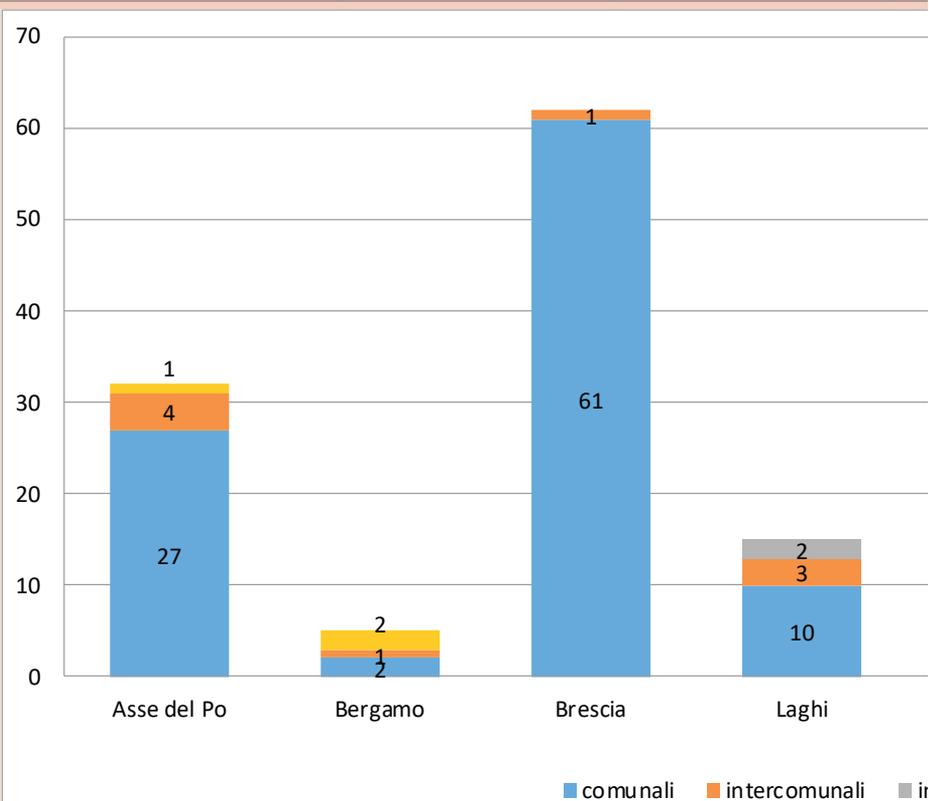
La Fnp Cisl Lombardia, attraverso la tradizionale pubblicazione di Informa “La negoziazione sociale”, prosegue il lavoro di analisi e monitoraggio dell’azione negoziale compiuta dalla Cisl nella nostra regione durante l’anno 2022.

Nell’anno appena trascorso sono state sottoscritte in Lombardia 228 intese, con una netta prevalenza per un confronto di tipo comunale e in modo particolare con le piccole realtà. Permangono ancora diversità tra i vari territori Cisl; mentre le tematiche affrontate sono varie, segnaliamo però la trattazione di argomenti riguardanti la ripresa di tutte le attività post-pandemiche e l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) a livello locale.



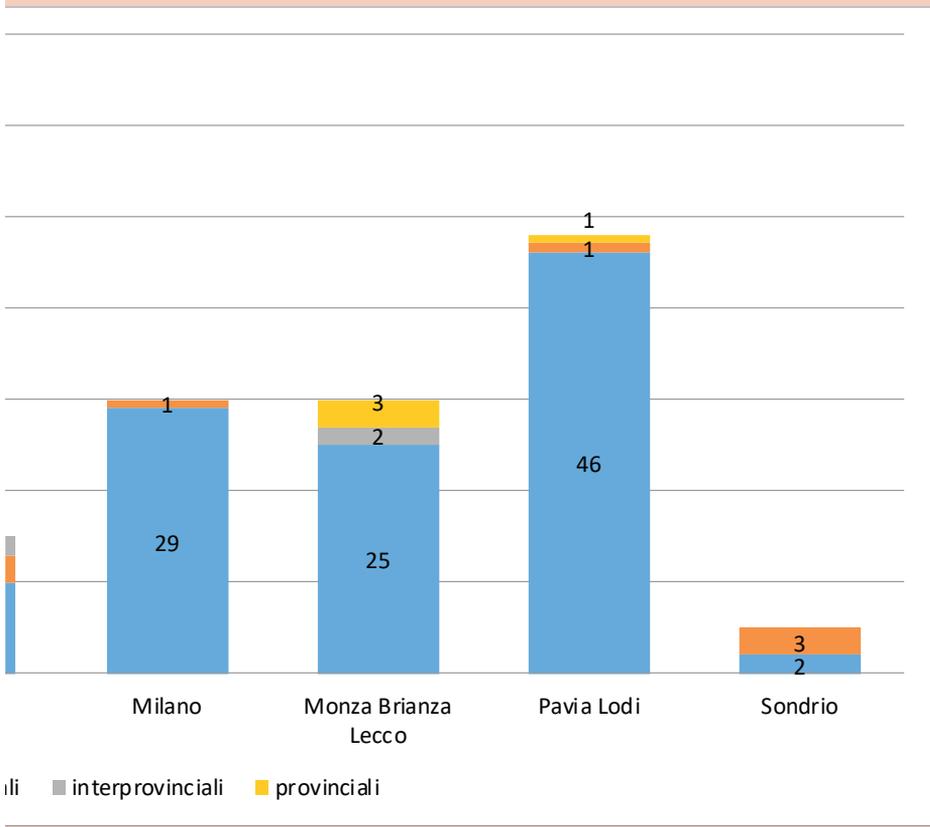
**TAB 1 GRAF 1: ACCORDI 2021 TERRITORI FNP**

territori	comunali	intercomunali	
Asse del Po	27	4	
Bergamo	2	1	
Brescia	61	1	
Laghi	10	3	
Milano	29	1	
Monza Brianza Lecco	25	0	
Pavia Lodi	46	1	
Sondrio	2	3	
<b>Totale</b>	<b>202</b>	<b>14</b>	
<b>% su totale</b>	<b>88,60</b>	<b>6,14</b>	



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

	interprovinciali	provinciali	regionali	totale
	0	1	0	32
	0	2	0	5
	0	0	0	62
	2	0	0	15
	0	0	0	30
	2	3	0	30
	0	1	0	48
	0	0	0	5
	4	7	1	228
	1,75	3,07	0,44	



Il rapporto di quest'anno è stato strutturato in 6 capitoli: il primo introduce la tematica della negoziazione sociale con il ruolo che ha la Cisl al suo interno; il secondo analizza le politiche di welfare in Lombardia e la spesa sociale a cui hanno fatto fronte i Comuni; il terzo approfondisce l'azione concertativa nella nostra regione; nel quarto vengono analizzati i verbali sottoscritti nella nostra regione; nel quinto viene approfondito il tema della fiscalità locale e comunale; mentre nelle conclusioni vengono presentate alcune linee di lavoro per la negoziazione nei prossimi anni.

Nella parte finale della pubblicazione abbiamo elaborato, per la prima volta, delle mappe provinciali e una regionale nelle quali sono evidenziati graficamente i Comuni nei quali si è svolta l'azione negoziale.

Informa Negoziazione sociale rappresenta un'occasione preziosa per restituire all'interno e all'esterno dell'organizzazione un quadro articolato e aggiornato, attraverso l'analisi approfondita dei dati. Questo consente di svolgere alcuni ragionamenti e riflessioni più vicini alla realtà, grazie anche alle relazioni con altri soggetti in grado di arricchire la conoscenza. Inoltre consente di costruire una mappa dell'azione sindacale sui territori e offre una quantità di informazioni utili per conoscere sia la realtà di politica sociale, sia per analizzare cambiamenti e sviluppi sulla negoziazione, grazie anche all'analisi dei dati prodotti.

L'analisi dei protocolli consente di valutare una parte del lavoro che compie la Cisl, in una logica di continuo miglioramento, anche per quanto riguarda il rafforzamento delle competenze tecniche ed organizzative. È evidente come l'azione sindacale nel tempo si sia articolata ed oggi il sindacato confederale sia in grado di contribuire attivamente alla creazione di soluzioni innovative, fondate su una strategia partecipativa e di costruzione sociale insieme agli altri attori del territorio.

Tale rapporto costituisce infine uno strumento che aiuta a rafforzare la rappresentanza sociale del sindacato nei territori e l'integrazione della propria azione entro i sistemi di welfare locali. In questa prospettiva la negoziazione sociale è una preziosa risorsa che merita di essere conosciuta, utilizzata, potenziata, qualificata, continuamente affinata e innovata, a tutti i livelli della Cisl.

# GLI ELEMENTI DELLA NEGOZIAZIONE

La negoziazione sociale è in primo luogo un'azione, che presuppone un confronto e una relazione tra due o più soggetti, i quali si prefiggono come obiettivo quello di condizionare ed influenzare le politiche pubbliche. Si può sviluppare a diversi livelli istituzionali: nazionale, regionale, territoriale e comunale.

La negoziazione sociale rappresenta una delle principali azioni da parte del sindacato, ed in modo particolare per la Cisl. Le organizzazioni sindacali, che sono uno degli attori protagonisti, si confrontano con gli interlocutori (enti locali, associazioni di rappresentanza, ecc...) che non sarebbe corretto chiamare controparte, perché i punti di partenza e i beneficiari sono, di solito, sovrapponibili: infatti per la negoziazione sociale si può applicare il principio win-win (con vantaggi per entrambi gli attori).

Riassumendo l'obiettivo che si pone il confronto è rispondere in una logica universalistica ai bisogni dell'intera popolazione, in modo particolare a quelle fasce più vulnerabili e meno tutelate.

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

Inoltre questa pratica non prevede una normativa di riferimento che ne sancisca l'obbligatorietà, bensì viene offerta una cornice all'interno della quale essa si può sviluppare. Questa caratteristica se da un lato può apparire come una difficoltà, dall'altro apre anche potenziali spazi all'interno dei quali può trovare spazio la "fantasia" negoziale del sindacato.

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

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

le province, le comunità montane, gli altri enti territoriali e gli altri soggetti di diritto pubblico; le persone fisiche; i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato; gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale;

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

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

# LA NEGOZIAZIONE NELLA STORIA

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

I primi casi documentati di negoziazione sociale in Italia si riscontrano già negli ultimi anni del XX secolo, al punto che durante il Congresso del 1993 la Fnp propose di sviluppare la negoziazione sociale con le istituzioni locali come strada per tutelare meglio i cittadini e in particolare i pensionati.

Il confronto proseguì negli anni successivi, affermandosi come pratica in diversi territori e delineando un'esperienza tipicamente italiana che non trova esempi al di fuori dei confini nazionali.

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



# LA NEGOZIAZIONE NELL'ATTUALE SISTEMA DI WELFARE

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

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

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

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

Il negoziatore dovrà sempre di più sapersi adeguare ai cambiamenti socio-economici e per farlo avrà bisogno di competenze per leggere i nuovi bisogni e di strumenti che gli forniscano un quadro articolato e aggiornato del territorio di competenza. Questo può essere raggiunto attraverso un ampio progetto formativo, come stabilito durante i Congressi che si sono svolti nel 2021-2022.

## LA NEGOZIAZIONE E LA CISL

---

La Fnp nel corso degli anni ha avuto un ruolo da protagonista nel territorio che rappresenta il luogo di lavoro dei pensionati, unito ad una presenza capillare che permette al sindacato di essere attivo anche nelle realtà più piccole. Pertanto la negoziazione sociale è uno strumento formidabile per radicare e consolidare il sindacato sul territorio a tutela della popolazione anziana, ma non solo.

È necessario che le istanze nascano dai territori con il coinvolgimento e la partecipazione di tutti. I coordinatori Rls e gli attivisti Fnp, che sono diffusi in modo capillare in numerosissimi Comuni lombardi, attraverso la presenza nelle realtà locali sono a diretto contatto con migliaia di persone che entrano nelle sedi sindacali per le pratiche fiscali, previdenziali, ma anche per semplice informazione; sono riconosciuti e apprezzati come punto di riferimento credibili che offrono ascolto, comprensione ed aiuto. Basti pensare all'impatto che può avere su una famiglia in difficoltà l'applicazione dell'Isee per stabilire le tariffe dei molteplici servizi sociali o la soglia di esenzione per il pagamento dell'addizionale Irpef comunale.

Le informazioni raccolte, se scorporate ed analizzate offrono una fotografia del bisogno e del disagio sociale della comunità. Ed è da questi bisogni che deve partire la negoziazione sociale.

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

Il sindacato, in modo particolare la Cisl, ha colto questa occasione diventando a tutti gli effetti un attore protagonista del welfare attraverso la negoziazione sociale territoriale di prossimità. Il confronto amplia la rappresentanza del sindacato a livello decentrato, andando oltre i classici confini del luogo di lavoro e della tutela del lavoratore, per allargarsi al territorio e alla promozione del benessere della popolazione, intervenendo in modo particolare sul welfare e la fiscalità locale.

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

La Fnp Cisl Lombardia ribadisce la centralità dell'azione negoziale sociale locale quale strumento di tutela delle persone anziane sul territorio e per migliorare le condizioni di vita, la qualità dei servizi e giungere a un più equo carico fiscale complessivo. Infatti i temi della negoziazione racchiudono l'insieme dei beni comuni di un singolo territorio, le loro modalità di produzione



e distribuzione, i criteri e le entità con cui questi sono messi a disposizione. Non si tratta di rappresentare solamente specifici interessi della categoria degli anziani e dei pensionati (che si devono comunque mantenere) ma, in collaborazione, con il coordinamento e il sostegno della Confederazione, in sinergia con le federazioni di categoria, le associazioni e i servizi affiliati, la generalità dei cittadini e il bene di una comunità.

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



# CAPITOLO 2



## LE POLITICHE IN LOMBARDIA

# IL SISTEMA REGIONALE DI WELFARE

**P**rima di analizzare in maniera dettagliata i contenuti degli accordi, proseguiamo il quadro introduttivo descrivendo come sta evolvendo il sistema di welfare in Lombardia, soprattutto alla luce dei recenti e rapidi eventi degli ultimi anni (crisi economica e sociale, acuite dalla pandemia e dalla guerra).

Infatti questi eventi hanno ampliato le disuguaglianze presenti all'interno della popolazione, con il conseguente aumento dei bisogni sociali: le persone che sono a rischio di povertà e di vulnerabilità economica, comprendendo sia chi non ha un lavoro sia per chi risulta occupato, le persone in condizioni di non autosufficienza e disabilità e le famiglie a rischio di povertà educativa.

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

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

## LA SPESA SOCIALE IN LOMBARDIA

**L'**ultimo paragrafo descrittivo è rappresentato dall'analisi dei dati relativi alla spesa sociale dei Comuni che vengono forniti da Regione Lombardia attraverso il flusso "Spesa sociale dei Comuni" alimentato dai Comuni e dai Piani di Zona.

Il quadro che emerge è che la spesa sociale complessiva dei Comuni, in gestione singola e associata attraverso i Piani di Zona, a consuntivo 2021 (ultimi dati disponibili), ammonta a 1,86€, registrando un incremento del 9% rispetto al 2020 (che già era +2,4% rispetto al 2019).

Per ciascun residente in Lombardia, nel 2021, i Comuni hanno speso in media circa 191€ (23€ in più dell'anno precedente, 28€ in più rispetto al 2019), confermando però a livello territoriale una differente distribuzione di risorse; infatti più alte sono la provincia di Cremona (237€) e la Città Metropolitana di Milano (222€), mentre le più basse sono le province di Lodi (142€) e Pavia (119€).

Le principali fonti di finanziamento dei servizi sociali restano anche per il 2021 le risorse proprie dei Comuni, sia in forma singola che associata del Piano di Zona (68%); seguono i finanziamenti da altri enti pubblici (12%) attraverso fondi pubblici nazionali o dell'Unione europea per il tramite di progetti specifici; infine vi è la compartecipazione dell'utenza, con il 7% di copertura della spesa (in lieve aumento rispetto al 2020).

L'area maggiormente finanziata è stata anche lo scorso anno quella relativa a "famiglia e minori" con 677 milioni € e che rappresenta il 36,4% della spesa sociale complessiva (in aumento di 75 milioni € rispetto al 2020), segue l'area "disabilità" con 415,7€ (+79,2 milioni €). Come terza area si conferma quella dedicata agli "anziani", poi l'area "compartecipazione sociale ai servizi sociosanitari" (Rsa, Rsd, Cdd, Cds, ecc..) con 239,4 milioni € (+15,5 milioni €) e quella "emarginazione e povertà" e "immigrazione".

Come ultima area rimangono quelle legate ai "servizi sociali professionali" (Segretariato sociale e Servizio sociale) e ai "costi di funzionamento del sistema" (Ufficio di piano, sistemi informativi, ecc..), che però registrano un aumento rispetto al 2020.

In termini assoluti i servizi sociali maggiormente finanziati sono compresi nell'area "minori e famiglia" e si conferma quanto già avvenuto negli anni precedenti: gli asili nido sono la prima voce di spesa (256,1 milioni €), seguiti dal servizio di assistenza educativa agli alunni disabili (o assistenza scolastica ad personam) con 215,2 milioni € ed in netto aumento rispetto al 2020. Seguono poi i finanziamenti per le comunità residenziali per minori (164,1 milioni €), il servizio sociale (comprensivo di costi generali di struttura e costi per il personale) con 97,4 milioni € e la compartecipazione alla spesa sociosanitaria per Rsa e Cdd (rispettivamente -10% e -15%).



# CAPITOLO 3



## LA NEGOZIAZIONE SOCIALE IN LOMBARDIA

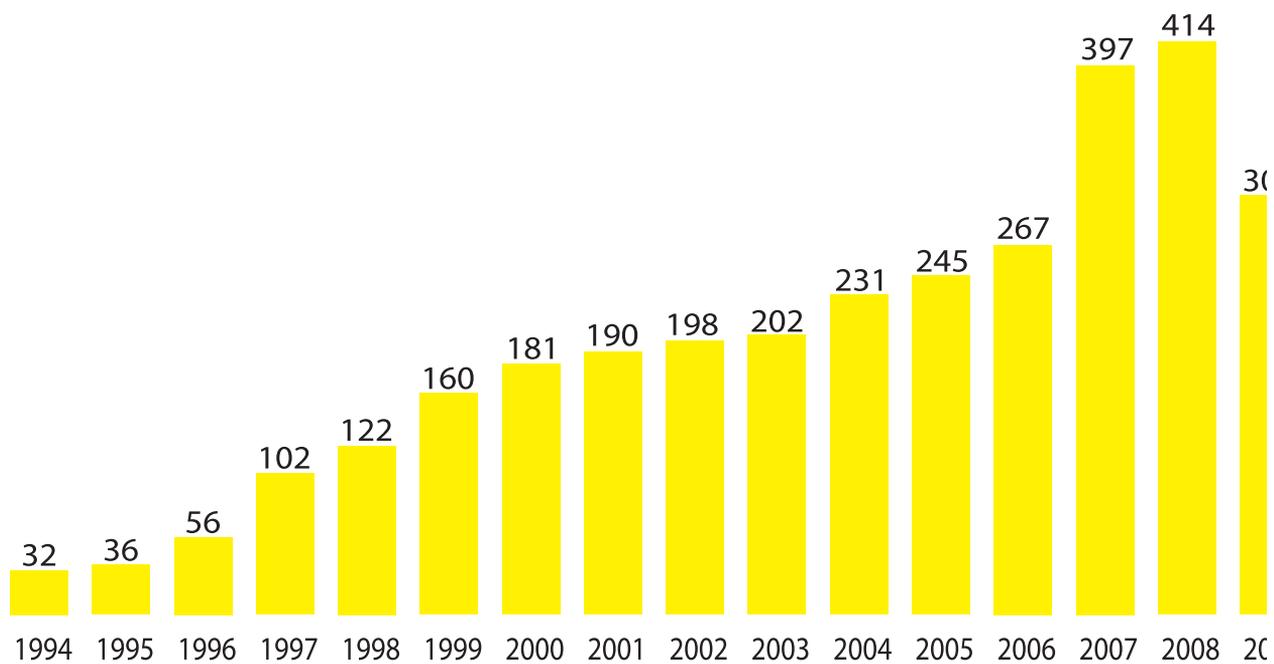
# LA NEGOZIAZIONE NEL 2022

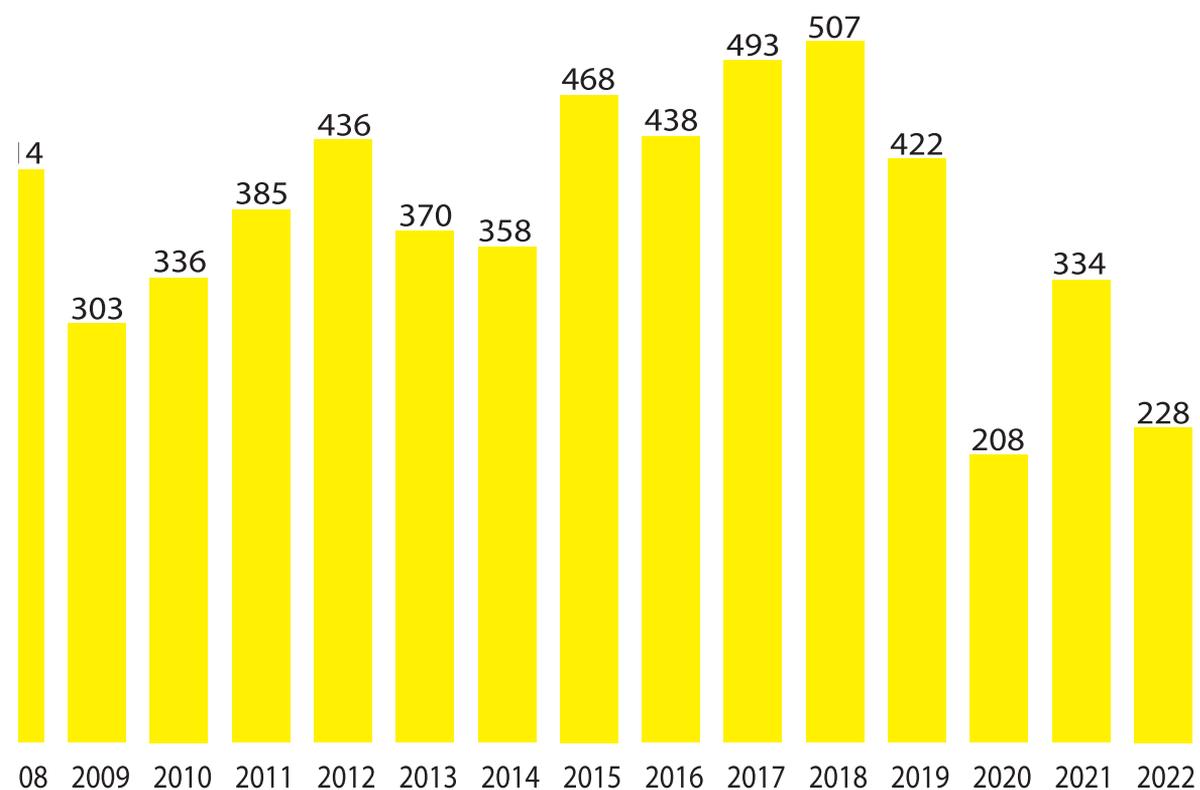
**A**nalizzando i verbali emerge ancora una volta che non è possibile parlare di un unico modello regionale di negoziazione, infatti anche nel 2022 sono emerse caratterizzazioni territoriali, sia nei modelli negoziali che nelle tematiche affrontate. Ciò risulta determinato, oltre che dai diversi assetti organizzativi e dalla preparazione dell'interlocutore sindacale, anche da una serie di variabili dipendenti: la natura giuridica dell'interlocutore, la dimensione dell'ente, la posizione geografica, l'appartenenza politica, gli anni di mandato, il periodo storico; senza dimenticare gli aspetti relazionali e comportamentali dei negoziatori sindacali.

In Lombardia, la negoziazione sociale è un'attività catalogata ormai da quasi tre decenni. Dal grafico è possibile notare che il numero di verbali sottoscritti negli anni è stato in costante aumento fino a raggiungere il numero massimo di 507 intese nel 2018; nonostante la situazione emergenziale legata alla pandemia, l'azione negoziale è proseguita anche negli ultimi anni, seppur con modalità e tematiche affrontate differenti. Lo scorso anno sono state sottoscritte 228 intese.



## GRAF 2: Accordi in Lombardia 1994-2022





*Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)*

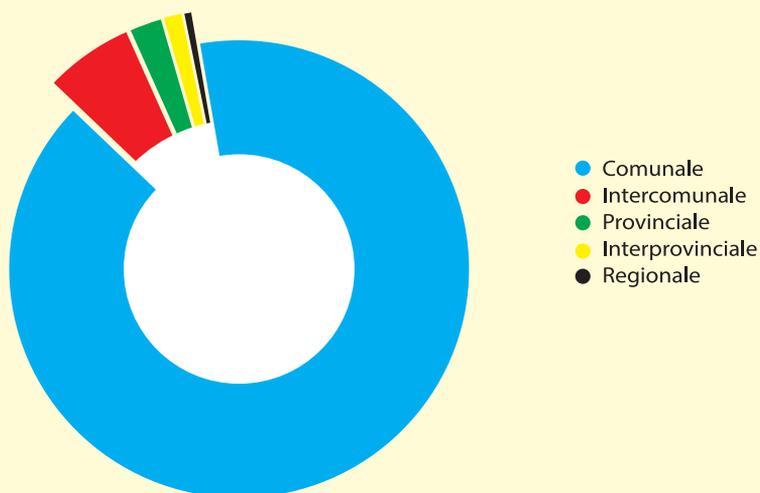
Possiamo suddividere l'azione negoziale in Lombardia in 5 macro ambiti:

- **regionale;**
- sovracomunale, a sua volta suddiviso in:
  - **interprovinciali,**
  - **provinciali,**
  - **intercomunali;**
- **comunale.**

Nel 2022 la maggioranza di questi verbali è stata firmata con le Amministrazioni comunali (202, pari al 89%), seguono poi gli intercomunali (14, pari al 6%) i provinciali (7, pari al 3%) e gli interprovinciali (4, pari al 2%); infine, come lo scorso anno, è stato sottoscritto un solo protocollo regionale.

**TAB 2 GRAF 3 : Accordi in Lombardia per Ambito 2022**

Ambito	Accordi
Comunale	202
Intercomunale	14
Provinciale	7
Interprovinciale	4
Regionale	1
<b>Totale</b>	<b>228</b>

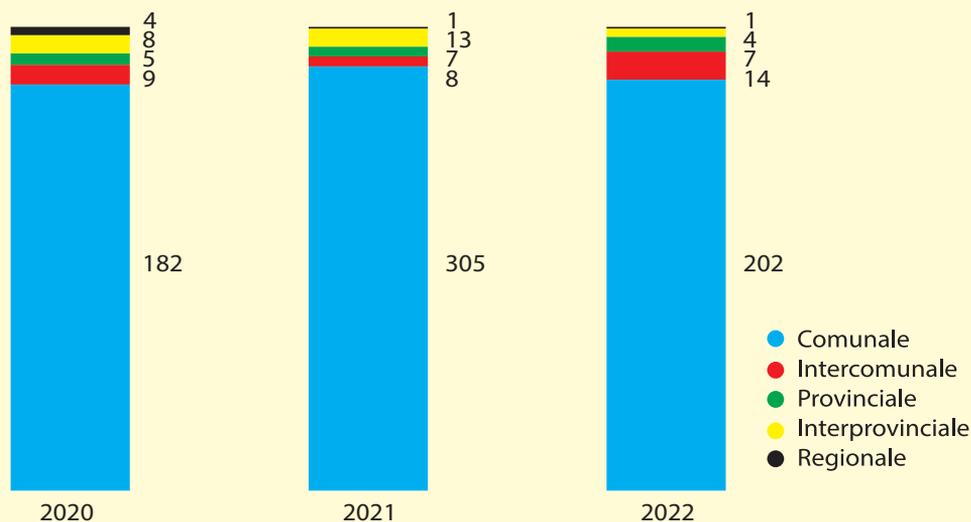


Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

Confrontando i dati dei cinque ambiti relativi all'ultimo triennio 2020-2022, possiamo osservare che in Lombardia le intese sottoscritte a livello comunale rimangono la forma predominante: la percentuale media del triennio si mantiene costantemente attorno al 90% annui.

**TAB 3 GRAF 4 : Accordi in Lombardia per Ambito 2019-2021**

Ambito	2020	2021	2022
Comunale	182	305	202
Intercomunale	9	8	14
Provinciale	5	7	7
Interprovinciale	8	13	4
Regionale	4	1	1
<b>Totale</b>	<b>208</b>	<b>334</b>	<b>228</b>



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

# LA NEGOZIAZIONE REGIONALE

La negoziazione regionale si sviluppa all'interno di un percorso confederale e unitario, e si colloca tra il confronto che avviene a livello locale e a quello nazionale. Gli effetti dell'azione negoziale regionale tutelano l'intera popolazione lombarda e si prefiggono anche l'obiettivo di coordinare le attività sui territori.

Il lavoro in Lombardia viene svolto principalmente con due attori: Regione Lombardia e Anci Lombardia.

Nel 2022 è stato sottoscritto un unico ma importante protocollo di intesa con tutti gli attori regionali: enti locali, associazioni di rappresentanza, organizzazioni sindacali e datoriali, enti del terzo settore, ecc... L'intesa riguarda le tematiche legate a: salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, legalità e prevenzione dei reati, trasparenza e sostenibilità sociale. Questi obiettivi sono riferiti alle grandi occasioni che si stanno verificando nella nostra regione: l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), l'attuazione del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), la realizzazione del Piano Lombardia e i Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano-Cortina 2026.



## Accordi Regionali 2022

<b>TIPOLOGIA</b>	PROTOCOLLO D'INTESA
<b>DATA DI FIRMA</b>	15/12/2022
<b>DURATA</b>	31/12/2026
<b>SOTTOSCRITTORI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Regione Lombardia</li><li>- Unioncamere Lombardia</li><li>- Confindustria Lombardia</li><li>- Confapindustria Lombardia</li><li>- Confimi Industria</li><li>- Federdistribuzione</li><li>- Confcommercio Lombardia</li><li>- Confesercenti regionale lombarda</li><li>- CNA Lombardia</li><li>- Casartigiani Lombardia</li><li>- Confartigianato</li><li>- CLAAI Lombardia</li><li>- Associazione Cristiana Artigiani Italiani</li><li>- CIA Lombardia</li><li>- Federazione Regionale Coldiretti Lombardia</li><li>- Confagricoltura Lombardia</li><li>- Copagri Lombardia</li><li>- AGCI Lombardia</li><li>- Confcooperative Lombardia</li><li>- Legacoop Lombardia</li><li>- CGIL Lombardia</li><li>- CISL Lombardia</li><li>- UIL Lombardia</li><li>- UGL Lombardia</li><li>- CDO Nazionale</li><li>- Confprofessionisti Lombardia</li><li>- CRUL</li><li>- Assolavoro</li><li>- ANCI Lombardia</li><li>- UPL Lombardia</li><li>- CAL</li><li>- Sistema Commercio e Impresa</li><li>- CIDA</li><li>- Forum del Terzo Settore</li><li>- Fondazione Fiera Milano</li><li>- ANCE Lombardia</li><li>- INAIL direzione regionale Lombardia</li></ul>
<b>PUNTI PRINCIPALI</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Salute e sicurezza sul lavoro</li><li>- Legalità e prevenzione dei reati</li><li>- Trasparenza</li><li>- Sostenibilità sociale</li><li>- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR e Piano Nazionale per gli investimenti complementari al PNRR</li><li>- Piano Lombardia</li><li>- Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano-Cortina 2026</li></ul>

Fonte: Elaborazione Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

## REGIONE LOMBARDIA

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

Nel 2022 si sono svolti complessivamente 8 incontri, in numero inferiore allo scorso anno. Ricordiamo che lo scorso anno è stato anche l'anno delle elezioni regionali che hanno quindi influenzato sulle attività della Giunta e del Consiglio regionale. Gli incontri si sono svolti con: l'Assessorato al Welfare (5), l'Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità (2) e l'Osservatorio Rsa (1).

L'interlocuzione con l'**Assessorato al Welfare** è avvenuta sulle seguenti tematiche:

- il sistema di relazioni sindacali e il Tavolo regionale di confronto permanente,
- la situazione delle Rsa e l'istituzione dell'Osservatorio sociosanitario regionale,
- il processo di attuazione dell'assistenza sanitaria territoriale,
- l'accreditamento dei soggetti che erogano l'assistenza domiciliare integrata (Adi) e il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal Pnrr,
- le azioni di intervento per la gestione dei tempi d'attesa,
- le esenzioni per i ticket sanitari,
- le linee guida sui Piani di organizzazione aziendale strategico (Poas),
- gli indirizzi di programmazione del Sistema sanitario e sociosanitario (Regole di sistema 2023),
- il personale sanitario e sociosanitario afferente alla rete ospedaliera e alla rete territoriale.

Il confronto con l'**Assessorato alla Famiglia, solidarietà sociale, disabilità e pari opportunità** si è svolto sui temi:

- la programmazione sociale dei Piani di Zona 2021-2023;

- l'attuazione della Legge regionale 15-2015 sul tema degli assistenti familiari;
- la ripartizione di fondi che utilizzano le risorse nazionali, quali: il fondo nazionale politiche sociali, il fondo sociale regionale e il fondo non autosufficienza.

## ANCI LOMBARDIA

**A**nci è l'associazione di rappresentanza dei Comuni; nella nostra regione oltre 1.400 enti sono associati ad Anci Lombardia.

L'anno precedente è stato firmato con Anci Lombardia un protocollo con la finalità di innovare e perfezionare il sistema di relazioni sindacali e l'intento di favorire il confronto a livello locale; nel 2022 si è quindi provveduto ad attuare questi obiettivi, con anche la realizzazione di un Osservatorio congiunto per il monitoraggio dell'evoluzione dei bisogni e dei rischi sociali.

Inoltre, sempre con questa associazione, è stata sottoscritta una lettera congiunta trasmessa all'Assessorato al Welfare per esprimere una comune preoccupazione riguardante la situazione e le criticità all'interno del sistema delle Rsa nella nostra regione, sia con riguardo alla garanzia dell'accessibilità e alla fruibilità del servizio, sia rispetto alla sostenibilità dell'intero sistema.



# LA NEGOZIAZIONE SOVRACOMUNALE

Il confronto sovracomunale, come anticipato, comprende un esteso gruppo di interlocutori; anche se purtroppo non risulta molto diffusa come pratica.

Analizzando i dati dell'ultimo triennio (2020-2022), possiamo notare che queste intese rimangono quantomeno stabili attorno al 10% del totale di tutte quelle sottoscritte in Lombardia. Presenta quindi ampi margini di miglioramento per poter influire positivamente nella programmazione sociale locale e nell'aggregazione territoriale; infatti crediamo che perseguendo questa tipologia di confronto si possano influenzare e indirizzare le Amministrazioni al fine di realizzare politiche omogenee per gli ambiti territoriali e non solamente per i singoli Comuni.

Sarebbe, a nostro avviso, auspicabile realizzare la negoziazione lungo due binari: proseguire il confronto sia con le singole Amministrazioni comunali (non solamente con i piccoli Comuni, ma principalmente con i capoluoghi di provincia e i Comuni medio-grandi) sia con gli enti sovracomunali (sanitari, sociosanitari, di aggregazione comunale, di rappresentanza).

**TAB 4 : Accordi in Lombardia per Ambito 2020-2022 Focus Sovracomunali**

Ambito	2020	2021	2022
Comunale	182	305	202
Intercomunale	9	8	14
Provinciale	8	7	7
Interprovinciale	5	13	4
Regionale	4	1	1
<b>Totale</b>	<b>208</b>	<b>334</b>	<b>228</b>
<b>Totale sovracomunali</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>25</b>
<b>% sovracomunali su totale</b>	<b>10,58%</b>	<b>8,38%</b>	<b>10,96%</b>

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

Focalizzando l'attenzione sull'attività 2022 si nota che il maggior numero di verbali sovracomunali sono stati effettuati sui Piani di Zona con le Comunità montane e gli Ambiti territoriali (12) e si sono realizzati in pressoché la totalità dei territori Cisl.

Anche le tematiche sanitarie e sociosanitarie sono state trattate diffusamente nei confronti con le Ats, le Asst e le Rsa. Nel dettaglio sono stati firmati un

verbale di incontro e un protocollo sulle relazioni sindacali con l'Ats Brianza con particolare riferimento alla partecipazione e alle procedure di consultazione sulle materie di programmazione dei servizi erogativi e dell'attuazione della rete territoriale nelle province di Lecco e di Monza Brianza, un verbale di incontro con l'Ats Bergamo e una lettera di intenti (sempre con la stessa Ats bergamasca) con anche altri attori, quali le 3 Asst del territorio, il Consiglio di rappresentanza dei sindaci, le 3 Assemblee distrettuali dei sindaci e altre associazioni di rappresentanza, parti sociali, enti del terzo settore e ordini professionali.

Con le Aziende sociosanitarie territoriali sono stati firmati 6 protocolli di relazioni sindacali sullo sviluppo del Piano di sviluppo del polo territoriale (Ppt): Cremona (2), Crema (1), Mantova (1), Sette Laghi (1) e Lariana (1).

I confronti con le Rsa hanno prodotto: un verbale di incontro con la Fondazione Martino Zanchi Onlus Rsa di Alzano Lombardo (Bg), una convenzione tra la Fondazione casa di riposo Città di Tirano Onlus (So) e Anteas Sondrio e un verbale con l'associazione Uneba della sezione di Lodi.

Un unico verbale è stato sottoscritto con un'Unione dei Comuni (Unione dei Comuni Valtenesi nel bresciano), 6 confronti sono avvenuti con altrettanti Municipi del Comune di Milano e un protocollo è stato firmato con Assolombarda.

**TAB 5 : Accordi in Lombardia 2021 Sovracomunali**

<b>territori</b>	Comuni	Municipi	Rsa	Unioni Comuni	Comunità Montane Ambiti PdZ	ASST	ATS	Associazioni
<b>Asse del Po</b>	27				1	4		
<b>Bergamo</b>	1		1		1		2	
<b>Brescia</b>	61			1				
<b>Laghi</b>	10				3	2		
<b>Milano</b>	23	6			1			
<b>Monza Brianza Lecco</b>	25				2		2	1
<b>Pavia Lodi</b>	46		1		1			
<b>Sondrio</b>	1		1		3			
<b>Totali</b>	<b>194</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

# LA NEGOZIAZIONE COMUNALE

La negoziazione con i singoli Comuni ha rappresentato, anche nel 2022, la più grande attività di confronto in Lombardia.

Dalla lettura dei verbali risulta chiaro che i verbali e gli accordi hanno delle caratteristiche molto diversificate tra loro: alcuni sono di stampo generale, altri invece trattano specifiche politiche. Abbiamo perciò elaborato un'analisi partendo dalla somma dei residenti di tutti i Comuni nei quali è stato firmato almeno un verbale, provando ad indagare la percentuale di popolazione beneficiaria da questa azione, in rapporto con la popolazione totale del territorio.

**TAB 6 : Popolazione beneficiaria della negoziazione sociale per territori FNP :**

<b>FNP</b>	<b>ACCORDI TOTALI</b>	<b>NUMERO COMUNI</b>	
Asse del Po	32	177	
Bergamo	5	243	
Brescia	62	205	
Laghi	15	286	
Milano	30	133	
Monza Brianza Lecco	30	139	
Pavia Lodi	48	246	
Sondrio	5	77	
Lombardia	1		
<b>TOTALE</b>	<b>228</b>	<b>1.506</b>	

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati ISTAT (2023)

In questo conteggio sono considerati solo gli abitanti dei Comuni singoli e dell'unica Unione di Comuni; sono invece stati esclusi quelli degli enti sovracomunali e regionali che altrimenti renderebbero il numero molto più elevato, ma probabilmente troppo sovrastimato. Il risultato che ne scaturisce è che **la popolazione lombarda beneficiaria dell'azione negoziale nel 2022 è stata pari a 3.704.460, pari al 37% del totale della popolazione residente in Lombardia (9.965.046).**

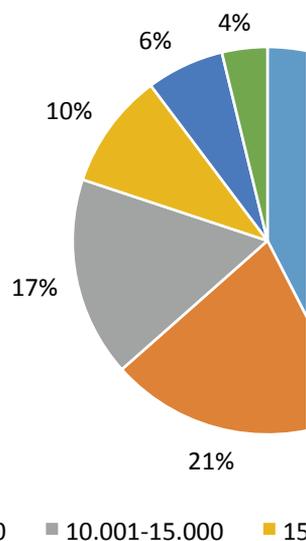
#### FNP 2022

	<b>POPOLAZIONE RESIDENTE</b>	<b>POPOLAZIONE BENEFICIARIA</b>	<b>% POPOLAZIONE</b>
	755.727	<b>304.831</b>	40,34%
	1.102.670	<b>120.207</b>	10,90%
	1.254.322	<b>730.988</b>	58,28%
	1.472.716	<b>66.730</b>	4,53%
	3.237.101	<b>1.855.648</b>	57,32%
	1.202.547	<b>462.024</b>	38,42%
	761.755	<b>151.826</b>	19,93%
	178.208	<b>12.206</b>	6,85%
	<b>9.965.046</b>	<b>3.704.460</b>	<b>37,17%</b>

Abbiamo inoltre esaminato come la negoziazione sia differenziata in base alla dimensione dei Comuni; ciò che ne risulta è che anche nel 2022 una parte considerevole dei confronti si è svolta presso le municipalità di piccole dimensioni, infatti sono 79 verbali i piccoli Comuni<sup>1</sup> (pari al 42%) e 39 incontri (21%) quelli con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

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

FNP	1-5.000	5.001-10.000	10.001-15.000	15.001-20.000
Asse del Po	9	5	4	1
Bergamo	0	0	0	0
Brescia	25	13	16	1
Laghi	3	2	2	0
Milano	3	2	3	0
Monza Brianza Lecco	3	9	4	0
Pavia Lodi	36	8	1	0
Sondrio	0	0	1	0
<b>TOTALE</b>	<b>79</b>	<b>39</b>	<b>31</b>	<b>1</b>



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

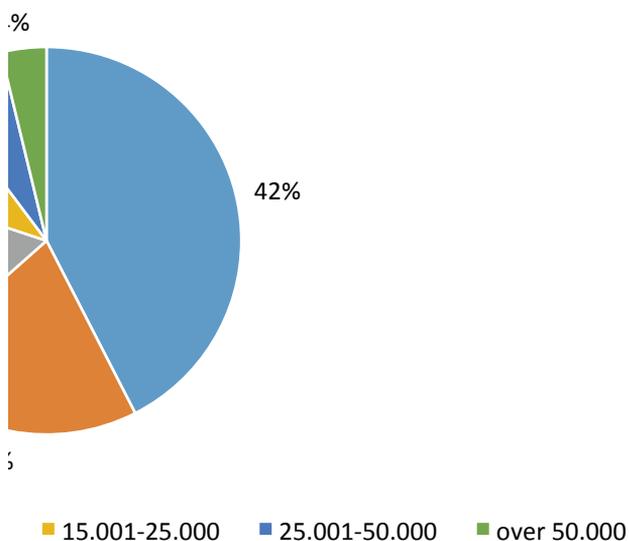
<sup>1</sup> Per piccoli Comuni adottiamo la classificazione che indica le municipalità con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Nei Comuni di media dimensione, ovvero quelli con una popolazione compresa tra 10.001 e 50.000 abitanti, si sono svolti 61 incontri (33%); mentre i grandi Comuni (over 50.000 abitanti) rappresentano solo il 4% dei verbali totali sottoscritti nel 2022.

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

### Comuni per popolazione residente 2022

0	15.001-25.000	25.001-50.000	over 50.000	TOTALE COMUNI	POPOLAZIONE BENEFICIARIA
	2	1	1	22	304.831
	0	0	1	1	120.207
	5	2	1	62	730.988
	1	0	0	8	66.730
	6	6	3	23	1.855.648
	4	3	1	24	462.024
	0	0	0	45	151.826
	0	0	0	1	12.206
	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>186</b>	<b>3.704.460</b>



Focalizzando l'attenzione solamente sui 12 capoluoghi provinciali notiamo che i confronti sono stati realizzati in 7 di questi (come anche nel 2021).

**TAB 8 : Focus territori FNP**

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

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

Inoltre a livello statistico possiamo rilevare che il Comune più grande nel quale i sindacati sono riusciti a confrontarsi è Milano (1.349.930), mentre il più piccolo è stato Menconico (Pv) con soli 353 abitanti.

	<b>Comune più piccolo (popolazione)</b>	<b>Comune più grande (popolazione)</b>
	Pianengo (2.5222)	Cremona (70.637)
	Mariana Mantovana (803)	Mantova (48.648)
	Bergamo (120.207)	Bergamo (120.207)
	Cigole (1.437)	Brescia (196.850)
	Villa Guardia (7.877)	Villa Guardia (7.877)
	Cunardo (2.885)	Malnate (16.347)
	Dresano (3.035)	Milano (1.349.930)
	Bellano (3.415)	Lecco (47.060)
	Ronco Briantino (3.576)	Monza (122.099)
	Bertonico (1.059)	Lodivecchio (7.524)
	Menconico (353)	Stradella (11.430)
	Morbegno (12.206)	Morbegno (12.206)

# CAPITOLO 4



## GLI ACCORDI IN LOMBARDIA

L'analisi dei verbali permette di poter rielaborare alcuni dati che forniscono un quadro complessivo dell'azione negoziale in Lombardia. Questa fotografia fornisce la possibilità, al di là del puro dato quantitativo, di comprendere alcune delle caratteristiche della negoziazione nei territori della nostra regione.

Le categorie che abbiamo approfondito sono: la tipologia, i firmatari, la durata e le tematiche.

## LA TIPOLOGIA

A livello numerico le intese sottoscritte nel 2022 non rappresentano il massimo storico, ma questo non rappresenta una caratteristica negativa, infatti dall'analisi dettagliata dei singoli verbali sottoscritti è emerso che la negoziazione sociale è migliorata dal punto di vista della qualità degli argomenti, del sistema di relazioni sindacali e del processo concertativo.

Occorre sottolineare che tutti i documenti analizzati non sono tutti dei veri verbali di accordo, anzi la maggioranza di essi (il 73%) sono piuttosto verbali di incontro e di riunioni, che come tali pongono maggiormente l'attenzione proprio sul tema delle relazioni sindacali piuttosto che sugli interventi e sugli impegni precisi verso i propri cittadini. Il numero elevato di verbalizzazioni rappresenta comunque un aspetto positivo ai fini del riconoscimento del ruolo del sindacato nel territorio, oltre al mantenimento e all'instaurazione di buone relazioni con gli interlocutori decisionali.

Il 24% è rappresentato da accordi veri e propri (14%) e protocolli di intesa (10%); mentre il restante 4% è composto da convenzioni sottoscritte da Anteas (in modo particolare quella di Sondrio) e una lettera di intenti provinciale (Bergamo).

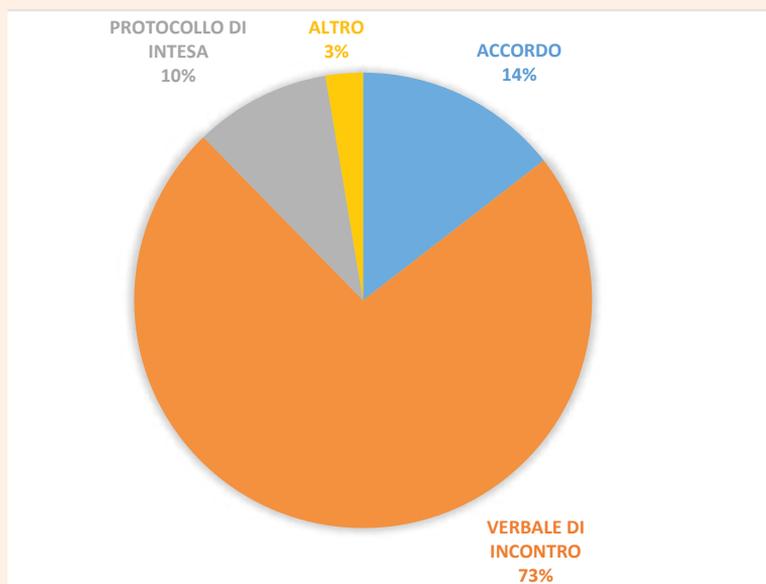
La creazione di un buon sistema relazionale è particolarmente importante se si pensa all'obiettivo finale del fare negoziazione; cioè riuscire a orientare le scelte politiche e dei servizi degli enti locali verso i reali bisogni della popolazione. Occorre però proseguire il tentativo di evolvere la negoziazione sociale lombarda, ovvero **transitare da una negoziazione di quantità e di ascolto ad un confronto di qualità e di rivendicazione**, per le necessità delle famiglie e delle persone, in modo particolare quelle più vulnerabili.

Va in tale direzione quanto emerso sia durante i lavori congressuali sia nelle occasioni di confronto successive, cioè la necessità di elaborare un piano formativo specifico sulla negoziazione sociale che si intrecci con la formazione delle RIs e che tenga in considerazione le tematiche e le competenze degli enti locali.

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

**TAB 9 GRAF 6 : Accordi in Lombardia per tipologia 2022**

Tipologia	Accordi
ACCORDO	33
VERBALE DI INCONTRO	167
PROTOCOLLO DI INTESA	22
ALTRO	6
<b>Totale</b>	<b>228</b>



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

## I FIRMATARI

In Lombardia la lista degli attori che siglano i verbali risulta essere ampia e variegata; comprende ovviamente le organizzazioni sindacali e gli enti della pubblica amministrazione, ma anche le associazioni imprenditoriali, di rappresentanza e del terzo settore. Questa varietà rappresenta sicuramente un fattore positivo, sintomo di un territorio vivace e di una capacità di tessere relazioni con diverse tipologie di soggetti.

I documenti qui analizzati sono quelli in cui c'è la presenza di almeno un rappresentante della Cisl.

Come detto, la gran parte dei verbali firmati vede le Amministrazioni comunali come i principali soggetti protagonisti: 194 in forma singola, un'Unione di Comuni (dei Comuni Valtensi in provincia di Brescia) e 6 con i Municipi di Milano; 10 in forma aggregata di cui 2 con le Comunità montane e 8 con gli Ambiti distrettuali (Assemblee dei sindaci, Uffici di piano, Aziende consortili). Accanto a quello sottoscritto con Regione Lombardia e gli altri attori regionali, ne sono stati firmati 4 con le Ats, 6 con le Asst, 2 con i Distretti e 3 con le Rsa.

**TAB10 : Accordi in Lombardia per Firmatari 2022**

Beneficiari	Accordi
Regione Lombardia	1
Comuni	194
Unione di Comuni	4
Municipi	6
ATS	4
ASST	6
Distretti	2
Ambiti distrettuali*	8
Comunità Montane	2
Associazioni Imprenditoriali	1
Rsa	3
<b>Totale</b>	<b>228</b>

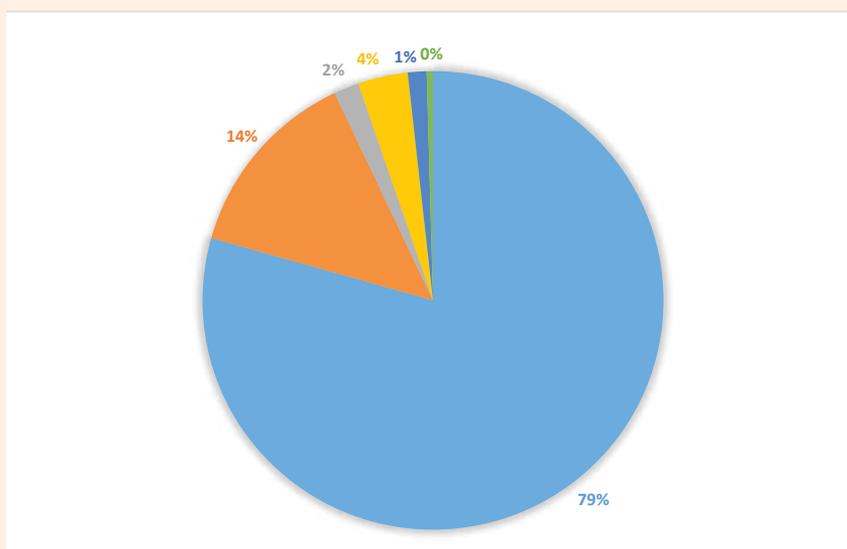
*Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)*

## LA DURATA

**A**nche per la negoziazione 2022 viene confermata la tendenza a sottoscrivere verbali con validità annuale (il 79% del totale), seppur in diminuzione rispetto al 2021 quando erano l'89%. I pluriennali risultano così strutturati: 31 verbali (14%) hanno validità per il biennio 2022-2023, 4 hanno validità triennale, 8 quadriennali (sono quelli afferenti alle progettualità del Pnrr), 3 quinquennali (per l'intera durata della legislatura del Comune) e un protocollo di relazioni con il Comune di Crema (Cr) che ha scadenza il 31 dicembre 2027.

**TAB 11 GRAF 7 : Accordi in Lombardia per Durata 2022**

Durata (anni)	Accordi
1	181
2	31
3	4
4	8
5	3
6	1
<b>Totale</b>	<b>228</b>



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

## LE TEMATICHE

A differenza degli scorsi anni le materie negoziate e comprese nei verbali non sono più suddivise nelle tradizionali 5 macro aree (politiche di welfare occupazionale; fiscali, tariffarie e dei prezzi; sanitarie e sociosanitarie; socio familiari; territoriali), bensì abbiamo riorganizzato i 228 documenti secondo la tematica maggiormente evidente all'interno dello stesso documento.

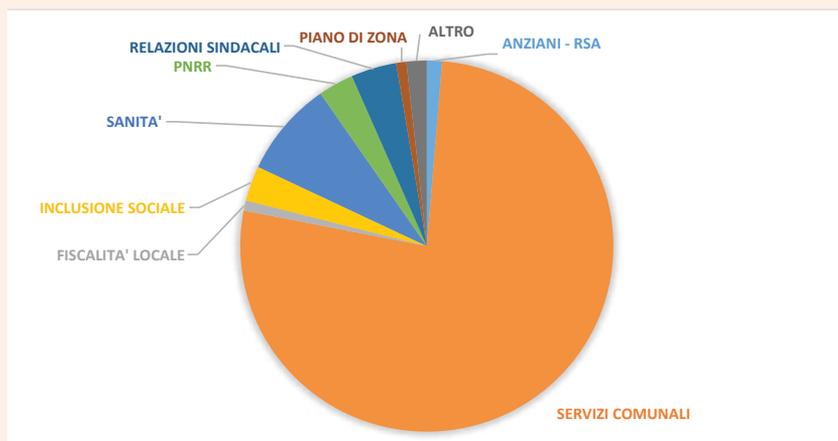
Il quadro che emerge vede la maggior parte dei verbali trattare in maniera diffusa una pluralità di servizi comunali (77%); seguono poi gli accordi che hanno riguardato l'argomento della sanità e in maniera particolare la medi-

cina territoriale, con l'attuazione della Legge regionale 22/2021 e il Pnrr con i relativi provvedimenti che ne sono scaturiti (8%); 7 accordi hanno trattato l'attuazione di tutte le progettualità Pnrr extra-sanitarie; e altrettante 7 le politiche di inclusione sociale (povertà, trasporto sociale, consegna pasti a domicilio); 3 hanno avuto come tema di discussione gli anziani e l'assistenza per le persone non autosufficienti; 2 la fiscalità locale; 2 la programmazione locale dei Piani di zona; e infine nella categoria altro abbiamo compreso gli argomenti che sono stati affrontati in un solo accordo (lavoro, barriere architettoniche, legalità, Olimpiadi invernali 2026).

In 9 protocolli si sono affrontate le regole per le relazioni sindacali tra sindacati ed enti.

**TAB 12 GRAF 8 : Accordi in Lombardia per Tematica 2022**

Tematica	Accordi
ANZIANI - RSA	3
SERVIZI COMUNALI	175
FISCALITA' LOCALE	2
INCLUSIONE SOCIALE	7
SANITA'	19
PNRR	7
RELAZIONI SINDACALI	9
PIANO DI ZONA	2
ALTRO	4
<b>Totale</b>	<b>228</b>



Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia (2023)

# CAPITOLO 5



## LA FISCALITA' REGIONALE E LOCALE

# L'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF

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

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

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

Da aprile 2022 le regioni italiane hanno deliberato le nuove tabelle, le cui modifiche sono decorse a partire dal 1 gennaio 2023. Regione Lombardia ha rivisto le aliquote Irpef solo per i redditi sopra i 75.000€, che fino al 2021 venivano tassati con l'1,74%.

Dal 2022 gli scaglioni di reddito e le relative aliquote dell'addizionale in Lombardia sono dunque:

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

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

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

<sup>2</sup> Decreto Legislativo n° 360 del 28 settembre 1998, articolo 1.

<sup>3</sup> Legge n° 234 del 30 dicembre 2021 articolo 1, commi 2 - 3.

- del principio della progressività fiscale nelle quattro aliquote in sostituzione dell'aliquota unica;
- di percentuali basse per i primi due scaglioni di reddito;
- di una soglia di esenzione che assuma almeno l'obiettivo minimo di 15.000€.

Nella seguente tabella legata al calcolo dell'aliquota fissa si può rilevare che un pensionato con reddito fino a 28.000€, con l'aliquota al 0,4% paga 112€ di addizionale all'anno, mentre se l'aliquota sale allo 0,8% ne paga il doppio (224€).

**TAB 13 : CALCOLO ALIQUOTA FISSA**

Reddito	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%
<b>15.000</b>	€ 15	€ 30	€ 45	€ 60	€ 75	€ 90	€ 105	€ 120
<b>28.000</b>	€ 28	€ 56	€ 84	€ 112	€ 140	€ 168	€ 196	€ 224
<b>55.000</b>	€ 55	€ 110	€ 165	€ 220	€ 275	€ 330	€ 385	€ 440
<b>75.000</b>	€ 75	€ 150	€ 225	€ 300	€ 375	€ 450	€ 525	€ 600
<b>100.000</b>	€ 100	€ 200	€ 300	€ 400	€ 500	€ 600	€ 700	€ 800

Fonte: Elaborazione Dipartimento Politiche Fiscali Cisl (2021)

Nella tabella successiva sono stati comparati il sistema ad aliquota fissa con quello di tipo progressivo. Come si può evincere il sistema progressivo risulta essere molto vantaggioso, infatti per redditi fino a 28.000€ i benefici sono evidenti: con due aliquote a 0,40% fino a 15.000€ e a 0,50% da 15.000€ a 28.000€ il risultato è che il pensionato paga 125€ anziché 140€ all'anno con aliquota unica allo 0,50%.

**Tab 14: Confronto tra aliquota progressiva e aliquota fissa**

Reddito in €		Aliquota Progressiva		Aliquota fissa		
		Aliquote	Euro	0,4%	0,5%	0,8%
<b>da 0</b>	<b>15.000</b>	0,4%	€ 60,00	€ 60	€ 75	€ 120
<b>15.001</b>	<b>28.000</b>	0,5%	€ 125,00	€ 112	€ 140	€ 224
<b>28.001</b>	<b>55.000</b>	0,6%	€ 286,99	€ 220	€ 275	€ 440
<b>55.001</b>	<b>75.000</b>	0,7%	€ 426,98	€ 300	€ 375	€ 600
<b>75.001</b>	<b>100.000</b>	0,8%	€ 626,97	€ 400	€ 500	€ 800

Fonte: Elaborazione Dipartimento Politiche Fiscali Cisl (2021)

A livello nazionale il tema del fisco è oggetto, in questi mesi, di modiche a livello parlamentare e governativo; e le organizzazioni sindacali sono tra i soggetti che si stanno confrontando con Governo e Parlamento per migliorare le condizioni di lavoratori e pensionati.

Il Disegno di Legge delega sulla riforma fiscale 2023 ha iniziato il suo iter parlamentare di approvazione il 16 marzo 2023 dopo l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

## LA FISCALITA' IN LOMBARDIA

La Fnp Cisl Lombardia elabora annualmente lo strumento di lavoro *Addizionale Comunale Irpef*, che consiste in un monitoraggio dell'addizionale comunale Irpef di tutti i Comuni nella nostra regione, affinché possa essere utilizzato durante il confronto negoziale con gli enti locali.

Nel 2022 ben 384 Comuni su 1.506<sup>4</sup> (il 25,49% del totale) hanno deliberato modifiche all'addizionale comunale: la gran parte è intervenuta aumentando le percentuali sull'addizionale Irpef comunale in vigore, 15 hanno introdotto l'addizionale *ex novo* e in 21 hanno eliminato l'esenzione. In totale: 1.009 sono i Comuni che nel 2022 hanno applicato l'aliquota unica (di cui 410 all'0,8%), 146 non hanno applicato l'addizionale, 45 hanno un'esenzione sopra i 15.000€ e 351 utilizzano il sistema delle aliquote progressive.

Questo lavoro di analisi, oltre a dare supporto dal punto di vista tecnico, deve assumere anche un carattere politico perché le scelte che vengono operate dai Comuni hanno un indirizzo politico e non solo economico-amministrativo. Infatti i 146 Comuni che non hanno mai attivato l'addizionale Irpef hanno fatto una scelta ben precisa, ovvero per garantire adeguate entrate economiche, hanno deciso di operare su altri tributi, quali per esempio l'Imu sulle seconde abitazioni o l'imposta di soggiorno per i Comuni a vocazione turistica.

Infine, dall'analisi degli accordi, emerge una certa difficoltà a lavorare insieme alle Amministrazioni comunali per andare a modificare (in senso migliorativo) l'addizionale comunale Irpef, che rappresenta uno dei maggiori strumenti di tutela del valore netto delle retribuzioni e delle pensioni.

<sup>4</sup> Nel 2023 i Comuni lombardi sono passati a 1.504 (rispetto a 1.506 del 2022), perché è stata approvata una fusione in provincia di Varese tra tre Comuni in un unico nuovo soggetto.

**TAB 15: Riepilogo totali e medie generali Addizionale Comunale IRPEF provin**

NUMERO COMUNI	PROVINCE LOMBARDE		Media scaglione fisso	M
	ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF	Esenzione Media reddito irpef esente non superiore a		
243	BERGAMO	10.606 €	0,66	
205	BRESCIA	12.106 €	0,61	
148	COMO	12.030 €	0,60	
113	CREMONA	10.538 €	0,63	
84	LECCO	13.451 €	0,57	
60	LODI	11.869 €	0,65	
55	MONZA BRIANZA	13.024 €	0,68	
133	MILANO	12.025 €	0,74	
64	MANTOVA	12.700 €	0,69	
186	PAVIA	11.130 €	0,67	
77	SONDRIO	11.182 €	0,51	
138	VARESE	11.876 €	0,68	
1.506	TOTALI MEDIE REGIONALI	11.878 €	0,64	
		Percentuali		

Fonte: Dipartimento Welfare Fnp Cisl Lombardia su dati Ministero Economie e Finanze (20

Province Lombardia 2022

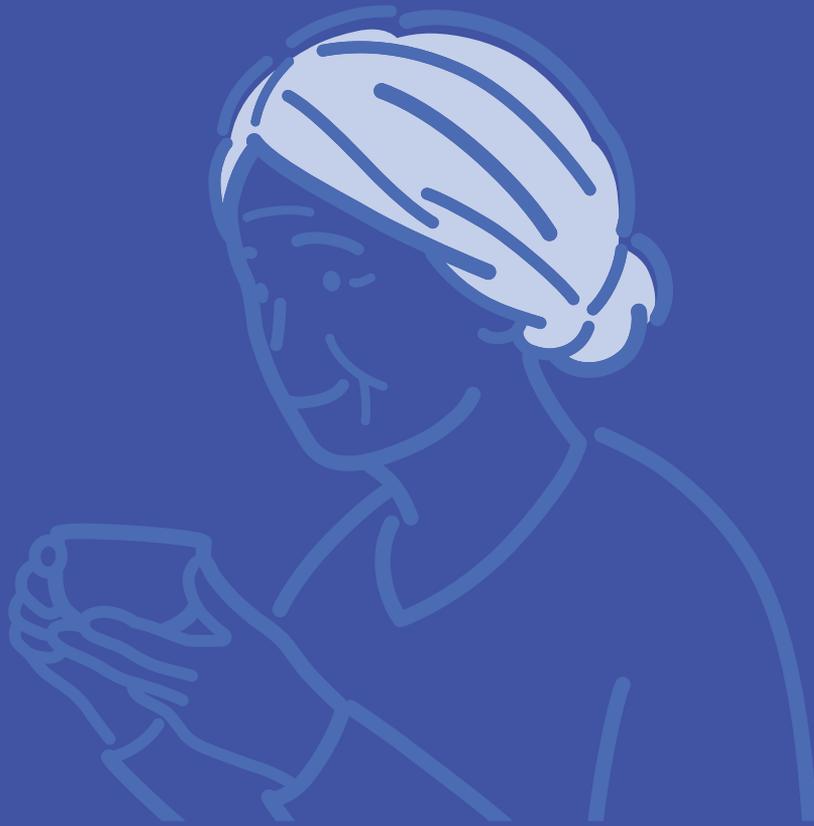
ANNO 2022

ANALISI

	Media aliquota unica	Aliquota unica massima 0,80%	Comuni senza addizionale	Comuni con esenzione	Media aliquote progressive
	175	73	22	82	46
	73%	30%	9%	34%	19%
	128	41	30	115	47
	62%	20%	15%	56%	23%
	97	30	20	73	31
	66%	20%	14%	49%	21%
	88	26	4	53	21
	78%	23%	4%	47%	19%
	31	10	9	45	44
	37%	12%	11%	54%	52%
	45	17	2	42	13
	75%	28%	3%	70%	22%
	33	14	0	43	22
	60%	25%	0%	78%	40%
	105	70	2	95	26
	79%	53%	2%	71%	20%
	45	24	2	50	17
	70%	38%	3%	78%	27%
	121	53	16	95	49
	65%	28%	9%	51%	26%
	42	13	34	11	1
	55%	17%	44%	14%	1%
	99	39	5	91	34
	73%	29%	4%	67%	25%
	1.003	410	146	795	351
	65,67%	27,22%	9,69%	52,79%	23,31%

re (2023)

# CAPITOLO 6



# CONCLUSIONI

# LA NEGOZIAZIONE DEL FUTURO

Il lavoro della negoziazione è caratterizzato da una elevata complessità, in relazione alla numerosità delle figure coinvolte, alla pluralità delle funzioni esercitate, ai diversi piani di responsabilità e alla ricchezza di attese da parte di coloro che vivono nei territori. Un intenso e articolato lavoro di squadra, che attiva sinergie positive e soprattutto testimonia l'appartenenza ad un'unica grande realtà: la Cisl. La pluralità delle competenze (politiche, organizzative e tecniche) è una ricca eredità che scaturisce da anni di lavoro e di investimenti della Cisl e della Fnp.

Per fornire maggiore efficacia e incisività alla negoziazione occorre ricercare sempre di più il riconoscimento e la legittimazione del sindacato come soggetto titolato ad assumere un ruolo di rappresentanza sociale dentro il sistema di welfare locale; tale legittimazione deve provenire dal contatto con gli associati e con la popolazione.

La negoziazione sociale nel 2022 può essere definita quella della ripartenza e della ripresa, infatti in moltissimi verbali sono state trattate tematiche quali le progettualità sulla rigenerazione urbana, la sanità territoriale, le strutture scolastiche e la digitalizzazione della pubblica amministrazione, derivanti principalmente dall'attuazione locale del Pnrr.

Anche nell'annualità appena trascorsa, il numero dei documenti sottoscritti non è stato elevato, ma questo non rappresenta di per sé un fattore negativo. Inoltre nonostante la maggior parte dei verbali siano stipulati con piccoli Comuni e sebbene proprio nelle piccole municipalità il confronto e il dialogo siano generalmente positivi, il potenziale propositivo della concertazione fatica ad esplicitarsi pienamente, anche per i bilanci limitati sotto il profilo economico che non lasciano molto spazio per interventi di tipo innovativo.

Da ciò deve svilupparsi un maggiore sforzo per aumentare la scala di aggregazione, anche alla luce dell'elevato numero dei Comuni nella nostra regione, in modo da riuscire a convogliare maggiori risorse, ottenere una maggiore integrazione tra i diversi ambiti di intervento sociale, assicurare maggiore uniformità del welfare locale ed innovare il sistema della *governance*.

Ribadiamo quindi il forte auspicio ad affiancare al modello di confronto con i Comuni piccoli, la definizione di una programmazione sociale a livello sovracomunale. Inoltre bisognerebbe lavorare affinché si riescano ad ottenere un numero sempre maggiore di accordi e protocolli, rispetto alle verba-

lizzazioni delle riunioni, per incidere maggiormente sulle politiche pubbliche locali.

Un ulteriore suggerimento è quello di identificare pochi obiettivi, ma chiari e precisi tra tutti gli argomenti di discussione con gli attori interlocutori. Tra le numerose tematiche, la fiscalità locale rappresenta ancora una materia fondamentale nella negoziazione perché incide in maniera considerevole sul potere d'acquisto e sul reddito di lavoratori e pensionati; accanto a questa, le altre linee di lavoro sono rappresentate dalle politiche di inclusione sociale. Infatti in questa fase storica caratterizzata dalla continua crescita della popolazione a rischio di vulnerabilità e povertà, risulta necessario attuare politiche e servizi locali di sostegno al reddito e di contrasto alle nuove e vecchie esigenze che stanno emergendo (lavoro, genitorialità, dipendenze, non autosufficienza, energia). Ciò è possibile anche utilizzando strumenti che garantiscano un accesso equo alle misure, quali l'Isee.

Anche la ricostruzione della sanità territoriale risulta, in questo particolare momento, fondamentale e per farlo occorre proseguire il confronto con le direzioni delle Ats e delle Asst, e monitorare insieme con le istituzioni locali lo sviluppo della medicina territoriale, soprattutto in termini di servizi offerti. Un'ultima materia di confronto è rappresentata dallo sviluppo sostenibile, di fatti occorre realizzare azioni per la promozione di stili di vita compatibili con l'ambiente in cui viviamo, anche al fine di garantire un futuro sostenibile alle generazioni che verranno.

Un ulteriore ambito da perfezionare è quello di potenziare tutte le fasi del percorso negoziale e non focalizzarsi solamente sul momento del confronto: partendo da una preparazione svolta sui reali bisogni della cittadinanza, passando per un reale monitoraggio delle politiche negoziate, fino a giungere ad un efficace sistema di comunicazione dei risultati raggiunti.

Per raggiungere tutti questi obiettivi e arrivare ad una negoziazione di qualità e di rivendicazione, come anche votato nel Documento finale del XI° Congresso Fnp Cisl Lombardia tenuto nel mese di febbraio 2022, sono stati proposti e verranno realizzati specifici percorsi formativi per i negoziatori locali.

- 01 **COMUNI GRANDI**
- 02 **ENTI SOVRACOMUNALI**
- 03 **PIU' ACCORDI**
- 04 **OBIETTIVI CHIARI**
- 05 **PERCORSO NEGOZIALE**
- 06 **TEMATICHE**



# BIBLIOGRAFIA

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

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

Fnp Cisl Lombardia, *La negoziazione sociale in Lombardia*, Informa 2, Milano, 2022, Gruppo Stampa GB srl.

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

Istat, *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, 2023.

Lodigiani R., Riva E., Colombi M. (a cura di), *Rapporto 2019. Per una Cisl di "proximità". Il contributo della contrattazione sociale. Osservatorio sociale della contrattazione territoriale Cisl e Fnp Cisl*, Roma, 2019, Edizioni Lavoro.

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

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

Regione Lombardia, Decreto Direzione generale Welfare n° 5708 del 29/04/2022.

Regione Lombardia, Decreto Direzione generale Welfare n° 2787 del 27/02/2023.

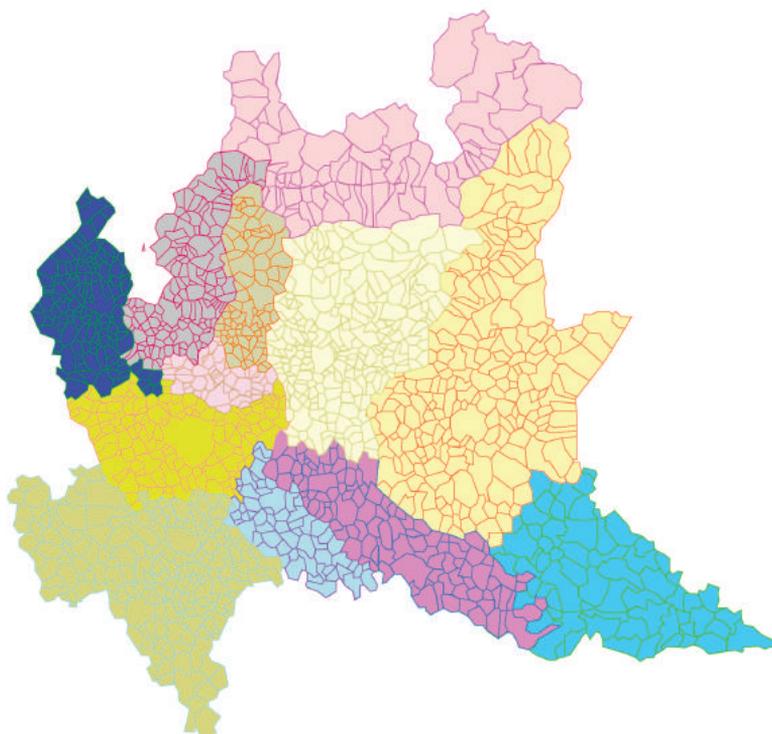
Regione Lombardia, Delibera di Giunta n° XII/590 del 10/07/2023.

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

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

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

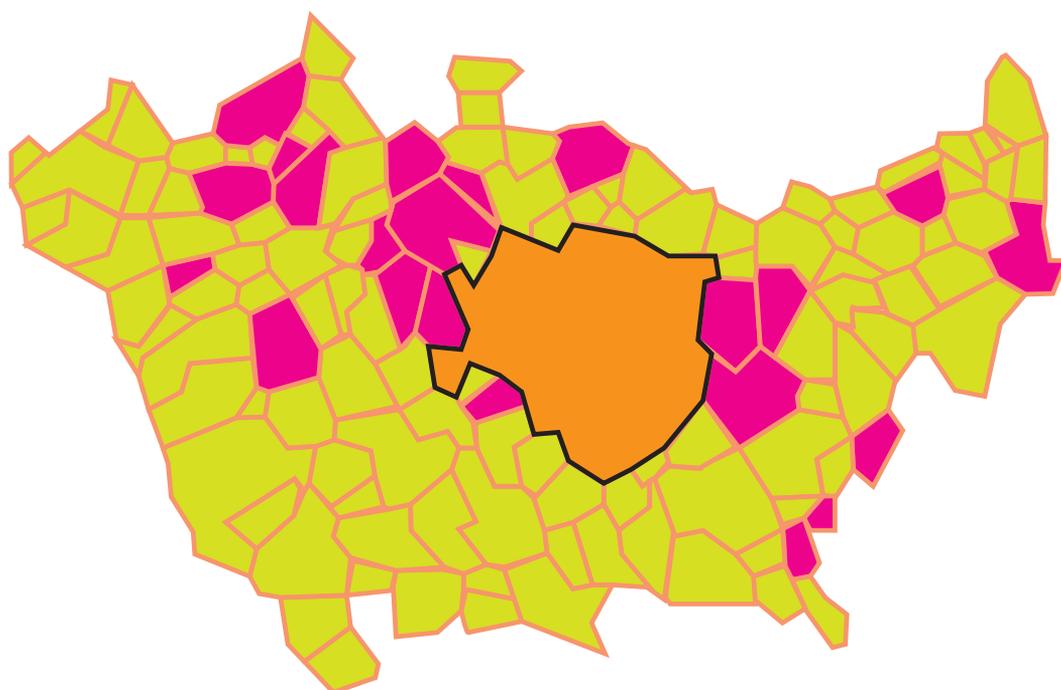
# APPENDICE



## LA MAPPA DELLA NEGOZIAZIONE

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

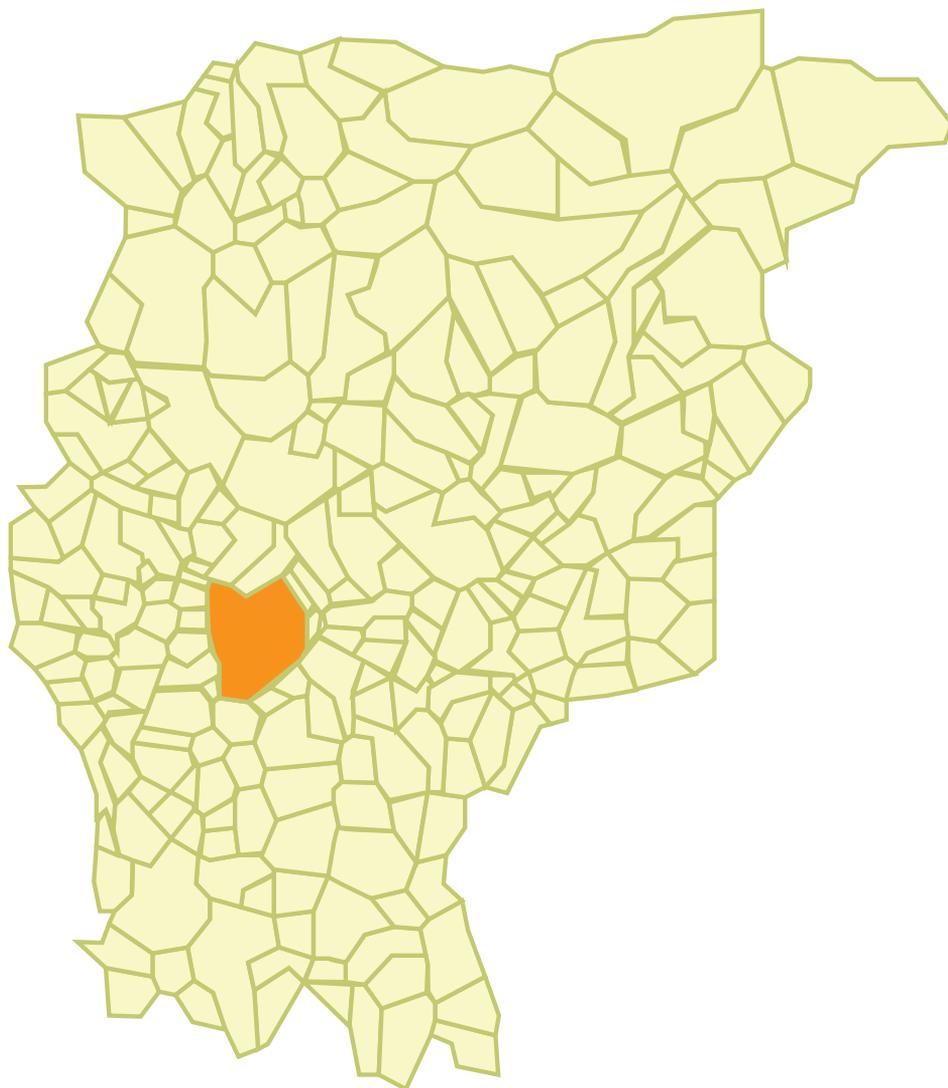
# PROVINCIA DI MILANO



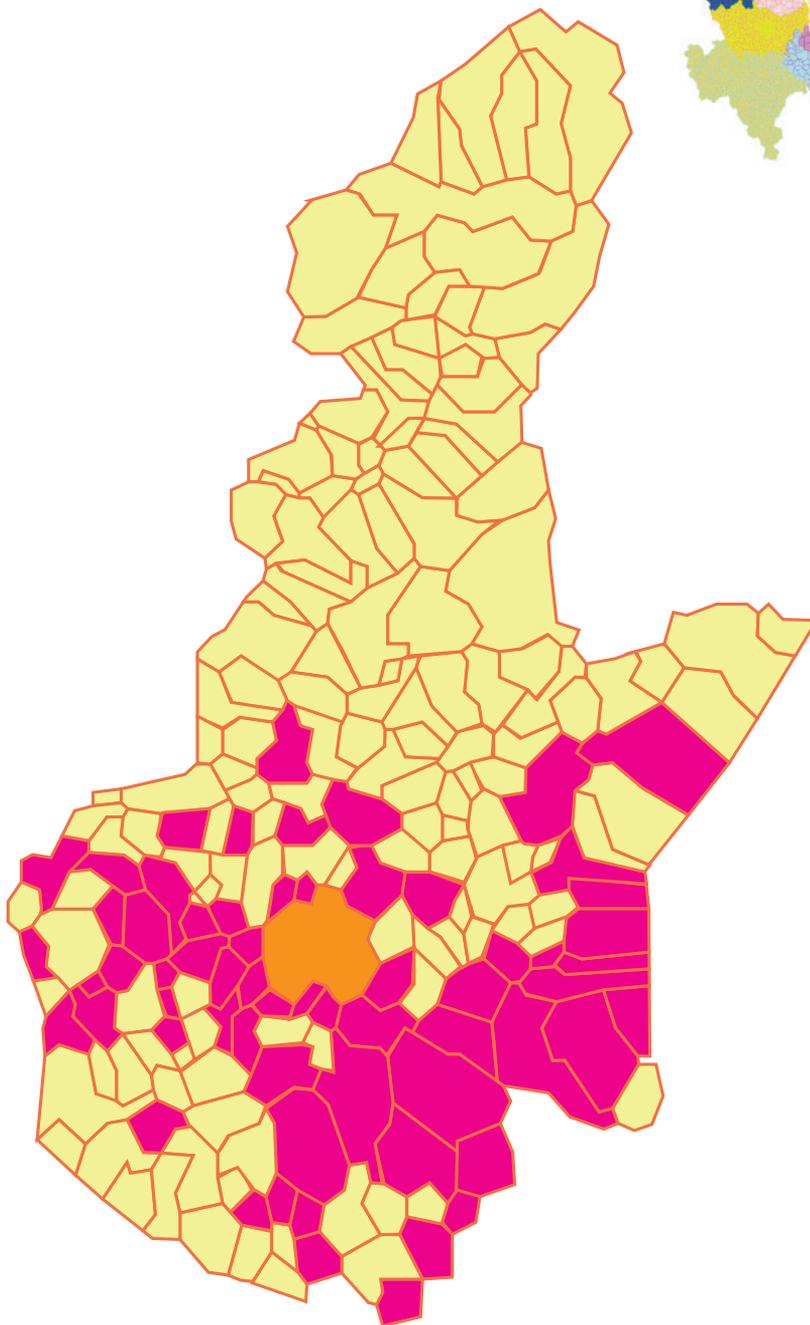
 **CAPOLUOGO DI PROVINCIA**

 **COMUNE NEL QUALE SI E' SVOLTA UN AZIONE NEGOZIALE**

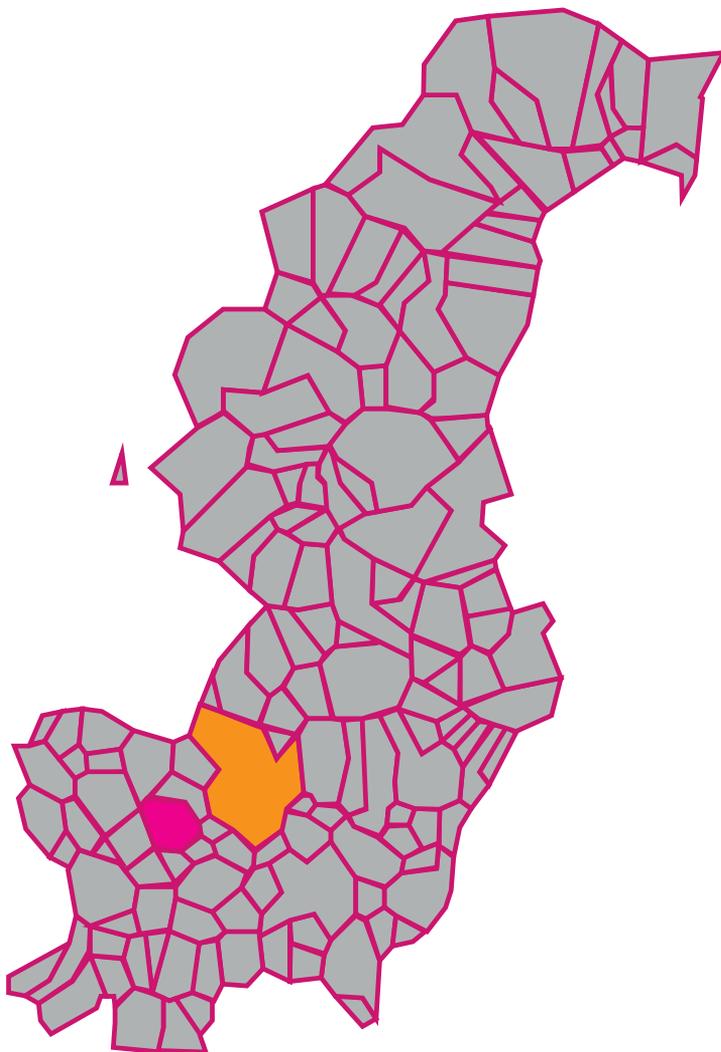
# PROVINCIA DI BERGAMO



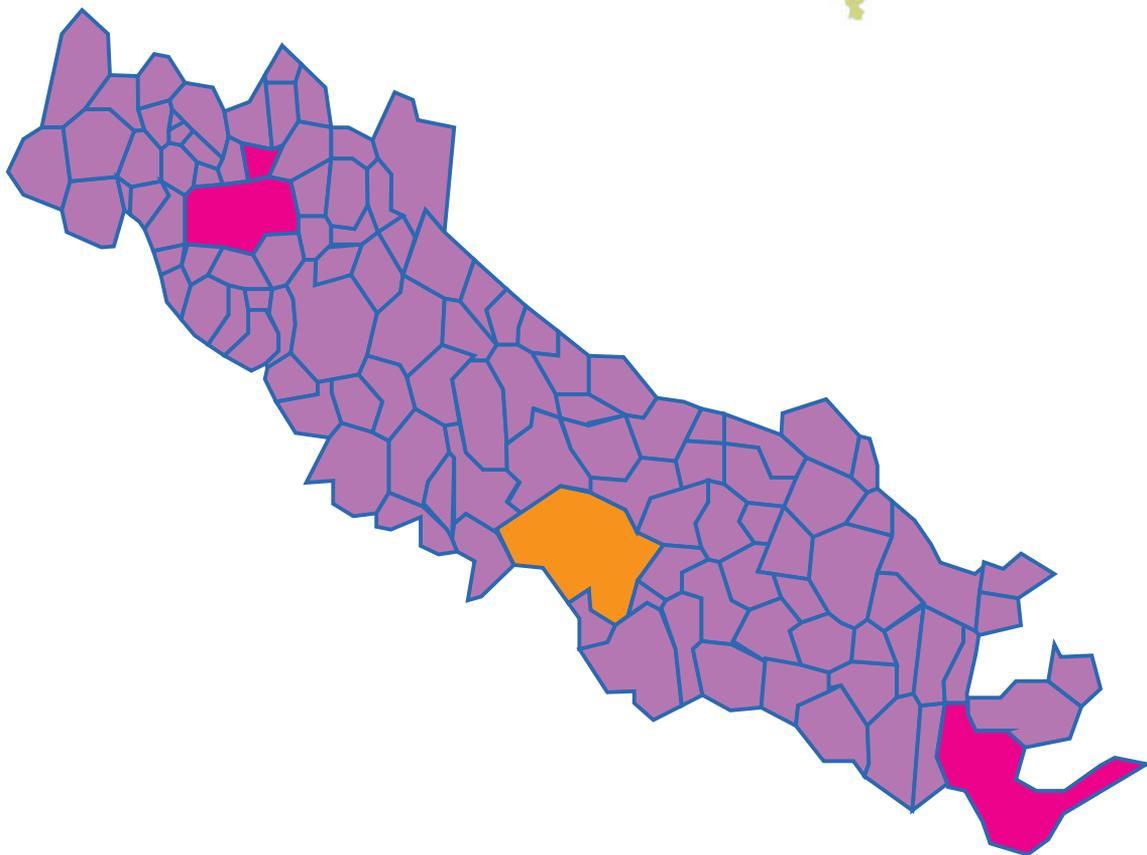
# PROVINCIA DI BRESCIA



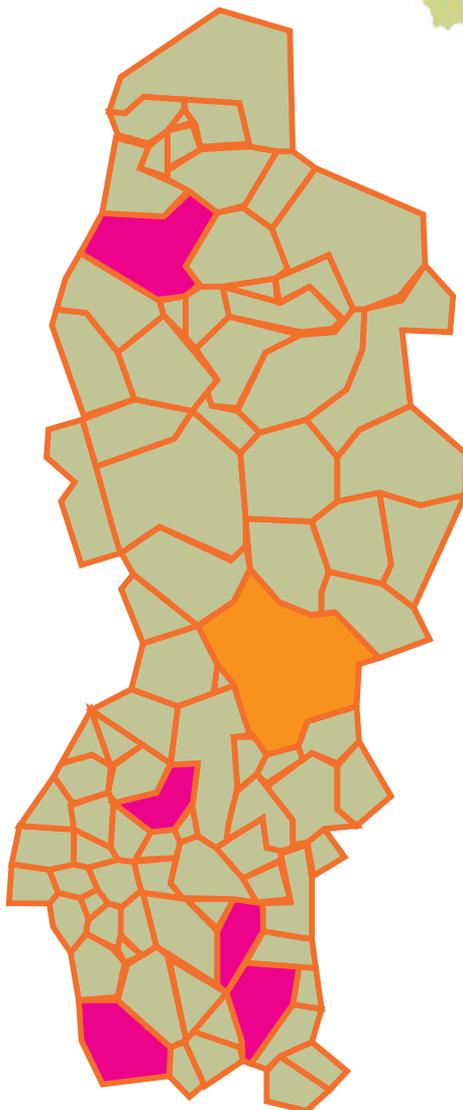
# PROVINCIA DI COMO



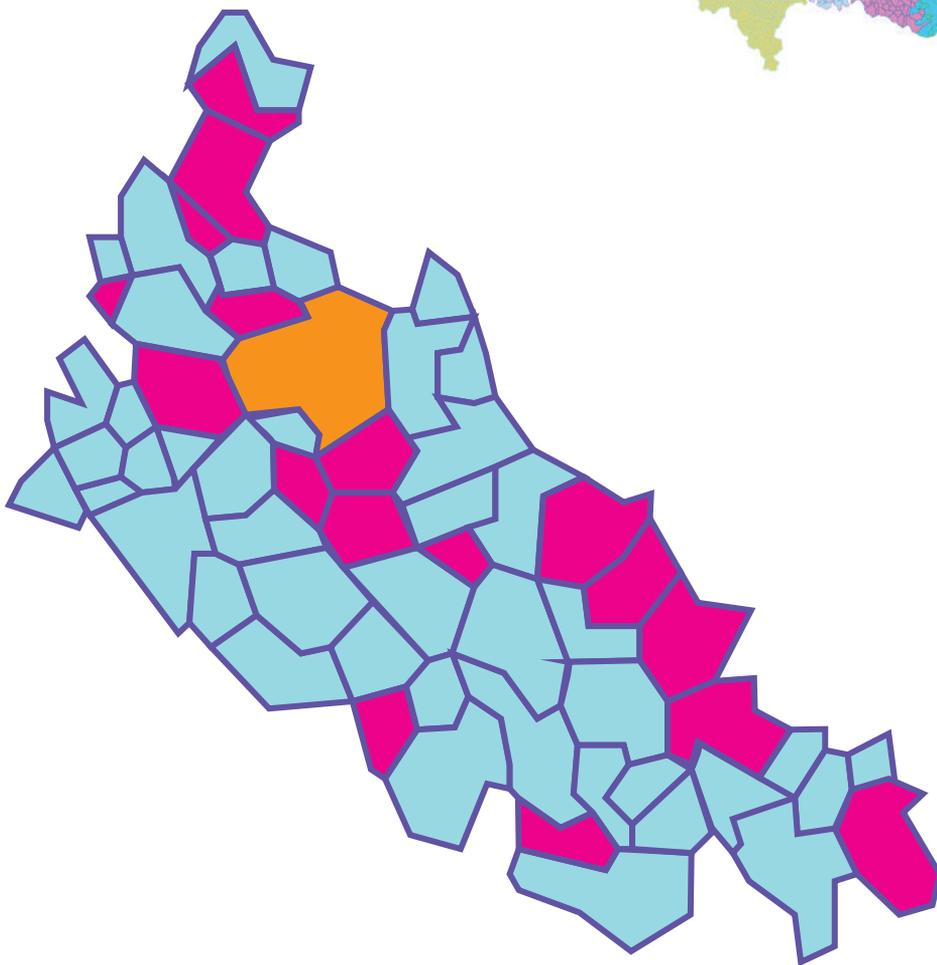
# PROVINCIA DI CREMONA



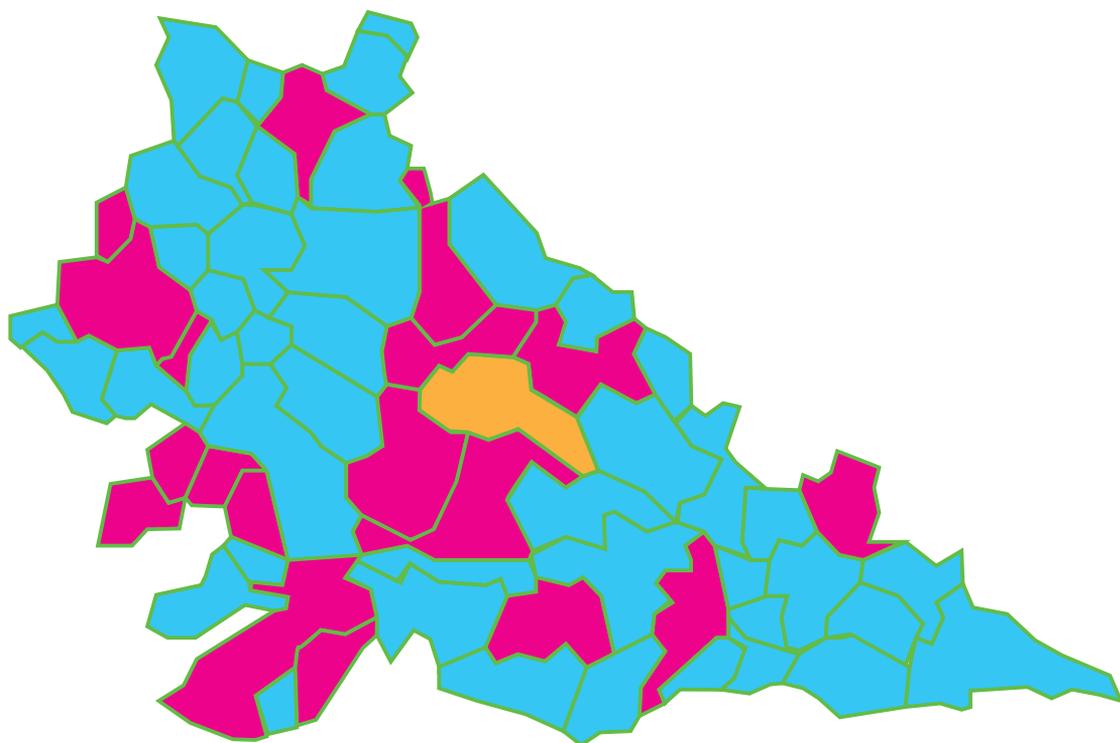
# PROVINCIA DI LECCO



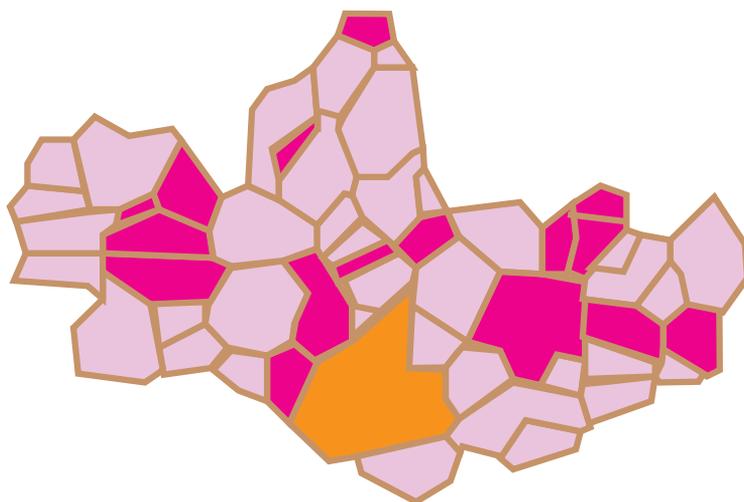
# PROVINCIA DI LODI



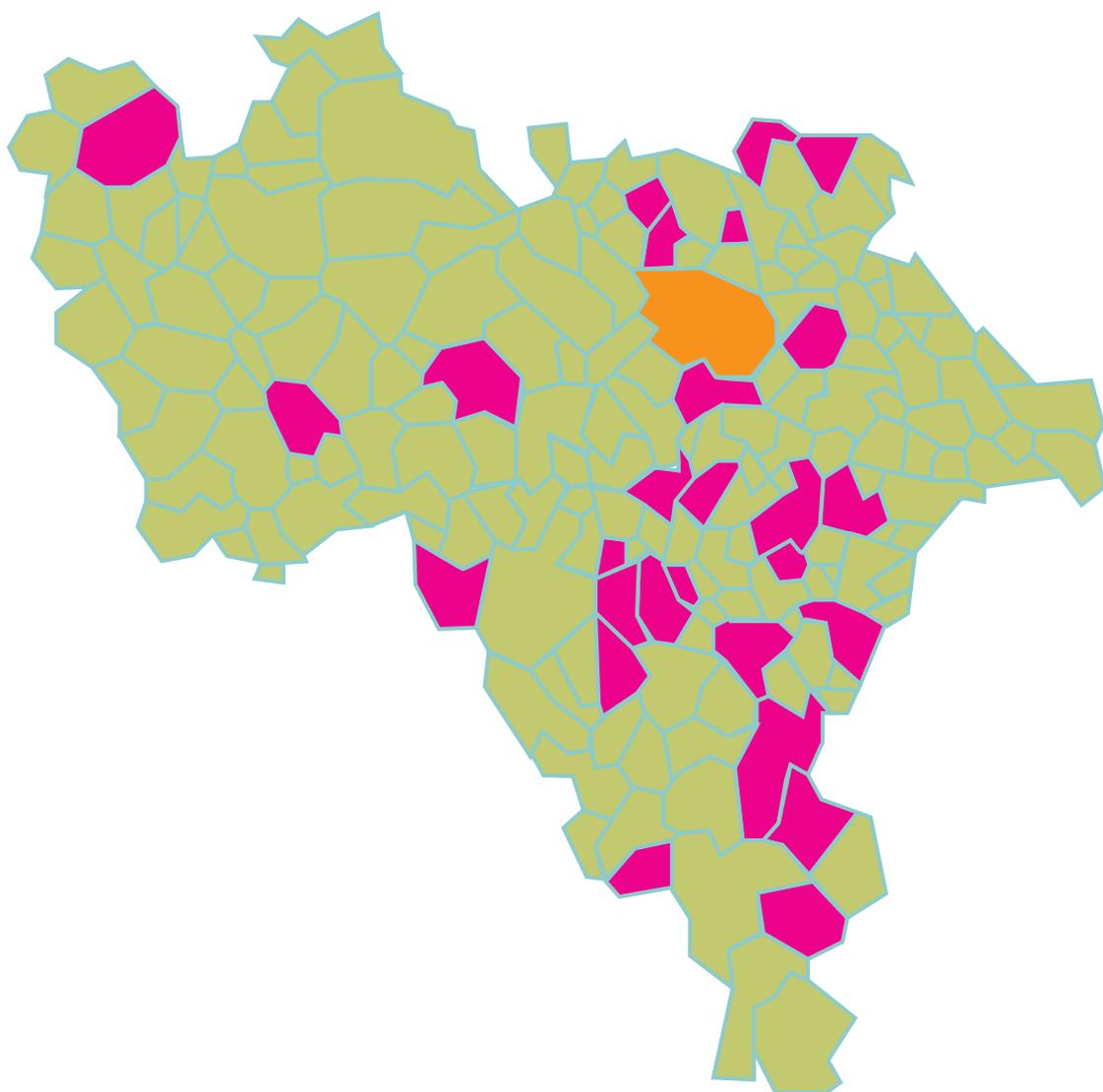
# PROVINCIA DI MANTOVA



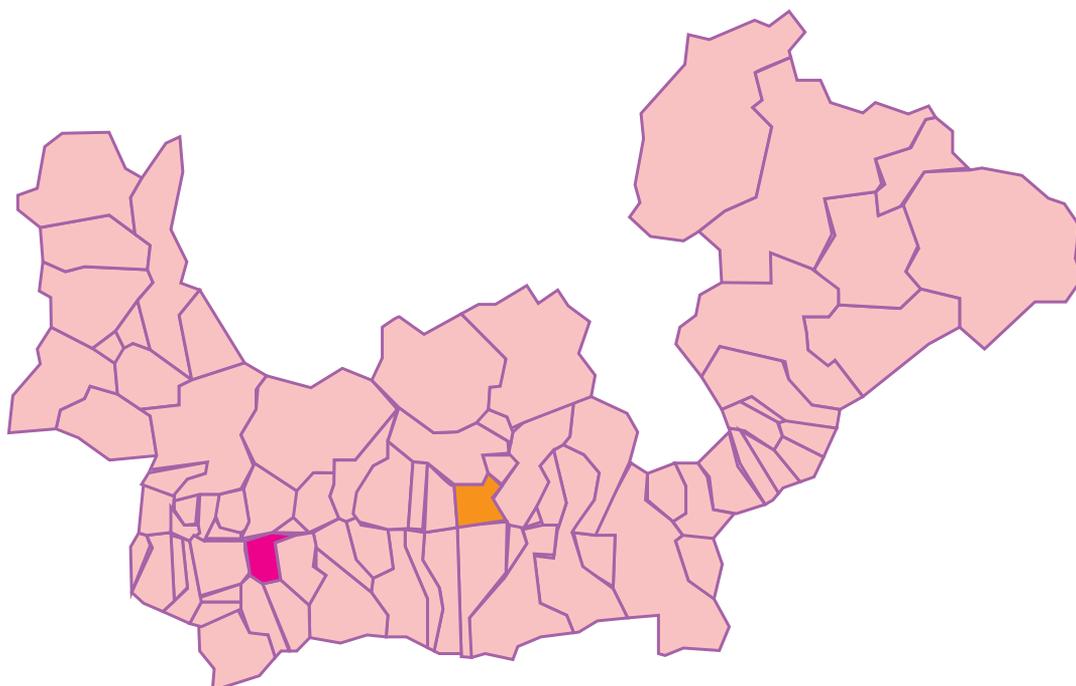
# PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA



# PROVINCIA DI PAVIA



# PROVINCIA DI SONDRIO



# PROVINCIA DI VARESE

