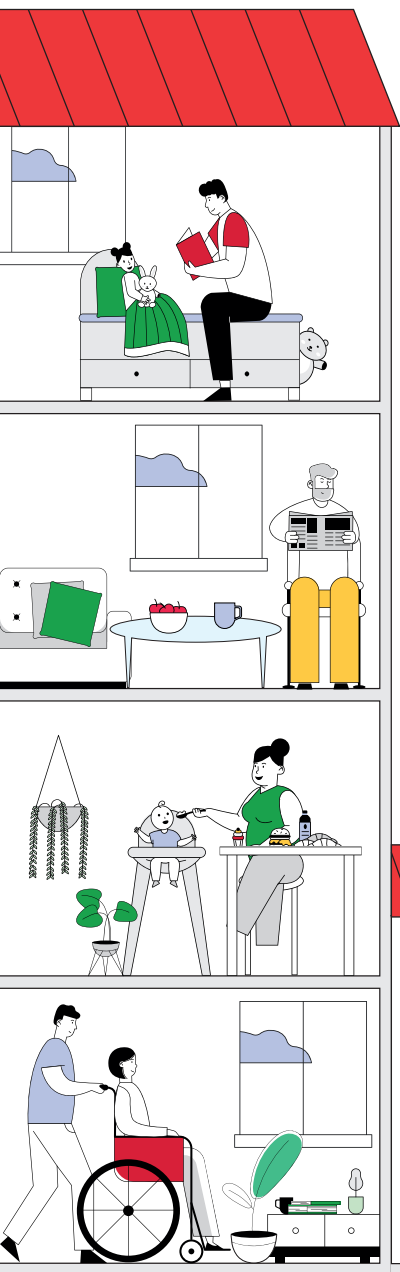


**Osservatorio sociale
della contrattazione territoriale**

Rapporto 2026

*Contrattare e partecipare.
Per programmare
e dare forma sociale
allo sviluppo dei territori*



Osservatorio sociale
della contrattazione territoriale

Rapporto 2026

Contrattare e partecipare.
Per programmare
e dare forma sociale
allo sviluppo dei territori

a cura di

Rosangela Lodigiani, Egidio Riva, Massimiliano Colombi

Introduzione di

Sauro Rossi e Anna Maria Foresi

Il *Rapporto 2026*, tappa intermedia verso il Rapporto finale 2026-2027, è frutto di un percorso di lavoro condiviso tra Cisl e Fnp-Cisl e una équipe di ricerca interuniversitaria, composta da Rosangela Lodigiani, Egidio Riva e Massimiliano Colombi, afferente al Centro di ricerca WWell (Welfare, Work, Enterprise, Lifelong learning) dell'Università cattolica del Sacro cuore.

Sommario

Introduzione	7
<i>di Sauro Rossi e Anna Maria Foresi</i>	

I. La contrattazione sociale di prossimità nel 2025	
<i>di Egidio Riva</i>	13

1. I dati strutturali	13
2. Le azioni previste: numero, aree di politica e tipologia	26
3. I beneficiari	46
4. Gli obiettivi	53
5. Il processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche	57
6. Gli accordi comunali e intercomunali	66
7. Conclusione	68

II. Eppure si muove! Le tendenze evolutive della contrattazione sociale di prossimità	
<i>di Massimiliano Colombi e Rosangela Lodigiani</i>	71

1. Le quattro T della contrattazione sociale di prossimità: dai binari paralleli agli scambi integrati	72
2. Quale organizzazione per quale contrattazione	82
3. La contrattazione sociale come infrastruttura generativa dei territori	89
4. Verso un glossario condiviso dei processi negoziali	94

La squadra dell'Osservatorio sociale	101
---	------------

Introduzione

di Sauro Rossi e Anna Maria Foresti***

Come la CISL afferma da tempo, contrattazione e partecipazione sono leve fondamentali per qualificare le traiettorie dello sviluppo sostenibile. Non si tratta soltanto di presidiare diritti o di negoziare misure, ma di contribuire a orientare lo sviluppo, affinché esso non sia misurato solo dalla crescita economica, ma anche dalla qualità della vita, dalla dignità del lavoro, dalla coesione delle comunità e dalla capacità dei territori di non lasciare indietro nessuno.

Nei luoghi di lavoro come nei territori, questo Rapporto 2026, consolidando una tradizione ormai ultradecennale, offre una sintesi dell'importante e prezioso lavoro svolto dalle nostre strutture nel cruciale e impegnativo campo della contrattazione sociale. È un lavoro spesso silenzioso, quotidiano, radicato nella prossimità; un lavoro che nasce dall'ascolto dei bisogni e che prova a trasformare le fragilità, le domande sociali e le aspettative delle persone in percorsi negoziali, accordi, impegni verificabili e responsabilità condivise.

La puntuale analisi degli accordi sottoscritti nel 2025, rapportati alle evidenze della serie storica, si presta a molte considerazioni, condensate nelle relazioni messe a punto dagli esperti WWELL, che ringraziamo per il competente e qualificato accompagna-

* Segretario Confederale CISL

** Segretaria Nazionale Fnp-CISL

mento di cui beneficiamo da alcuni anni.

Il 2025, primo anno del biennio che considereremo per la redazione del Rapporto definitivo, offre già elementi significativi per comprendere in che misura abbiano iniziato a trovare traduzione concreta i nuovi orientamenti condivisi nel 2024 con le strutture. Tali orientamenti avevano l'obiettivo di ridare impulso all'azione contrattuale nei territori, dopo l'importante lavoro di riordino dell'Osservatorio sociale, rafforzando la capacità della CISL di leggere i cambiamenti, anticipare i bisogni e costruire risposte sociali generative.

Due sono le principali traiettorie strategiche disegnate per i prossimi anni. La prima riguarda l'allargamento dei perimetri territoriali della contrattazione sociale: agire in nuovi territori, riattivare l'iniziativa negoziale laddove non ha avuto continuità, rafforzare la presenza nei contesti nei quali i bisogni sociali crescono ma faticano a trovare rappresentanza.

La seconda riguarda l'apertura a tematiche ulteriori rispetto a quelle più consolidate e tradizionalmente sociali: ampliare le aree di attività, le platee dei beneficiari, gli interlocutori istituzionali e comunitari, mettendo in relazione welfare, lavoro, salute, mobilità, educazione, non autosufficienza, transizione demografica, sviluppo locale e qualità dell'abitare.

Questi importanti propositi vanno testati sul campo, agganciando la contrattazione sociale anche alle politiche di sviluppo territoriale. Ciò richiede attenzione alla cura delle alleanze, interne ed esterne; capacità di costruire convergenze tra livelli organizzativi diversi; uso appropriato degli strumenti, a partire dall'Osservatorio sociale e dal portale AIDA-CISL; investimento nella lettura dei dati e nella verifica degli esiti. Sono tutti elementi necessari per dare più vigore, continuità e incisività all'azione contrattuale.

Per conseguire questi obiettivi sappiamo di dover coltivare, ad ogni livello, maggiori sinergie tra le nostre strutture. Alle consolidate collaborazioni tra CISL e FNP va associata una decisa

azione di coinvolgimento di tutte le altre strutture del mondo CISL che operano nelle comunità locali. Questo passaggio è decisivo anche per trarre maggiore vantaggio, per lavoratrici e lavoratori, pensionate e pensionati e le loro famiglie, da un legame più solido tra welfare aziendale, welfare contrattuale e welfare locale.

La contrattazione sociale può diventare, in questa prospettiva, uno spazio di ricomposizione. Ricomponere ciò che spesso appare separato: il lavoro e la vita quotidiana, la condizione dei pensionati e quella delle famiglie, le politiche pubbliche e le risorse comunitarie, la tutela individuale e la responsabilità collettiva. È in questa capacità di tenere insieme dimensioni diverse che si misura una parte rilevante della sua attualità.

Nell'anno 2025 hanno preso corpo anche diverse iniziative volte a qualificare, in forma coordinata tra territori e strutture nazionali, le indispensabili attività informative e formative, la cura della rete dei contrattualisti sociali e il rafforzamento degli scambi di informazione tra i vari livelli, nella logica della costante bidirezionalità.

Abbiamo identificato “obiettivi misurabili”; avviato processi di accompagnamento; consolidato strumenti operativi che possono permettere di impostare concreti piani di lavoro per uno sviluppo graduale e una progressiva qualificazione della nostra contrattazione sociale. In questa direzione assumono particolare importanza le attività formative, i seminari on-line, la costituzione dei Gruppi di lavoro come luogo privilegiato in cui esperienze territoriali, competenze tecniche e visione possono convergere in proposte solide, coerenti e sostenibili oltre ad essere una valida modalità di confronto e valorizzazione delle buone pratiche.

La formazione, in particolare, non va intesa come un semplice aggiornamento tecnico. Essa rappresenta una leva strategica per costruire linguaggi comuni, rafforzare competenze negoziali, leggere i dati, interpretare i bisogni emergenti, utilizzare meglio gli strumenti disponibili e rendere più solida la capacità della

nostra organizzazione di stare nei processi reali. Formare contrattualisti sociali significa formare persone capaci di ascoltare, leggere, connettere, proporre e accompagnare cambiamenti possibili.

Tutto ciò nella consapevolezza che la capacità di offrire risposte concrete e non velleitarie ai bisogni, alle aspettative e ai desideri delle persone e delle famiglie, così come le stesse innovazioni di sistema, passano attraverso l'impegno ad effettuare un'analisi scrupolosa e precisa dei contesti per valutarne specificità, peculiarità, fragilità e potenzialità. Da questo aspetto non si può prescindere se si vuole esprimere un autentico e qualificato protagonismo sociale nei territori.

Le azioni contrattuali hanno inoltre fatto i conti con aspetti indotti da norme e misure nazionali di rilievo. La riforma delle politiche per le persone con disabilità e per le persone anziane fragili e non autosufficienti; l'innovazione dell'architettura della sanità territoriale; il variegato modo in cui hanno cominciato a diffondersi le pratiche di amministrazione condivisa, attraverso co-programmazione e co-progettazione; l'impulso dato dall'irrobustimento, anche nelle dotazioni organiche, degli Ambiti territoriali sociali per garantire effettivamente i Livelli essenziali delle prestazioni sociali; gli effetti delle misure PNRR sull'ampio campo dell'integrazione socio-sanitaria, stanno ridefinendo in maniera considerevole la cornice in cui siamo chiamati ad operare.

Questa cornice sollecita la CISL non solo a contrastare, ma anche a prevenire le derive sempre più insidiose di dinamiche economiche, sociali e culturali che producono disegualianza, povertà, isolamento ed esclusione sociale. La contrattazione sociale è chiamata a stare dentro questo tempo non in modo difensivo, ma con capacità generativa: non limitandosi a chiedere interventi riparativi, ma contribuendo a costruire condizioni di vita più giuste, comunità più capaci di cura e politiche pubbliche più vicine alle persone.

Per questo è necessario riguadagnare o rafforzare, ad ogni livello, un ruolo di partecipazione attiva dei corpi intermedi nella programmazione strategica delle politiche pubbliche, recuperando spirito e agibilità di quella programmazione negoziata che era il cuore della Legge 328/00.

Una programmazione negoziata con Enti locali e Regioni che possa essere integrata, e non sostituita, da nuovi percorsi come quelli dell'amministrazione condivisa, capaci di valorizzare al meglio gli apporti dei soggetti del Terzo settore per fronteggiare, in maniera anche innovativa, la sfida del rafforzamento delle reti solidali e di welfare, in un quadro sempre più articolato di bisogni di tutela emergenti.

Come ricorda Papa Leone XIV nella recentissima Magnifica Humanitas come essere umani, per riempire di senso le nostre esperienze di vita, siamo tenuti a “dare forma al tempo”.

L'azione spesa nei territori nel campo della contrattazione sociale raccoglie questa esortazione.

Attraverso essa proviamo a dare “forma sociale” allo sviluppo, puntando ad affermare un concetto di sostenibilità che alle compatibilità ambientali ed economiche, associ sempre il rispetto delle persone, la dignità del lavoro e il benessere di comunità costantemente stimulate a combinare sussidiarietà e solidarietà.

In questo senso, ogni accordo non è soltanto un risultato amministrativo o negoziale. È un segno di presenza. È la traccia di una comunità che discute di sé, che riconosce i propri problemi, che prova a ordinare priorità, che sceglie di non delegare tutto alla semplice iniziativa dei singoli o alla sola azione delle istituzioni. La contrattazione sociale diventa così una pratica democratica di prossimità: un modo per rendere visibili bisogni spesso nascosti, per trasformare la rappresentanza in proposta e per fare della partecipazione una responsabilità organizzata.

All'interno di questo impegnativo quadro di iniziativa, sentiamo di esprimere un grazie doveroso a tutti i contrattualisti sociali che dedicano tempo, energie, competenze e passione a questo

rilevantissimo compito. Un ringraziamento va anche al Gruppo dell'Osservatorio sociale e ai Referenti regionali e territoriali, senza i quali non sarebbe possibile valorizzare l'articolato lavoro di prossimità portato avanti nei contesti locali.

L'auspicio è che i segnali di dinamicità rilevati in questo Rapporto non solo possano essere confermati, ma resi strutturali, grazie all'impegno di ognuno dentro il comune e vivo proposito di "essere associazione e fare organizzazione". Essere associazione significa custodire legami, appartenenza, prossimità, fiducia. Fare organizzazione significa trasformare questi legami in metodo, continuità, strumenti, responsabilità e risultati.

È in questo intreccio di idealità e concretezza, di visione e metodo, di partecipazione e contrattazione, che la CISL può continuare a qualificare la propria presenza nei territori. Perché lo sviluppo sostenibile non accade da solo: va orientato, negoziato, abitato e reso umano. E la contrattazione sociale è una delle forme più concrete con cui possiamo continuare a farlo.

I

La contrattazione sociale di prossimità nel 2025

*di Egidio Riva**

1. I dati strutturali

Nell'Osservatorio Cisl sulla contrattazione sociale di prossimità (d'ora in avanti Osservatorio) sono stati caricati, per il 2025 e con aggiornamento a Marzo 2026, i testi di 678 documenti (Tabella 1)¹. Il numero di documenti raccolti nel 2025 segna un incremento costante rispetto agli anni precedenti: +138 documenti (+25,6%) rispetto al 2022, +91 (+15,5%) rispetto al 2023 e +79 (+13,2%) rispetto al 2024.

* Professore associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro
Università degli Studi Milano-Bicocca

¹ Alla data di presentazione di questa edizione del Rapporto, i testi disponibili nell'Osservatorio sono 740.

Tabella 1. Documenti, per regione, ripartizione geografica e anno (% sul totale)

<i>Regione</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2022-2025</i>
Nord-Ovest	53,7	46,9	38,8	37,8	43,9
Piemonte	5,7	5,8	4,2	6,0	5,4
Liguria	1,3	0,5	0,7	0,3	0,7
Lombardia	38,7	35,8	33,2	27,7	33,5
Valle d'Aosta	–	–	–	–	–
Nord-Est	24,3	29,6	29,6	35,8	30
Emilia-Romagna	14,6	21,3	18,4	23,2	19,6
Friuli-Venezia Giulia	0,6	0,5	0,7	2,1	1
Trentino-Alto Adige	–	–	–	–	–
Veneto	9,1	7,8	10,2	10,5	9,4
Centro	23,5	23,2	31,3	24,9	25,9
Toscana	8,9	4,6	11,0	8,8	8,4
Umbria	–	–	0,3	1,2	0,4
Marche	10,6	14,3	15,5	11,1	12,9
Lazio	4,6	4,3	4,5	3,8	4,3
Sud	5,6	4,9	1,0	4,2	2,9
Abruzzo	1,7	4,1	0,3	0,1	1,5
Molise	–	0,3	0,3	–	0,2
Campania	–	–	–	–	–
Puglia	3,7	0,3	–	0,9	1,2
Basilicata	0,2	–	0,5	1,9	0,7
Calabria	–	0,2	0,2	1,3	0,5
Isole	0,0	0,2	0,0	1,0	0,4
Sicilia	0,4	–	–	0,9	0,3
Sardegna	–	0,2	–	0,1	0,1
Totale (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

Anche nel 2025 la Lombardia si conferma la regione con i volumi più elevati di contrattazione sociale documentata: 188 testi, pari al 27,7% del totale nazionale. Seguono Emilia-Romagna con 157 documenti (23,2% del totale), Marche con 75 (11,1%), Veneto con 71 (10,5%) e Toscana con 60 (8,8%). Complessivamente, queste cinque regioni sommano 551 testi, pari all'81,3% del totale nazionale, confermando una forte concentrazione territoriale della contrattazione sociale documentata nelle aree del Centro-Nord. L'analisi del quadriennio 2022- 2025 evidenzia, tuttavia, una progressiva redistribuzione territoriale della produzione documentale connessa alla contrattazione sociale. Nel dettaglio, la Lombardia, pur mantenendo il primato, registra rispetto al 2022 una riduzione sia in termini assoluti (-21 documenti) sia in termini relativi (-11,0 punti percentuali). Di segno opposto appare l'andamento dell'Emilia-Romagna, che registra la crescita più significativa del periodo, con un incremento di 78 documenti e un aumento del proprio peso percentuale di 8,6 punti. Anche il Veneto registra una crescita (+22 testi), mentre le Marche evidenziano una forte espansione tra il 2022 e il 2024 e, nonostante una flessione registrata nell'ultimo anno (-18 testi), mantengono livelli elevati di attività negoziale documentata. Più stabile risulta il Lazio, che nel periodo in esame si mantiene tra 25 e 27 documenti annui, con un'incidenza compresa tra il 3,8% e il 4,6% del totale nazionale. La Toscana presenta un andamento più discontinuo, caratterizzato da una significativa flessione nel 2023 e da una successiva ripresa nel biennio seguente. Nel Mezzogiorno i livelli della contrattazione sociale di prossimità restano più contenuti, ma emergono alcuni segnali di crescita recente. La Basilicata passa da 1 documento nel 2022 (0,2% del totale) a 13 nel 2025 (1,9% del totale); la Calabria da 0 a 9 testi (1,3% del totale); la Sicilia da 2 a 6 documenti (0,9% del totale). Anche l'Umbria registra un incremento significativo, passando da 0 testi nel 2022 a 8 nel 2025 (1,2% del totale). Nel 2025 la contrattazione sociale di prossimità si caratterizza per una netta prevalenza di intese o accordi – ossia i testi formal-

mente sottoscritti dalle parti sociali che definiscono gli esiti dei processi negoziali – che rappresentano il 77,4% del totale dei documenti presenti nell'Osservatorio (Tabella 2). Gli incontri – vale a dire i momenti del dialogo sociale tra le parti che possono, ma non necessariamente, esitare nella sottoscrizione di un accordo – costituiscono il 22,4% del totale, mentre la categoria “Altro”, che comprende documenti quali comunicazioni o note congiunte, si attesta allo 0,1%. Rispetto al 2024 si osserva un rafforzamento della componente più formalizzata della contrattazione sociale: l'incidenza di intese o accordi aumenta di 3,9 punti percentuali, mentre la quota degli incontri si riduce di 3,5 punti. La categoria “Altro” diminuisce ulteriormente, confermando il suo carattere residuale. Il confronto con gli anni precedenti evidenzia una sostanziale stabilità della struttura della contrattazione sociale, caratterizzata lungo tutto il quadriennio dalla prevalenza di documenti negoziali formalizzati. Più variabile appare, invece, l'andamento degli incontri, che crescono progressivamente tra il 2022 e il 2024, per poi ridursi nel 2025. Il dato sembra indicare una fase intermedia di maggiore ricorso a momenti di confronto preparatori o interlocutori, seguita da un ritorno a forme più consolidate di dialogo sociale, testimoniato dalla crescita delle intese formalmente sottoscritte. Anche la progressiva riduzione della categoria “Altro” sembra confermare una crescente standardizzazione delle pratiche di contrattazione sociale, sempre più riconducibili alle tipologie consolidate dell'incontro e dell'accordo.

Tabella 2. Documenti, per tipologia e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Intesa/Accordo	76,1	74,3	73,5	77,4	75,4
Incontro	20,2	24,9	25,9	22,4	23,4
Altro	3,7	0,9	0,7	0,1	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

Restringendo la disamina alle cinque regioni per le quali vi è maggiore evidenza di contrattazione sociale di prossimità (Tabella 3), nel 2025 si colgono differenze nette nella distribuzione tra “Intese/Accordi” e “Incontri”. La Toscana presenta l’incidenza più elevata di accordi formalizzati, pari al 93,3% del totale, seguita da Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Lombardia. Quest’ultima è la regione in cui la componente degli incontri ha il peso maggiore (31,9%) mentre Toscana e Veneto confermano un modello più orientato alla formalizzazione dei processi negoziali. Il confronto con il 2024 mostra andamenti differenziati. L’Emilia-Romagna registra il cambiamento più rilevante, con un forte aumento della quota di intese o accordi, dal 57,3% all’81,5%. Anche Marche e Toscana si caratterizzano per una crescita della componente formalizzata, sebbene più contenuta, mentre la Lombardia rimane sostanzialmente stabile. Il Veneto, al contrario, mostra una riduzione della quota di intese o accordi, dal 93,4% all’85,9%, accompagnata da un aumento del peso relativo degli incontri. Sul quadriennio 2022-2025, Toscana e Veneto si distinguono per una netta prevalenza delle intese o accordi, rispettivamente pari al 94,0% e al 92,5%. Marche e Lombardia presentano, invece, una maggiore incidenza degli incontri, pur mantenendo una prevalenza degli accordi. L’Emilia-Romagna rappresenta il caso più dinamico: il valore complessivo di intese o accordi, pari al 58,4%, è condizionato dal dato iniziale del 2022, ma la traiettoria successiva indica una progressiva convergenza verso livelli più elevati di formalizzazione negoziale.

Tabella 3. Documenti, per regione, anno e tipologia (% sul totale)

	<i>Intesa/Accordo</i>	<i>Incontro</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna				
2022	36,7	53,2	10,1	100,0
2023	44,0	56,0	–	100,0
2024	57,3	42,7	–	100,0
2025	81,5	18,5	–	100,0
2022-2025	58,4	39,9	1,7	100,0
Lombardia				
2022	75,1	23,9	1,0	100,0
2023	75,2	24,3	0,5	100,0
2024	67,8	32,2	–	100,0
2025	68,1	31,9	–	100,0
2022-2025	71,7	27,9	0,4	100,0
Marche				
2022	82,5	17,5	–	100,0
2023	78,6	21,4	–	100,0
2024	72,0	28,0	–	100,0
2025	78,7	21,3	–	100,0
2022-2025	77,3	22,7	–	100,0
Toscana				
2022	100,0	–	–	100,0
2023	96,3	3,7	–	100,0
2024	89,4	10,6	–	100,0
2025	93,3	6,7	–	100,0
2022-2025	94,0	6,0	–	100,0
Veneto				
2022	95,9	4,1	–	100,0
2023	97,8	2,2	–	100,0
2024	93,4	6,6	–	100,0
2025	85,9	14,1	–	100,0
2022-2025	92,5	7,5	–	100,0

La dimensione comunale continua a rappresentare il principale ambito di sviluppo della contrattazione sociale (Tabella 4). Nel 2025 i documenti riferiti al livello comunale rappresentano il 76,0% del totale, mentre quelli di livello sub-comunale incidono per l'1,6% e risultano presenti esclusivamente in Lombardia. Nel complesso, oltre tre quarti della contrattazione sociale si sviluppano quindi su scala municipale. Seguono gli accordi intercomunali (10,8%), quelli provinciali (6,9%) e regionali (4,0%), mentre gli accordi interprovinciali mantengono un'incidenza molto contenuta (0,7%). Nel confronto con il 2024 si osserva una lieve riduzione della contrattazione di livello comunale (-2,3 punti percentuali), mentre la dimensione sub-comunale diminuisce di 1,2 punti. Crescono i documenti intercomunali (+3,5 punti percentuali), provinciali (+1,9 punti) e regionali (+0,9 punti), segnalando una moderata tendenza verso forme di contrattazione a livello sovracomunale. L'analisi dell'intero periodo conferma, comunque, la netta centralità della dimensione municipale della contrattazione sociale. Nel quadriennio i documenti di ambito comunale rappresentano il 78,4% del totale e quelli siglati a livello sub-comunale il 2,0%, mentre i testi validi su scala intercomunale si attestano all'8,9%. Più contenuta è l'incidenza relativa di documenti di livello provinciale (0,7%), regionale (4,5%) e interprovinciale (0,7%).

Tabella 4. Documenti, per ambito di validità e anno (% sul totale e v.a.)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Sub-comunale	2,4	1,4	2,8	1,6	2,0
Comunale	78,9	80,7	78,3	76,0	78,4
Intercomunale	8,7	8,7	7,3	10,8	8,9
Provinciale	0,6	0,5	1,0	0,7	0,7
Interprovinciale	5,0	4,4	5,0	6,9	5,4
Regionale	4,4	4,3	5,5	4,0	4,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

Nel dettaglio regionale (Tabella 5), il Veneto presenta una struttura della contrattazione sociale più centrata sul livello comunale: il 97,2% dei documenti ha, infatti, validità in tale ambito, mentre risultano residuali sia i testi siglati a livello sia intercomunale sia provinciale (entrambi pari all'1,4%). Anche la Toscana mantiene una forte prevalenza della dimensione municipale, che nel 2025 riguarda il 90% dei testi presenti nell'Osservatorio. Nel confronto con il 2024 si osserva, tuttavia, una riduzione di 8,5 punti percentuali della quota di documenti di dialogo sociale sottoscritti a livello comunale e una crescita dell'incidenza dei testi in ambito provinciale, che passano dall'1,5% al 6,7%. La Lombardia presenta una configurazione più articolata. Pur restando prevalente il livello comunale e sub-comunale (78,8%), nel 2025 aumentano i documenti intercomunali (+4,6 punti percentuali rispetto al 2024) e quelli provinciali (+3,5 punti), mentre diminuisce la quota di testi negoziati per il livello comunale e sub-comunale (-7,6 punti). Anche l'Emilia-Romagna evidenzia una struttura relativamente diversificata della contrattazione sociale. La quota dei testi comunali si attesta al 72,6%, il valore più basso tra le regioni considerate insieme alle Marche, mentre cresce significativamente il livello intercomunale, che raggiunge il 17,8% (+8,7 punti percentuali rispetto al 2024). Sempre in Emilia-Romagna è rilevante la presenza di documenti a valere su scala provinciale (6,4%). Le Marche mostrano un andamento differente. Nel 2025 aumenta sensibilmente il peso dei documenti comunali, che raggiungono il 74,7% del totale (+12,3 punti percentuali rispetto al 2024), mentre diminuiscono i testi siglati a livello provinciale (-6,8 punti) e regionale (-1,5 punti).

L'analisi del periodo 2022-2025 evidenzia alcuni elementi di continuità. In tutte le regioni considerate prevale stabilmente il livello municipale. Le differenze emergono, soprattutto, nel peso assunto dalle forme di dialogo sociale sovracomunale. Veneto e Toscana presentano nel quadriennio la struttura più fortemente centrata sul livello municipale, con quote medie rispettivamente

pari al 98,7% e 93,5%. Emilia-Romagna e Marche si caratterizzano, invece, per una maggiore diffusione di documenti intercomunali, provinciali e regionali. In particolare, nelle Marche i testi validi su scala regionale rappresentano il 13,6% del totale nel quadriennio, il valore più elevato tra le regioni considerate. La Lombardia si colloca in una posizione intermedia, caratterizzata da una significativa presenza di documenti siglati a livello comunale o sub-comunale, accompagnata però da una quota non trascurabile di testi a valere sul livello provinciale e intercomunale.

Tabella 5. Documenti, per regione, anno e ambito di validità (% sul totale)

<i>Regione/ anno</i>	<i>Sub- Comunale</i>	<i>Comunale</i>	<i>Inter- comunale</i>	<i>Inter- provinciale</i>	<i>Provinciale</i>	<i>Regionale</i>	<i>Totale</i>
Emilia-Romagna							
2022	–	78,5	10,1	–	8,9	2,5	100,0
2023	–	81,6	16,0	0,8	1,6	–	100,0
2024	–	75,5	9,1	–	2,7	12,7	100,0
2025	–	72,6	17,8	1,3	6,4	1,9	100,0
2022-2025	–	76,6	14,0	0,6	4,7	4,0	100,0
Lombardia							
2022	2,4	89,5	4,3	1,0	2,4	0,5	100,0
2023	–	92,4	1,9	–	5,2	0,5	100,0
2024	2,0	84,4	5,0	2,5	5,5	0,5	100,0
2025	1,1	77,7	9,6	1,6	9,0	1,1	100,0
2022-2025	1,4	86,2	5,1	1,2	5,5	0,6	100,0
Marche							
2022	–	63,2	21,1	–	3,5	12,3	100,0
2023	–	59,5	16,7	–	2,4	21,4	100,0
2024	–	62,4	16,1	–	10,8	10,8	100,0
2025	–	74,7	12,0	–	4,0	9,3	100,0
2022-2025	–	64,7	16,2	–	5,5	13,6	100,0
Toscana							
2022	–	89,6	2,1	–	4,2	4,2	100,0
2023	–	96,3	–	–	–	3,7	100,0
2024	–	98,5	–	–	1,5	–	100,0
2025	–	90,0	1,7	–	6,7	1,7	100,0
2022-2025	–	93,5	1,0	–	3,5	2,0	100,0
Veneto							
2022	–	98,0	–	–	–	2,0	100,0
2023	–	100,0	–	–	–	–	100,0
2024	–	100,0	–	–	–	–	100,0
2025	–	97,2	1,4	–	1,4	–	100,0
2022-2025	–	98,7	0,4	–	0,4	0,4	100,0

Quanto al periodo di validità temporale (Tabella 6), nel 2025 prevalgono i documenti in vigore per 12 mesi, che rappresentano il 74,1% dei casi per i quali è disponibile l'informazione in esame. Seguono i testi con una validità temporale compresa tra 13 e 24 mesi (11,7%), mentre le classi tra 25 e 36 mesi e tra 37 e 48 mesi si attestano, entrambe, al 6,9%. I documenti con una validità temporale superiore ai 48 mesi mantengono un'incidenza molto contenuta (0,4%). Rispetto al 2024 si coglie una riduzione dell'incidenza dei testi del dialogo sociale con validità annuale (-6,9 punti percentuali), cui si accompagna una crescita significativa delle durate medio-lunghe. In particolare, aumentano sensibilmente sia i testi con validità compresa tra 25 e 36 mesi (+4,6 punti percentuali) sia quelli tra 37 e 48 mesi (+5,7 punti). Diminuisce, invece, il peso relativo dei documenti con durata comprese tra 13 e 24 mesi (-3,5 punti), mentre le forme di dialogo sociale di più lunga validità restano residuali. Il quadriennio conferma come la contrattazione sociale di prossimità continui a fondarsi su testi di breve validità, con una netta prevalenza dei documenti in vigore per un massimo di 12 mesi in tutti gli anni considerati. Tuttavia, l'andamento più recente sembra indicare un parziale rafforzamento delle forme di dialogo sociale con effetti di medio periodo, dopo la forte concentrazione sulle durate annuali registrata nel 2024. Le durate intermedie mostrano, infatti, un andamento variabile nel corso del quadriennio, suggerendo differenti modalità di programmazione e consolidamento delle relazioni negoziali.

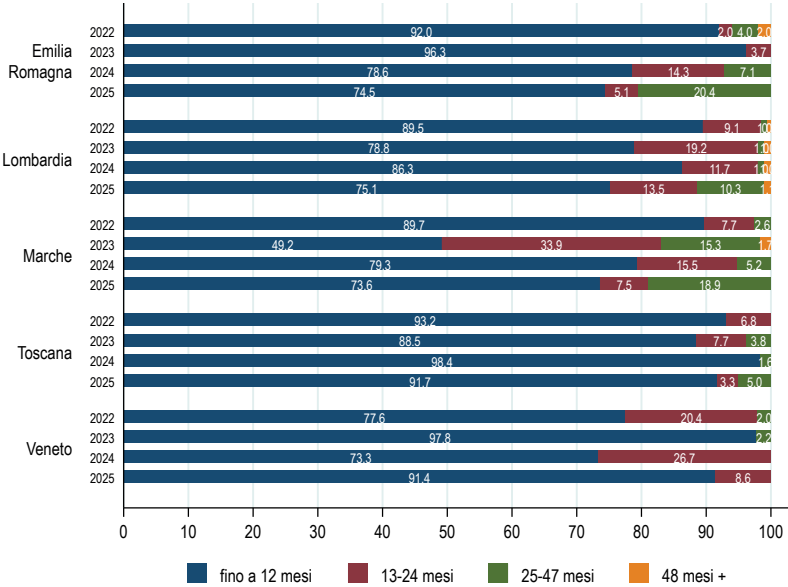
Tabella 6. Documenti, per durata in mesi e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
fino a 12 mesi	77,1	68,9	81,0	74,1	75,1
13-24 mesi	14,5	20,5	15,2	11,7	15,5
25-36 mesi	5,6	8,0	2,3	6,9	5,8
37-48 mesi	1,5	2,1	1,2	6,9	3,1
oltre 48 mesi	1,3	0,6	0,2	0,4	0,6
Totale validi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale validi (v.a.)	462	528	480	549	2.019
Mancanti (v.a.)	78	59	119	129	385
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

In tutte le regioni oggetto di approfondimento, nel 2025 spiccano i documenti di durata pari o inferiore ai 12 mesi (Figura 1). Tale quota risulta particolarmente elevata in Toscana (91,7%) e Veneto (91,4%). Valori più contenuti si osservano in Emilia-Romagna (74,5%), Lombardia (75,1%) e Marche (73,6%), dove appare maggiormente diffusa la contrattazione di durata pluriennale. Le differenze regionali emergono, soprattutto, nella incidenza dei testi validi per un periodo medio-lungo. Nelle Marche il 17,0% dei documenti presenta una durata compresa tra 37 e 48 mesi, mentre il 7,5% si colloca tra 13 e 24 mesi. Anche l'Emilia-Romagna evidenzia una quota significativa di documenti con validità tra 37 e 48 mesi (13,9%), accompagnata dal 6,6% di testi tra 25 e 36 mesi e dal 5,1% tra 13 e 24 mesi. La Lombardia si caratterizza per la quota di testi in vigore per un periodo compreso tra 13 e 24 mesi (13,5%) e tra 25 e 36 mesi (10,3%). Toscana e Veneto mantengono, invece, una struttura fortemente concentrata sul dialogo sociale con effetti di breve durata. L'analisi dell'intero periodo 2022-2025 conferma tali differenze territoriali. Toscana (93,8%) e Veneto (84,9%) presentano, stabilmente, la quota più elevata di documenti negoziali con validità pari al massimo a 12 mesi. Emilia-Romagna e Marche mostrano, invece, una

maggior articolazione temporale della contrattazione sociale: nel quadriennio i testi in vigore per un periodo superiore ai 24 mesi rappresentano il 9,8% in Emilia-Romagna e l'11,5% nelle Marche. La Lombardia si colloca in una posizione intermedia, con l'82,6% dei testi in vigore per un periodo pari al massimo a 12 mesi e una quota pari al 4,0% di documenti in vigore per un periodo superiore ai 24 mesi.

Figura 1. Documenti, per regione, anno e durata in mesi (% sul totale)



2. Le azioni previste: numero, aree di politica e tipologia

I dati restituiscono l’immagine di una contrattazione sociale mediamente articolata, nella quale coesistono documenti di minore ampiezza e percorsi negoziali più estesi (Tabella 7). I documenti che prevedono un numero massimo di 5 azioni rappresentano il 39,8% del totale, mentre quelli con 6-10 azioni raggiungono il 30,2%. Allo stesso tempo, quasi un terzo dei documenti include più di dieci azioni negoziate: il 18,6% ne comprende tra 11 e 20, il 5,9% tra 21 e 30 e il 5,5% oltre 30. Anche gli indicatori sintetici confermano questa struttura. Nel 2025 la mediana si attesta a 7 azioni per documento, mentre il valore medio rimane prossimo alle 10 azioni, evidenziando una significativa estensione degli interventi negoziati. Rispetto al 2024 emerge un rafforzamento dei documenti di minore ampiezza, accompagnato da una lieve riduzione dell’ampiezza media dei documenti, mentre il valore mediano rimane stabile. Le classi di maggiore ampiezza mantengono, comunque, un’incidenza sostanzialmente stabile, confermando la persistenza di percorsi negoziali articolati.

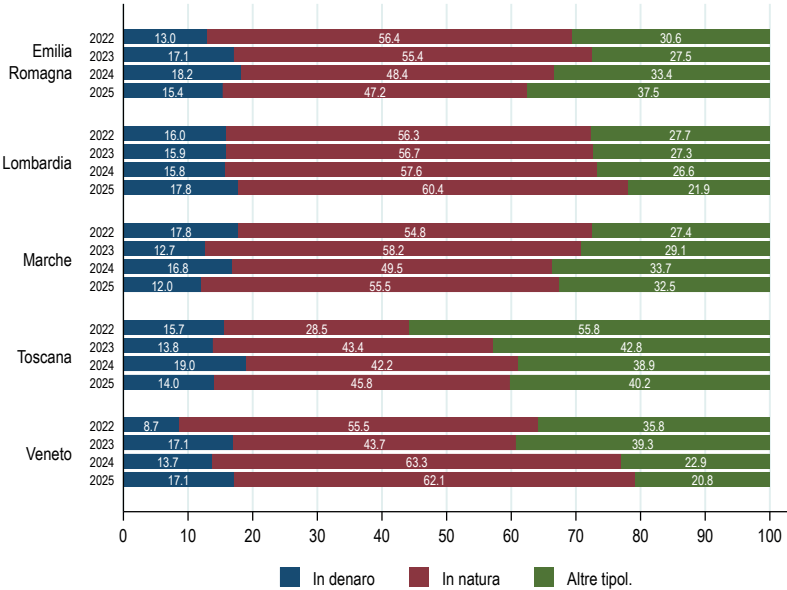
Tabella 7. Documenti, per numero di azioni previste e anno (% sul totale e v.a.)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
fino a 5	35,9	33,4	37,6	39,8	36,8
6/10	25,7	29,3	32,4	30,2	29,5
11/20	21,7	22,5	17,5	18,6	20,0
21/30	10,6	8,7	5,8	5,9	7,6
oltre 30	6,1	6,1	6,7	5,5	6,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404
Media	11,6	11,8	10,7	10,3	11,0
Mediana	8	8	7	7	7

Per regione (Figura 1), Emilia-Romagna e Toscana mostrano una netta prevalenza di testi con un numero ridotto di azioni: nel primo caso il 62,4% si concentra nella fascia fino a 5 azioni, mentre in Toscana tale quota raggiunge il 63,3%. Anche le Marche evidenziano un profilo simile, in ragione della prevalenza delle classi “ ≤ 5 azioni” (36,0%) e “6/10 azioni” (46,7%). Il Veneto presenta, invece, una struttura molto diversa, caratterizzata da una forte concentrazione (43,7%) della contrattazione sociale nella fascia “11/20 azioni”. La Lombardia si conferma il territorio con il maggior peso delle classi di ampiezza elevate: quasi il 40,0% dei documenti di dialogo sociale supera le 20 azioni, con il 19,7% oltre le 30, evidenziando un modello negoziale strutturalmente più esteso. Rispetto al 2024 si osservano dinamiche piuttosto interessanti. L’Emilia-Romagna registra una forte semplificazione del numero di azioni: la quota di testi con al massimo 5 azioni cresce dal 25,5% al 62,4%, mentre diminuiscono nettamente le classi superiori. Anche la Toscana mostra una riduzione della ampiezza dei documenti, con la fascia “ ≤ 5 ” che scende, pur rimanendo prevalente. Il profilo della contrattazione sociale nelle Marche resta sostanzialmente invariato. Al contrario, il Veneto registra il cambiamento più evidente: la fascia “ ≤ 5 azioni” crolla dal 54,1% al 18,3%, mentre cresce in modo sostanziale la quota di documenti nella fascia “11/20”, indicando un netto aumento della complessità e dell’articolazione della contrattazione sociale. La Lombardia mantiene, infine, una struttura relativamente stabile, pur con una lieve crescita delle classi intermedie. Considerando l’intero periodo, Toscana e Veneto sembrano configurarsi come due modelli opposti. La Toscana mantiene una forte prevalenza di documenti con poche azioni, con il 76,1% dei casi nella fascia “ ≤ 5 ”. Il Veneto, pur partendo da valori simili nel 2022, mostra nel tempo una progressiva crescita delle classi intermedie e medio-alte, segnalando una articolazione crescente della contrattazione sociale. La Lombardia si distingue per il livello più elevato di complessità, con quote consistenti nelle

fasce superiori alle 20 azioni lungo tutto il periodo. Marche ed Emilia-Romagna occupano una posizione intermedia.

Figura 2. Documenti, per regione, anno e numero di azioni previste (% sul totale)



La distribuzione delle azioni per macro-area di politica (Tabella 8) conferma la forte centralità delle politiche di welfare sociale. Le azioni negoziate nelle aree dell’abitazione, degli anziani, della disabilità, della famiglia e minori, dell’istruzione, del mercato del lavoro e della povertà raggiungono complessivamente il 67,3% del totale, rafforzando una tendenza già osservata negli anni precedenti. Più contenuta risulta, invece, l’incidenza delle azioni riferite alle politiche sanitarie – assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera e prevenzione – che nel 2025 rappresentano il 9,1% del totale delle misure negoziate, mantenendosi su livelli inferiori rispetto al 2022 e al 2023. Le azioni riconducibili ai

processi di contrattazione sociale rappresentano nel 2025 il 2,9% del totale, in diminuzione rispetto ai valori registrati negli anni precedenti, in particolare rispetto al 2024 quando si attestavano al 6,1%.

Tabella 8. Azioni o misure, per area di politica e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Welfare sociale, di cui:	58,0	58,7	60,6	67,3	61,4
Abitazione	5,5	7,0	6,8	8,2	6,9
Anziani	14,9	16,3	15,2	15,8	15,6
Disabilità	5,3	5,4	6,0	7,5	6,1
Famiglia e minori	11,6	10,4	11,7	12,9	11,6
Istruzione	8,0	7,6	9,3	10,0	8,7
Mercato del lavoro	6,9	6,4	8,0	8,7	7,5
Povertà	5,9	5,6	3,7	4,2	4,8
Salute, di cui:	11,9	10,0	8,9	9,1	10,0
Salute - Ass. Distr.	9,6	8,1	8,2	7,3	8,3
Salute - Ass. Osp.	0,3	0,6	0,3	0,4	0,4
Salute - Prevenzione	2,0	1,3	0,4	1,4	1,3
Coesione e Territorio	9,4	11,2	10,0	8,7	9,8
Fisco	11,0	9,6	11,1	9,6	10,3
Concertazione sociale	6,0	5,9	6,1	2,9	5,2
Altro (n.d.)	3,7	4,6	3,3	2,5	3,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	6.235	6.910	6.401	6.957	26.503

Scendendo nel livello di dettaglio, nel 2025 le aree di politica più ricorrenti sono quelle rivolte agli anziani (15,8% del totale), alla famiglia e ai minori (12,9%), all’istruzione (10,0%), al fisco (9,6%), alla coesione e territorio e al mercato del lavoro (entrambe pari all’8,7%). Rilevante appare, inoltre, il peso delle politiche per l’abitazione (8,2%) e della disabilità (7,5%). Più conte-

nuta rimane invece l'incidenza delle azioni relative alla sanità ospedaliera (0,4%) e alla prevenzione sanitaria (1,4%), mentre l'assistenza distrettuale si attesta al 7,3% del totale delle azioni negoziate. Rispetto al 2024 cresce l'incidenza relativa delle azioni in tema di abitazione (+1,4 punti percentuali), disabilità (+1,5), famiglia e minori (+1,2), istruzione (+0,7) e mercato del lavoro (+0,7). Si riduce, invece, il peso relativo delle azioni riconducibili alla concertazione sociale (-3,2 punti percentuali) e alle aree politiche di coesione e territorio (-1,3) e assistenza distrettuale (-0,9). Guardando, infine, all'evoluzione del quadriennio 2022-2025, si osserva una persistente centralità delle politiche rivolte agli anziani, alle famiglie e ai temi della coesione sociale, accompagnata da una crescente attenzione verso abitazione, disabilità, istruzione e mercato del lavoro.

Se l'analisi per aree di politica restituisce il quadro generale degli ambiti di intervento della contrattazione sociale, l'esame delle parole chiave permette di cogliere i temi qualificanti affrontati nei singoli documenti. La parola chiave più ricorrente è non autosufficienza (8,8% dei casi), a conferma della centralità delle politiche rivolte alle persone anziane e fragili e del rafforzamento dei servizi di cura e assistenza. Seguono partecipazione (7,0%) e PNRR (6,7%), che testimoniano come la definizione delle modalità di accesso e di contribuzione ai servizi e l'attuazione degli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza abbiano rappresentato due assi fondamentali della contrattazione sociale nel 2025. Tra i temi maggiormente presenti figurano, inoltre, il contrasto alla povertà (4,6%), le politiche giovanili (4,0%), la lotta all'evasione fiscale (3,9%) e il disagio degli adulti (3,9%). A questi si affiancano numerosi temi connessi alla riorganizzazione del sistema socio-sanitario territoriale, quali le Case di comunità (3,3%), l'integrazione socio-sanitaria (2,8%), le Unità di continuità assistenziale (2,0%), i Punti unici di accesso ai servizi (1,7%), gli assistenti familiari professionali, i caregiver, i progetti di "Dopo di noi" e vita indipendente e

gli interventi dedicati all'Alzheimer e alle demenze. Un secondo nucleo di temi riguarda la sostenibilità ambientale e la qualità del territorio. L'efficientamento energetico (3,1%), la transizione ecologica (2,4%), le politiche energetiche (1,8%), la tutela dell'ambiente (1,7%), il recupero del patrimonio edilizio (1,9%), la rigenerazione urbana (1,5%), la mobilità e i trasporti (2,8%) e la viabilità (1,5%) testimoniano la crescente attenzione della contrattazione agli effetti sociali delle trasformazioni ambientali e urbane. Di rilievo è anche la presenza di temi riconducibili all'inclusione sociale e ai diritti, quali la violenza di genere (3,2%), la povertà educativa (2,6%), la conciliazione tra famiglia e lavoro (2,5%), le pari opportunità (2,3%), l'integrazione sociale, culturale ed economica dei cittadini stranieri, il contrasto alle barriere architettoniche, il bullismo e le dipendenze, a conferma del ruolo della contrattazione sociale quale strumento di promozione della coesione sociale e di contrasto alle disuguaglianze.

Anche nel 2025 le regioni mostrano configurazioni molto differenziate nel profilo della contrattazione sociale per macro-aree di intervento (Tabella 9). In Emilia-Romagna le aree di politica più ricorrenti risultano quelle degli anziani (17,2%), abitazione (13,8%) e coesione territoriale (12,4%), mentre il fisco assume un peso più contenuto (6,4%). In Lombardia la distribuzione appare più equilibrata, con una prevalenza relativa delle politiche per anziani (18,1%), famiglia e minori (14,7%), disabilità (11,0%) e salute territoriale (10,4%). Le Marche si caratterizzano per la centralità delle politiche rivolte a famiglia e minori, che raggiungono il 29,2%, seguite dalla coesione territoriale (19,3%). La Toscana continua, invece, a distinguersi per l'elevato peso del fisco (31,5%) e dell'istruzione (18,5%), che insieme rappresentano circa metà del totale delle azioni negoziate. Anche il Veneto concentra una quota molto elevata di interventi nelle aree del fisco (20,1%) e dell'istruzione (20,7%), affiancate da politiche per famiglia e minori (15,2%). Rispetto al 2024 emergono alcuni cambiamenti di rilievo. In Emilia-Romagna aumen-

ta, principalmente, la quota di contrattazione sociale in favore di abitazione e anziani, mentre diminuiscono mercato del lavoro e concertazione sociale. In Lombardia cresce il peso delle azioni per la disabilità, che passa dall'8,6% all'11,0%, così come quello delle politiche per il mercato del lavoro; al contrario, la quota delle azioni in materia di concertazione sociale si riduce ulteriormente fino a valori quasi residuali (0,2%). Nelle Marche aumenta sensibilmente l'area famiglia e minori, dal 20,8% al 29,2%, mentre si riducono gli interventi relativi ad anziani, povertà e salute territoriale. La Toscana registra una diminuzione dell'istruzione rispetto al picco del 2024 (30,7%), accompagnata da una crescita delle azioni nelle aree anziani e mercato del lavoro. In Veneto cala drasticamente l'incidenza delle azioni in tema di salute territoriale, dal 13,5% all'1,4%, mentre aumenta l'importanza relativa delle misure in tema di abitazione, anziani e povertà.

Tabella 9. Azioni o misure, per area di politica e regione, 2025
(% sul totale)

	<i>Emilia- Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>
Welfare sociale, di cui:	61,4	74,4	63,5	54,2	67,5
Abitazione	13,8	6,8	9,4	13,5	9,6
Anziani	17,2	18,1	6,7	10,3	10,4
Disabilità	4,9	11,0	3,2	1,3	1,1
Famiglia e minori	3,9	14,7	29,2	5,8	15,2
Istruzione	10,4	9,0	5,8	18,5	20,7
Mercato del lavoro	4,9	9,8	6,0	4,8	0,5
Povertà	6,3	4,0	3,2	0,8	5,1
Salute, di cui:	7,8	11,5	4,3	3,7	1,4
Salute - Ass. Distr.	6,2	10,4	1,8	2,9	1,4
Salute - Ass. Osp.	0,9	0,4	0,2	0,3	0,0
Salute - Prevenzione	0,7	0,7	2,3	0,5	0,0
Coesione e Territorio	12,4	5,6	19,3	7,7	11,8
Fisco	6,4	6,3	11,3	31,5	20,1
Concertazione sociale	9,0	0,2	1,8	1,9	4,2
Altro (n.d.)	3,2	3,2	0,0	0,3	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sull'intero periodo si delineano, anche sotto questo aspetto, modelli regionali piuttosto distinti (Tabella 10). Emilia-Romagna e Lombardia presentano una distribuzione relativamente equilibrata delle macro-aree, senza una concentrazione dominante su un singolo ambito di politica, anche se in Lombardia assumono particolare rilievo gli interventi su anziani, famiglia e salute territoriale. Le Marche mantengono una forte focalizzazione sulle azioni di politica per famiglia e minori (25,2%). Toscana e Veneto mostrano un orientamento più marcato verso le dimensioni

fiscali e formative: in Toscana il fisco rappresenta quasi un terzo degli interventi complessivi (29,9%), accompagnato da un peso molto elevato dell'istruzione (21,6%), mentre in Veneto il fisco rimane la principale area di intervento (23,8%), seguito da istruzione (18,4%) e coesione territoriale (13,7%). Nel complesso si osserva, inoltre, una progressiva riduzione della concertazione sociale in quasi tutte le regioni, segnale di una minore centralità delle misure direttamente legate ai processi negoziali rispetto agli interventi di welfare e sostegno sociale.

Tabella 10. Azioni o misure, per area di politica e regione, 2022-2025 (% sul totale)

	<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>
Welfare sociale, di cui:	54,8	67,0	58,5	51,6	51,2
Abitazione	9,3	6,4	7,8	11,0	6,1
Anziani	13,3	19,5	7,7	8,1	7,0
Disabilità	4,1	8,1	2,7	1,3	1,4
Famiglia e minori	4,9	12,8	25,2	5,0	11,5
Istruzione	9,9	8,2	3,7	21,6	18,4
Mercato del lavoro	8,4	7,5	5,4	2,5	0,3
Povertà	4,9	4,5	6,0	2,1	6,5
Salute, di cui:	8,5	11,1	10,1	3,2	7,6
Salute - Ass. Distr.	6,9	10,1	4,6	2,5	7,5
Salute - Ass. Osp.	0,5	0,4	0,5	0,3	0,1
Salute - Prevenzione	1,1	0,6	5,0	0,4	0,1
Coesione e Territorio	14,7	7,6	17,7	6,4	13,7
Fisco	12,2	7,5	10,1	29,9	23,8
Concertazione sociale	6,1	3,2	2,4	8,8	2,0
Altro (n.d.)	3,9	3,6	1,2	0,3	1,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel 2025 i documenti di contrattazione sociale territoriale affrontano mediamente 3,8 aree di politica (Tab. 11). Rispetto al 2024 emerge una riduzione dell'estensione tematica degli accordi: il numero medio di aree di politica trattate passa infatti da 4,1 a 3,8. Parallelamente diminuisce anche la variabilità tra i documenti (la deviazione standard passa da 3,2 a 2,8) e il numero massimo di aree affrontate si riduce da 13 a 11. Nel complesso, questi dati indicano che nel 2025 gli accordi tendono a concentrarsi su un insieme più circoscritto di priorità negoziali e presentano una struttura tematica più omogenea rispetto all'anno precedente. L'analisi dell'intero periodo conferma questa tendenza. Il numero medio di aree di politica trattate in ciascun documento passa infatti da 4,4 nel 2022 e nel 2023, a 4,10 nel 2024, fino al dato prima commentato per il 2025, mentre la dispersione dei valori diminuisce progressivamente. Anche il numero massimo di aree politica presenti, pari a 13 fino al 2024, scende nel 2025.

Tabella 11. Aree di politica in ciascun accordo, per anno (v.a.)

	<i>Accordi</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
2022	529	4,42	3	3,44	1	13
2023	587	4,36	3	3,38	1	13
2024	599	4,10	3	3,15	1	13
2025	678	3,78	3	2,84	1	11
2022-2025	2.393	4,15	3	3,20	1	13

Sul quadriennio, ciascun documento, nelle regioni in esame, affronta mediamente 4,6 aree di politica, ma dietro questo valore medio si osservano modelli territoriali piuttosto differenti (Tab. 12). La Lombardia si distingue nettamente. I documenti di contrattazione affrontano mediamente 7 aree di politica, un valore ampiamente superiore alla media complessiva e quasi doppio rispetto a quello registrato altrove. Anche la mediana conferma che questa maggiore ampiezza tematica rappresenta una caratteristica stabile della contrattazione lombarda e non il risultato di

pochi casi particolarmente articolati. Emilia-Romagna e Marche presentano invece valori molto simili: gli accordi affrontano mediamente poco più di tre 3 di politica e risultano quindi concentrati su un numero più limitato di ambiti di intervento rispetto alla Lombardia. Toscana e Veneto sono le regioni in cui la contrattazione appare maggiormente focalizzata. In entrambe, gli accordi trattano in media meno di 3 aree di politica e la maggior parte dei documenti affronta soltanto due ambiti di intervento. Le differenze riguardano anche l'eterogeneità degli accordi. In Lombardia si osserva una maggiore varietà nell'estensione tematica dei documenti, mentre Toscana e Veneto presentano accordi più omogenei, generalmente concentrati su un numero ridotto di aree di politica.

Tabella 12. Aree di politica in ciascun accordo, per regione, 2022-2025 (v.a.)

	<i>Accordi</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Emilia-Romagna	466	3,08	2	2,26	1	11
Lombardia	806	7,02	7	3,07	1	13
Marche	309	3,20	3	2,25	1	10
Toscana	201	2,73	2	1,62	1	8
Veneto	227	2,61	2	1,78	1	8

Le azioni e misure di politica oggetto di contrattazione sociale possono essere analizzate anche rispetto alla loro tipologia. In proposito è utile ricordare che, ai fini classificatori e di analisi, si è scelto di ricorrere allo schema seguente:

- 1) trasferimenti monetari;
- 2) interventi e servizi;
- 3) strutture, voce entro la quale sono catalogate la realizzazione o riqualificazione di strutture di vario genere, da quelle residenziali o semi-residenziali in campo sociale o socio-sanitario alle infrastrutture;

- 4) imposte e tributi, entro cui sono classificati i documenti inerenti la fiscalità regionale, municipale oppure i tributi locali;
- 5) concertazione, voce che ricomprende le intese sui processi e gli obiettivi dei processi di contrattazione sociale di prossimità;
- 6) supporto alla co-progettazione, co-programmazione e governo della rete dei servizi e interventi sul territorio;
- 7) altro, categoria entro cui ricadono, principalmente, intese generiche sui principi, le linee guida e gli obiettivi di politica.

Fatta questa opportuna premessa, la distribuzione delle azioni e delle misure per tipologia conferma la prevalenza dei trasferimenti in natura, nel 2025 pari al 55,9% del totale (Tabella 13). All'interno di questa tipologia assumono un ruolo centrale gli interventi e servizi, che raggiungono il 40,4% del totale, mentre le strutture si attestano al 15,5%. I trasferimenti monetari rappresentano il 15,3% delle azioni negoziate, mantenendosi sostanzialmente stabili rispetto agli anni precedenti. Un'incidenza significativa continuano ad avere le misure relative a imposte e tributi (9,6%) e le azioni classificate nella categoria "Altro" (13,8%). Rispetto al 2024 emerge un rafforzamento delle misure riconducibili agli interventi e servizi (+5,0 punti percentuali), accompagnato da una riduzione del peso relativo delle strutture (-2,4 punti percentuali) e delle azioni inerenti ai processi di contrattazione sociale (-3,2 punti percentuali). Rimane di fatto invariato il peso relativo dei trasferimenti monetari e delle misure relative alla fiscalità locale. Da ultimo, l'analisi del quadriennio mette in luce una sostanziale continuità, con una persistente prevalenza delle azioni orientate ai trasferimenti in natura e, in particolare, agli interventi e servizi.

Tabella 13. Azioni o misure, per tipologia e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Trasferimenti monetari	14,6	15,0	15,5	15,3	15,1
Trasferimenti in natura, di cui:	53,5	54,6	53,3	55,9	54,4
Interventi e servizi	36,7	36,7	35,4	40,4	37,4
Strutture	16,8	17,9	17,9	15,5	17,0
Imposte e tributi	11,0	9,6	11,1	9,6	10,3
Concertazione	6,0	5,9	6,1	2,9	5,2
Supporto al governo/gestione	3,7	4,6	3,4	2,5	3,5
Altro	11,2	10,3	10,6	13,8	11,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale (v.a.)	6.235	6.910	6.401	6.957	26.503

Su base regionale (Tabella 14):

- in Emilia-Romagna nel 2025 “Interventi e servizi” rappresentano la quota relativa più elevata delle azioni (32,2%), seguiti dalla categoria “Altro” (18,9%), dai trasferimenti monetari (15,2%) e dalle “Strutture” (15,1%). Rispetto al 2024 aumenta soprattutto l’incidenza della categoria “Altro”, che passa dal 7,1% al 18,9%, mentre diminuisce sensibilmente il peso delle “Imposte e tributi”, dal 13,7% al 6,4%. Le altre componenti mostrano, invece, variazioni più contenute.
- In Lombardia il modello rimane fortemente orientato verso i trasferimenti in natura, che nel 2025 superano il 60% delle azioni totali grazie al peso degli “Interventi e servizi” (43,8%) e delle “Strutture” (16,6%). Anche i trasferimenti monetari mantengono un’incidenza elevata (17,8%). Nel confronto con il 2024 aumenta la quota degli “Interventi e servizi”, dal 38,2%, mentre diminuisce l’incidenza delle “Strutture” e soprattutto della “Concertazione”, la cui incidenza si riduce dal 3,6% diventando quasi residuale.
- Nelle Marche il 2025 evidenzia una chiara concentrazione

della contrattazione sociale sugli “Interventi e servizi”, che raggiungono il 47,7% del totale, valore più elevato tra tutte le regioni considerate. I trasferimenti in natura risultano, quindi, nettamente prevalenti, mentre i trasferimenti monetari si fermano al 10,1%. Rispetto al 2024 aumenta in modo marcato il peso degli “Interventi e servizi”, dal 35,2%, mentre diminuisce l’incidenza sia delle “Strutture” sia dei trasferimenti monetari.

- La Toscana presenta una distribuzione più equilibrata tra trasferimenti in natura e interventi fiscali. Gli “Interventi e servizi” rappresentano il 34,4% delle azioni, ma la quota relativa più elevata è quella delle “Imposte e tributi”, pari al 31,5%, elemento che distingue chiaramente il modello toscano dalle altre regioni. Rispetto al 2024 aumenta l’incidenza della componente fiscale, mentre diminuisce sensibilmente la “Concertazione”, dal 7,8%. Si riduce, inoltre, la quota relativa delle strutture e dei trasferimenti monetari.
- In Veneto si osserva una forte centralità dei trasferimenti in natura, distribuiti tra “Interventi e servizi” (32,1%) e soprattutto “Strutture” (26,0%), quota più elevata tra le regioni osservate. Sono, inoltre, consistenti le “Imposte e tributi” (20,1%) e i trasferimenti monetari (16,0%). Rispetto al 2024 diminuisce lievemente il peso sia degli “Interventi e servizi” sia delle “Strutture”, mentre aumenta la “Concertazione”, che passa dallo 0,5% al 4,2%. Cresce inoltre, seppure moderatamente, l’incidenza dei trasferimenti monetari.

Tabella 14. Azioni o misure, per tipologia e regione, 2025
(% sul totale)

	<i>Emilia- Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Marche</i>	<i>Toscana</i>	<i>Veneto</i>
Trasferimenti monetari	15,2	17,8	10,1	14,0	16,0
Trasferimenti in natura, di cui:	47,3	60,4	57,8	44,5	58,1
Interventi e servizi	32,2	43,8	47,7	34,4	32,1
Strutture	15,1	16,6	10,1	10,1	26,0
Imposte e tributi	6,4	6,3	11,3	31,5	20,1
Concertazione	9,0	0,2	1,8	1,9	4,2
Supporto al governo/gestione	3,2	3,2	0,0	0,3	0,0
Altro	18,9	12,2	19,1	7,9	1,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Limitandoci alle sole aree di politica sociale, sanitaria, socio-sanitaria, i dati riportati nella Tabella 15 e riferiti al 2025, indicano una chiara prevalenza, tra le misure negoziate, degli interventi erogati in natura (65,8%), mentre le prestazioni monetarie rappresentano poco più di un quinto del totale (21,2%). Le altre tipologie di intervento incidono per il 12,9%. I trasferimenti monetari assumono un peso rilevante nell’area della povertà (48,7%). Una quota elevata di trasferimenti monetari si osserva anche per le politiche dell’abitazione (32,3%). Le prestazioni in natura risultano, invece, prevalenti nella maggior parte delle rimanenti aree di politica in esame, con valori piuttosto elevati nell’istruzione (76,0%), nella prevenzione sanitaria (75,4%) e nell’assistenza distrettuale (74,9%). In questi ambiti, dunque, la contrattazione sociale si caratterizza soprattutto attraverso l’offerta di interventi, servizi, e strutture per persone e famiglie. Le altre tipologie di intervento assumono un’incidenza più consistente soprattutto nell’assistenza ospedaliera (72,5%). Quote rilevanti si osservano

anche nelle politiche per il mercato del lavoro (24,3%) e nella prevenzione sanitaria (24,2%). Nel complesso emerge, dunque, una contrattazione sociale fortemente orientata all’erogazione di servizi e prestazioni in natura, pur con differenze rilevanti tra le diverse aree di politica.

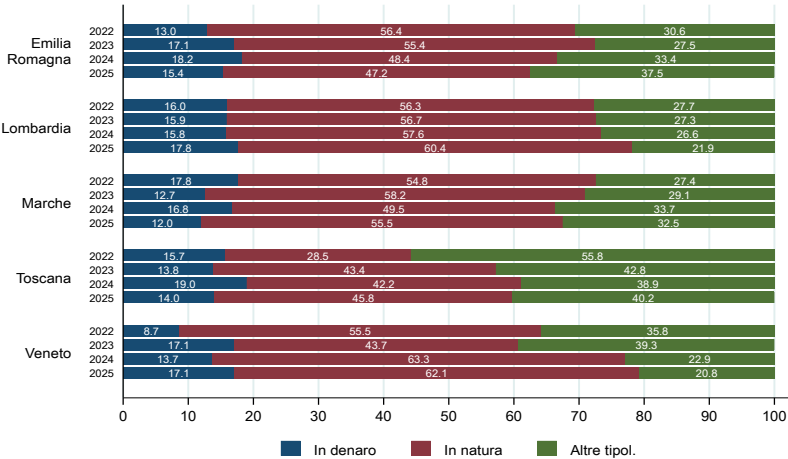
Tabella 15. Azioni o misure, per area di politica e tipologia, 2025 (% sul totale)

	<i>Trasf. in denaro</i>	<i>Trasf. in natura</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Abitazione	32,3	56,9	10,7	100,0
Anziani	19,4	68,5	12,1	100,0
Disabilità	25,9	66,9	7,2	100,0
Famiglia e minori	28,6	60,2	11,2	100,0
Istruzione	17,8	76,0	6,2	100,0
Mercato del lavoro	5,5	70,2	24,3	100,0
Povertà	48,7	43,2	8,1	100,0
Salute - Ass. Distr.	7,6	74,9	17,6	100,0
Salute - Ass. Osp.	2,5	25,0	72,5	100,0
Salute - Prevenzione	0,4	75,4	24,2	100,0

Nel confronto tra il 2025 e il 2024 l’incidenza delle prestazioni monetarie diminuisce di 2,1 punti percentuali, mentre il peso relativo delle prestazioni in natura registra una lieve contrazione, pari a 0,7 punti. Crescono, invece, le altre tipologie di intervento, con un incremento di 2,8 punti percentuali, segnalando una progressiva diversificazione. Le variazioni più rilevanti (Figura 3) interessano l’area delle politiche per l’abitazione, dove le altre tipologie di prestazione aumentano di 8,9 punti percentuali rispetto al 2024, a fronte di una diminuzione di 4,5 punti delle prestazioni in natura e di 4,4 punti di quelle monetarie. Un andamento analogo si osserva nell’area della salute territoriale,

caratterizzata da una riduzione di 11 punti percentuali delle prestazioni in natura e da un aumento di 10,5 punti percentuali delle altre tipologie di intervento. Nell’area della povertà si rafforza, piuttosto, il peso dei trasferimenti monetari, che crescono di 5,9 punti percentuali, mentre le prestazioni in natura diminuiscono di 7,9 punti. Questo andamento conferma la centralità del sostegno economico diretto nelle misure negoziate rivolte al contrasto del disagio socioeconomico. Nelle politiche rivolte agli anziani si osserva un rafforzamento delle prestazioni in natura, che aumentano di 6,9 punti percentuali, accompagnato da una riduzione di 5,3 punti delle prestazioni monetarie. Anche nell’area famiglia e minori le prestazioni in natura crescono di 4,9 punti, mentre quelle monetarie diminuiscono di 4,8 punti.

Figura 3. Azioni o misure, per area di politica, tipologia e anno (% sul totale)



Ancor più nel dettaglio, per il 2025:

- nell’area delle politiche abitative (578 azioni), gli interventi contrattati con maggiore frequenza sono i trasferimenti

economici o le agevolazioni per l'accesso alla casa, con 120 occorrenze (20,8% del totale). Seguono l'edilizia residenziale pubblica (115, 19,9%), le intese generiche su principi e obiettivi con 99 casi (17,1%) e gli interventi di supporto per il reperimento dell'alloggio con 82 casi (14,2%). Significativa risulta, inoltre, la presenza di interventi di co-housing e coabitazione solidale, pari a 60 casi (10,4%), a conferma dell'ampliamento delle modalità di risposta al disagio abitativo.

- Nell'area anziani (1.126 azioni) prevalgono le misure orientate alla domiciliarità e alla permanenza nel proprio contesto di vita. Gli interventi volti a favorire la permanenza a domicilio rappresentano la quota principale con 216 casi (19,2%), seguiti dal trasporto sociale con 160 casi (14,2%) e dai trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di servizi con 113 casi (10,0%). Rilevante appare, infine, il peso delle attività di integrazione sociale (111; 9,8%), delle strutture residenziali (110 casi; 9,8%), dei servizi diurni e semiresidenziali (101; 9,0%), confermando una forte attenzione alla dimensione relazionale e alla prevenzione dell'isolamento sociale.
- Nell'area delle politiche per la disabilità (528 azioni) emerge una netta centralità dei servizi territoriali e di supporto alla vita quotidiana. Le azioni più contrattate riguardano il trasporto sociale (98 casi; 18,6%), gli interventi per la permanenza nel contesto di vita (75; 14,2%) e i trasferimenti o agevolazioni per il pagamento di servizi (66; 12,5%). Seguono i centri diurni e semiresidenziali (60; 11,4%) e gli interventi educativo-assistenziali (52; 9,8%).
- Le misure rivolte a famiglia e minori (868 azioni) presentano una maggiore articolazione degli strumenti previsti. I trasferimenti economici rappresentano la voce più frequente con 110 casi (12,7%), seguiti dalle misure per favorire la permanenza nel contesto familiare (73; 8,4%). Assumono, inoltre,

un peso rilevante il servizio sociale professionale (73; 8,4%), i servizi diurni e semiresidenziali (68; 7,8%), gli interventi in favore dell'integrazione sociale (64; 7,4%) e per le pari opportunità (61; 7,3%).

- Nell'ambito delle politiche per l'istruzione (697 azioni) prevalgono i servizi ausiliari scolastici, che rappresentano 199 casi (28,6%). Seguono i servizi per la prima infanzia (105; 15,1%) e le misure di sostegno socioeducativo scolastico con 87 casi (12,5%). Le agevolazioni economiche per attività educative (52; 7,5%) e per il pagamento dei servizi (45; 6,5%) incidono, infine, per una quota rilevante.
- L'area di politiche per il mercato del lavoro (602 azioni) si caratterizza per una forte eterogeneità degli interventi. Le azioni più frequenti sono le politiche attive del lavoro (74; 12,3%) e gli interventi sulla conciliazione vita-lavoro (72; 12,0%). Seguono la regolamentazione dei rapporti con soggetti esterni (68; 11,3%), le politiche del lavoro per il personale dipendente (65; 10,8%) e il collocamento mirato (51; 8,5%). Rilevante appare, da ultimo, il peso delle azioni di prevenzione dello sfruttamento lavorativo (41; 6,8%).
- Tra le misure in materia di povertà (301 azioni) prevalgono i trasferimenti economici (103; 34,2%) seguiti, a grande distanza, dai servizi di supporto materiale, come mense sociali e servizi analoghi (45; 14,9%), e i trasferimenti o le agevolazioni per attività o servizi (32; 10,6%).
- Nelle politiche per la salute, nell'assistenza distrettuale (499 azioni) sono più frequenti le misure legate all'assistenza domiciliare (74 casi; 14,8%), l'assistenza sanitaria di base (61; 12,2%) e la continuità assistenziale (52; 10,4%). L'assistenza ospedaliera presenta un numero molto più contenuto di azioni (39), prevalentemente in forma di intese generiche su principi e obiettivi (24 casi; 61,5%). L'area della prevenzione sanitaria (95 azioni) risulta fortemente concentrata sul-

le attività di sorveglianza, prevenzione e tutela della salute pubblica, che rappresentano 46 casi (48,4%).

- Nell'area di politica della coesione territoriale (628 azioni) assumono rilievo le politiche urbanistiche e di assetto del territorio (140 casi; 22,3%), lo sviluppo sostenibile (118; 18,8%) e le politiche giovanili, sportive e del tempo libero (91; 14,5%).
- Nell'area delle politiche fiscali (630 azioni) risalta la contrattazione di misure relative all'addizionale comunale IRPEF (276 casi; 43,8%), seguite dalla tassa sui rifiuti (180; 28,6%) e dalla tassazione immobiliare (146; 23,2%).

3. I beneficiari

Come noto, le prestazioni pubbliche possono essere universalistiche oppure condizionate al soddisfacimento di specifici requisiti di accesso, di natura economica, socio-anagrafica o mista. I requisiti economici fanno riferimento principalmente alla prova dei mezzi, misurata attraverso indicatori quali l'ISEE, mentre quelli socio-anagrafici riguardano caratteristiche quali l'età, la composizione del nucleo familiare, la cittadinanza, l'anzianità di residenza o il possesso di un titolo di soggiorno.

Secondo i dati riportati nella Tabella 16, nel 2025 prevalgono ancora i documenti di dialogo sociale a carattere universalistico, pari al 36,5% del totale. Rimane elevata anche la quota di documenti in cui compaiono congiuntamente criteri socio-anagrafici ed economici (25,9%), seguiti da quelli fondati esclusivamente su criteri economici (21,0%). All'interno dei documenti che prevedono entrambe le tipologie di requisiti assume particolare rilievo la combinazione tra condizione familiare e ISEE (9,9%) e tra età e ISEE (8,5%). Tra i documenti in cui l'erogazione delle misure è prevista in base solo a criteri economici prevale l'utilizzo dell'ISEE (14,6%). Più contenuta risulta, infine, l'incidenza dei documenti che prevedono esclusivamente requisiti socio-anagrafici (7,6%), specie l'età (3,8%). Rispetto al 2024 il quadro appare nel complesso stabile nella componente universalistica, che aumenta soltanto di 0,2 punti percentuali. Diminuisce, invece, il peso dei documenti che combinano criteri socio-anagrafici ed economici (-2,8 punti percentuali), soprattutto per effetto della riduzione della combinazione tra criteri socio-anagrafici residuali e ISEE (-2,6 punti). Cresce l'incidenza dei documenti fondati esclusivamente su criteri economici (+2,8 punti percentuali), trainata soprattutto dall'aumento degli "altri criteri" economici (+4,6 punti). Rimangono stabili i documenti basati soltanto su requisiti socio-anagrafici (+1,0 punto percentuale). Nel quadriennio si notano tre questioni. In primo luogo, perma-

ne una quota consistente di documenti privi di requisiti selettivi (36,6%), confermando la rilevanza di una componente universalistica nella contrattazione sociale territoriale. In secondo luogo, sono particolarmente ricorrenti i documenti che combinano criteri economici e socio-anagrafici (35,5%), soprattutto attraverso l'associazione tra ISEE, età e condizione familiare. Infine, i documenti fondati esclusivamente su criteri economici rappresentano il 18,2% del totale e mostrano una maggiore incidenza nell'ultimo biennio, a riprova di un apparente rafforzamento delle logiche selettive basate sulla prova dei mezzi e sulla capacità economica dei beneficiari.

Tabella 16. Azioni o misure, per criteri di selettività e categorialità e anno (% sul totale)

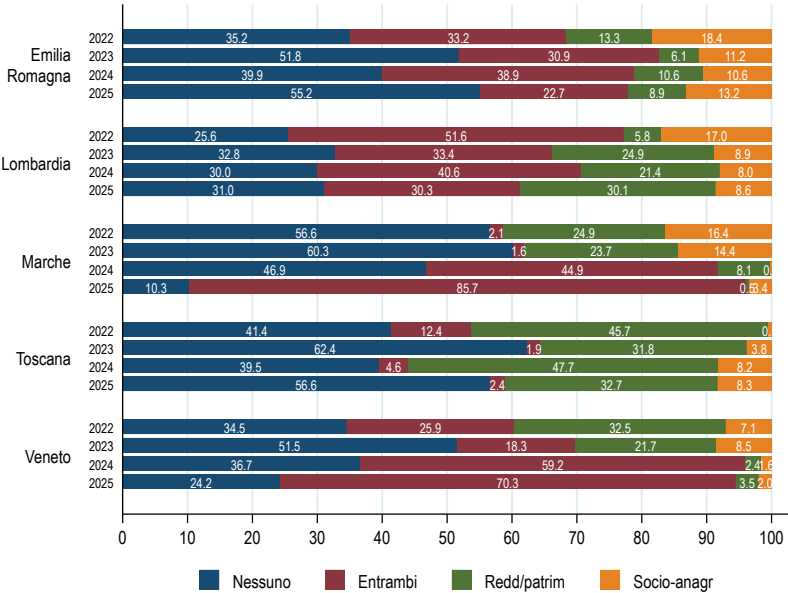
	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Nessun criterio	32,2	41,2	36,3	36,5	36,6
Socio-anagr. ed economici, di cui:	41,3	27,7	38,8	34,9	35,5
Altro (socio-anagr.) e Isee	21,5	10,0	9,0	6,4	11,5
Altro (socio-anagr.) e altro (econ.)	12,0	4,0	9,3	8,2	8,3
Età e Isee	5,0	8,3	9,3	8,5	7,8
Condiz. familiare e Isee	1,4	4,3	9,7	9,9	6,4
Condiz. fam. e altro (econ.)	0,4	0,7	0,3	0,6	0,5
Età e altro (econ.)	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4
Titolo sogg. e altro (econ.)	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1
Anzianità di resid. e Isee	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1
Cittadinanza e Isee	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1
Anzian. di resid. e altro (econ.)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Titolo sogg. e Isee	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Cittadinanza e altro (econ.)	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1
Solo economici, di cui:	11,3	21,5	18,2	21,0	18,2
Isee	7,5	18,4	16,4	14,6	14,4
Altro criterio	3,8	3,1	1,8	6,4	3,8
Solo socio-anagrafici, di cui:	15,4	9,5	6,7	7,6	9,6
Altro	10,9	4,6	2,8	2,1	4,9
Età	3,7	3,3	2,9	3,8	3,4
Condiz. familiare	0,6	1,2	0,7	1,2	0,9
Cittadinanza	0,1	0,4	0,1	0,1	0,2
Anzianità di residenza	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Titolo soggiorno	0,1	0,0	0,1	0,4	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel 2025 si osservano marcate differenze territoriali nei criteri di selettività adottati nella contrattazione sociale (Figura 4). Emilia-Romagna (55,2%) e Toscana (56,6%) presentano la quota più elevata di documenti ispirati ai principi dell'universalismo, mentre Lombardia (30,3%), Marche (85,7%) e, soprattutto, Veneto (70,3%) si caratterizzano per la prevalenza di documenti che combinano criteri economici e socio-anagrafici. In Lombardia rimane inoltre consistente il peso dei documenti fondati esclusivamente su criteri reddituali o patrimoniali (30,1%), mentre nelle Marche tale tipologia diviene pressoché residuale (0,5%). Anche il ricorso ai soli criteri socio-anagrafici si mantiene generalmente contenuto, con l'eccezione dell'Emilia-Romagna (13,2%) e della Toscana (8,3%). Rispetto al 2024 emergono dinamiche differenziate. Emilia-Romagna e Toscana rafforzano l'orientamento universalistico, con un aumento dei documenti privi di criteri selettivi (rispettivamente dal 39,9% al 55,2% e dal 39,5% al 56,6%), accompagnato da una riduzione dei documenti che combinano criteri economici e socio-anagrafici. La Lombardia mantiene una distribuzione sostanzialmente stabile, con una lieve crescita dei documenti fondati esclusivamente su criteri reddituali o patrimoniali. Le Marche registrano invece il cambiamento più marcato, con un forte incremento dei documenti che combinano criteri economici e socio-anagrafici (dal 44,9% all'85,7%) e una contestuale riduzione sia dei documenti universalistici sia di quelli fondati esclusivamente su criteri reddituali. Anche il Veneto accentua ulteriormente il ricorso a criteri congiunti economici e socio-anagrafici, che passano dal 59,2% al 70,3%, mentre diminuiscono i documenti ispirati a principi universalistici.

Considerando l'intero periodo, Emilia-Romagna (46,4%) e Toscana (49,0%) si distinguono per la prevalenza di documenti ispirati ai principi dell'universalismo. Lombardia, Marche e Veneto presentano, invece, una maggiore diffusione di criteri selettivi, sebbene secondo modelli differenti. In Lombardia prevalgono i

documenti che combinano requisiti economici e socio-anagrafici (39,2%), accompagnati da una quota elevata di interventi basati esclusivamente sul reddito o sul patrimonio (20,3%). Marche e Veneto evidenziano una più marcata incidenza della combinazione tra criteri economici e socio-anagrafici, pari rispettivamente al 35,1% e al 52,8%, con il Veneto che si conferma la regione nella quale tale modello selettivo risulta maggiormente diffuso.

Figura 4. Azioni o misure, per regione, anno e criteri di selettività e categorialità, (% sul totale)



L’analisi delle tendenze indica, inoltre, alcune trasformazioni degne di nota. In Veneto i documenti che combinano criteri economici e socio-anagrafici aumentano dal 25,9% del 2022 al 70,9% del 2025, mentre i documenti universalistici diminuiscono dal 34,5% al 20,9%. Una dinamica analoga emerge nelle Marche, dove la quota di documenti fondati su criteri combinati cresce

dal 2,1% all'86,2%, accompagnata da una forte riduzione dei documenti senza requisiti selettivi, che passano dal 56,6% al 9,5%. In Lombardia aumenta la quota dei documenti fondati esclusivamente su criteri reddituali o patrimoniali, che crescono dal 5,8% del 2022 al 30,1% del 2025. Emilia-Romagna e Toscana mostrano, al contrario, un rafforzamento della componente universalistica: in Emilia-Romagna i documenti privi di criteri di accesso alle misure passano dal 35,2% al 54,3%, mentre in Toscana aumentano dal 41,4% al 54,9%. Parallelamente, in entrambe le regioni diminuisce il peso dei documenti che combinano requisiti economici e socio-anagrafici. Nel complesso emerge, quindi, una crescente differenziazione territoriale tra modelli universalistici, soprattutto Emilia-Romagna e Toscana, e modelli più orientati verso forme di selettività e/o categorialità, in specie Veneto e Marche.

Spostando l'attenzione alle categorie di beneficiari dei documenti di contrattazione sociale, si nota una netta concentrazione degli interventi sulle famiglie, che rappresentano, nel 2025, il 25,4% delle occorrenze. Seguono i minori (10,5%), le persone con disabilità (10,2%), gli anziani (10,1%) e gli anziani non autosufficienti (6,6%). Nel loro insieme, queste categorie costituiscono oltre il 62% delle occorrenze complessive. Un secondo gruppo di beneficiari comprende gli adulti in condizioni di disagio (5,0%), i giovani (2,8%), gli occupati standard (2,2%), i malati cronici (1,9%), le donne (1,7%), i disoccupati (1,6%), gli affittuari (1,6%) e gli immigrati (1,1%). Più contenuto risulta il riferimento alle diverse tipologie di lavoratori non standard, ai lavoratori autonomi, ai percettori di ammortizzatori sociali e alle persone con dipendenze patologiche, tutte categorie che presentano incidenze inferiori all'1%. Una quota pari al 12,2% dei documenti non individua esplicitamente i beneficiari degli interventi. Rispetto al 2024 la distribuzione dei beneficiari rimane sostanzialmente invariata. Le modifiche più evidenti riguardano l'aumento dell'incidenza delle persone con disabilità (dall'8,6%

al 10,2%), dei minori (dal 10,0% al 10,5%), dei malati cronici (dall'1,4% all'1,9%) e dei giovani (dal 2,4% al 2,8%). Si riduce, invece, il peso dei soggetti collettivi privati (dal 3,2% al 2,4%), dei soggetti collettivi pubblici (dall'1,9% all'1,5%). Le quote riferite alle famiglie, agli anziani, agli anziani non autosufficienti e agli adulti in condizioni di disagio mostrano invece scostamenti molto contenuti. Nel complesso, il confronto con il 2024 conferma la continuità delle priorità della contrattazione sociale, con un ulteriore rafforzamento dell'attenzione verso la disabilità, l'infanzia e l'adolescenza e, più in generale, verso le condizioni di fragilità sociale e sociosanitaria.

4. Gli obiettivi

Nel 2025 i documenti del dialogo sociale risultano orientati, prevalentemente, al mantenimento delle misure esistenti, obiettivo che compare nel 45,0% dei casi (Tabella 17). Ricorrenti sono anche i documenti finalizzati all'aumento o miglioramento delle prestazioni o delle risorse disponibili (28,5%), mentre gli impegni a carattere generico incidono per il 25,2% del totale. Del tutto marginale (1,3%) è l'incidenza dei documenti intesi alla diminuzione delle risorse o degli interventi. Rispetto al 2024 il quadro rimane pressoché immutato. I documenti mirati all'aumento o miglioramento delle azioni e misure in essere diminuiscono lievemente (-0,3 punti percentuali), mentre quelli finalizzati al mantenimento si riducono di 0,7 punti percentuali. Cresce, seppure marginalmente, il peso del dialogo sociale che sancisce impegni a carattere generico (+0,6 punti percentuali), così come quello dei documenti orientati alla diminuzione o riduzione delle misure in essere (+0,4 punti percentuali). Tra il 2022 e il 2025 si osserva una progressiva riduzione dell'incidenza dei documenti finalizzati al mantenimento delle misure (-7,4 punti percentuali). Parallelamente, aumenta il peso dei documenti orientati all'aumento delle prestazioni (+6,1 punti), segnalando una maggiore propensione espansiva della contrattazione e del dialogo sociale territoriale. Gli interventi a carattere generale mantengono un'incidenza relativamente stabile nel corso del periodo, attestandosi attorno a un quarto del totale (24,4%). Rimane, infine, marginale (1,2%) il peso di documenti finalizzati alla diminuzione delle azioni o misure.

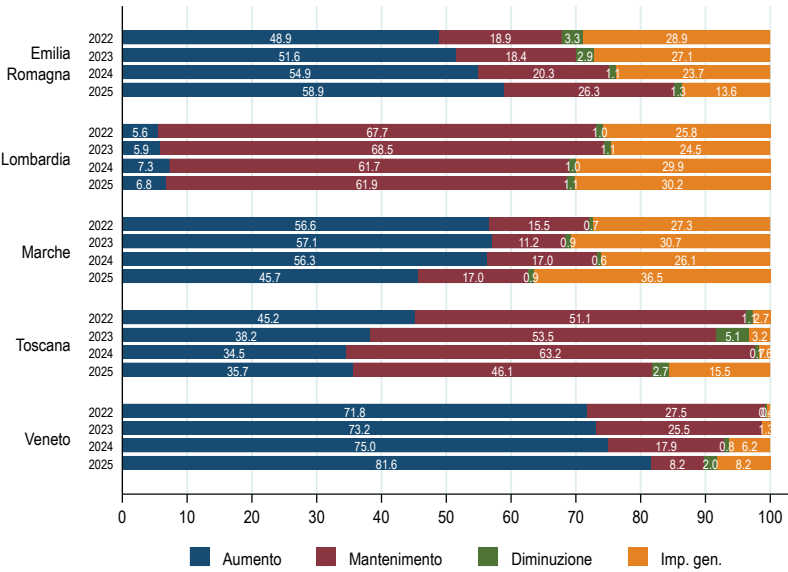
Tabella 17. Azioni o misure, per obiettivi e anno (% sul totale)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Aumento o miglioramento	22,5	26,1	28,8	28,5	26,6
Mantenimento	52,4	48,8	45,7	45,0	47,8
Diminuzione	1,1	1,4	0,9	1,3	1,2
Impegno generico	24,1	23,8	24,6	25,2	24,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel 2025 si confermano differenze territoriali significative anche negli obiettivi perseguiti dalla contrattazione sociale nelle regioni considerate (Figura 5). Emilia-Romagna (58,9%) e soprattutto Veneto (81,6%) presentano una netta prevalenza di documenti orientati all’aumento delle prestazioni o delle risorse disponibili. La Lombardia si caratterizza, piuttosto, per l’incidenza di documenti intesi al mantenimento delle misure esistenti (61,9%), mentre la Toscana mostra una distribuzione più equilibrata tra documenti orientati al mantenimento (46,1%) e all’aumento delle prestazioni (35,7%), accompagnata da una quota non trascurabile di impegni a carattere generale (15,6%). Nelle Marche prevalgono i documenti orientati all’aumento delle prestazioni (45,7%), ma risulta elevata anche l’incidenza dei documenti contenenti impegni a carattere generale (36,5%). In tutte le regioni permane marginale il ricorso a documenti che mettono a tema la diminuzione delle misure. Rispetto al 2024 emergono dinamiche diversificate. In Emilia-Romagna cresce il peso dei documenti orientati all’aumento delle prestazioni (dal 54,9% al 58,9%), accompagnato da una marcata riduzione degli impegni a carattere generale (dal 23,7% al 13,6%). Anche il Veneto rafforza il proprio orientamento espansivo, con un incremento dei documenti finalizzati all’aumento delle misure (dal 75,0% all’81,6%) e una contestuale riduzione di quelli orientati al mantenimento (dal 17,9% all’8,2%). La Lombardia registra una persistente prevalenza di documenti orientati al mantenimento delle

misure. La Toscana presenta una sensibile diminuzione dei documenti finalizzati al mantenimento delle azioni o misure (dal 63,2% al 46,1%), accompagnata da una crescita degli impegni a carattere generale (dall'1,6% al 15,6%) e da un lieve incremento dei documenti volti all'aumento delle prestazioni. Nelle Marche, infine, diminuisce la quota dei documenti orientati all'aumento delle prestazioni (dal 56,4% al 45,7%), mentre cresce sensibilmente quella dei documenti con impegni a carattere generale (dal 26,1% al 36,5%). L'analisi dell'intero periodo 2022-2025 conferma modelli regionali piuttosto distinti. Emilia-Romagna (53,7%), Marche (54,1%) e soprattutto Veneto (77,2%) presentano una maggiore incidenza di testi di dialogo sociale orientati all'aumento delle prestazioni o delle risorse disponibili. La Lombardia (65,1%) si caratterizza, invece, per una netta prevalenza di documenti finalizzati al mantenimento delle misure esistenti, mentre la Toscana evidenzia una sostanziale prevalenza di questa stessa tipologia (53,2%), pur mantenendo una quota significativa di documenti orientati all'aumento delle prestazioni (37,5%). I documenti contenenti impegni a carattere generale assumono un peso relativamente elevato soprattutto nelle Marche (30,0%) e in Lombardia (27,5%), mentre il ricorso a misure orientate alla diminuzione delle prestazioni rimane marginale nelle cinque regioni in questione.

Figura 5. Azioni o misure, per regione, anno e obiettivi (% sul totale)



5. Il processo concertativo: attori protagonisti e caratteristiche

Una prima chiave di lettura del processo di concertazione concerne il numero e le caratteristiche dei soggetti firmatari. Nel 2025 ciascun testo di dialogo sociale è sottoscritto, in media, da 4,33 firmatari, con un minimo di 1 e un massimo di 15 soggetti. Rispetto agli anni precedenti si osserva una lieve riduzione del numero medio di sottoscrittori, che passa da 4,56 nel 2022 a 4,45 nel 2023 e a 4,43 nel 2024. Considerando l'intero quadriennio, il numero medio di firmatari si attesta a 4,44 per accordo. Il numero minimo di sottoscrittori rimane costante in tutti gli anni, mentre il numero massimo oscilla tra 12 e 21 firmatari, senza evidenziare una tendenza definita. Quanto alle caratteristiche dei firmatari, nel 2025 gli accordi unitari – vale a dire sottoscritti congiuntamente dalle principali organizzazioni sindacali confederali (Cisl, Cgil e Uil) – rappresentano il 79,6% del totale, una quota in linea con la media del quadriennio (78,5%). Nel periodo 2022-2025 la loro incidenza rimane, infatti, stabile, oscillando tra il 77,5% e il 79,6%. Nel 2025 la Cisl confederale compare tra i firmatari del 61,8% dei testi di contrattazione sociale, mentre la FNP-Cisl figura come firmataria nel 69,0% dei casi. Rispetto agli anni precedenti, la presenza della Cisl registra una lieve flessione dopo un triennio di sostanziale stabilità, passando dal 73,5% del 2022 al 71,9% del 2023 e attestandosi al 72,0% nel 2024. La FNP-Cisl mostra un andamento analogo, pur mantenendo in tutto il quadriennio un'incidenza superiore a quella della Cisl: dal 75,6% del 2022 scende al 70,0% nel 2023, risale al 75,1% nel 2024.

Nelle regioni, sull'intero periodo, le Marche registrano il numero medio di firmatari più elevato (5,0 per documento), seguite da Toscana (4,7) e Veneto (4,6). Lombardia (4,2) ed Emilia-Romagna (4,1) si collocano invece su livelli inferiori. Anche la variabilità differisce tra i territori: Veneto e Toscana presentano una composizione dei firmatari piuttosto omogenea, mentre Marche

ed Emilia-Romagna evidenziano una maggiore eterogeneità, con documenti che arrivano a coinvolgere rispettivamente fino a 15 e 21 soggetti firmatari. Quanto all'evoluzione nel tempo in Emilia-Romagna il numero medio di firmatari cresce leggermente, da 4,1 nel 2022 a 4,2 nel 2023 e 4,4 nel 2024, per poi diminuire a 3,8 nel 2025. In Lombardia dopo una lieve flessione dal 2022 (4,3) al 2024 (4,0), si osserva un'inversione di tendenza nel 2025, quando la media sale a 4,5 firmatari per documento, il valore più elevato del quadriennio. Le Marche si distinguono per livelli costantemente superiori rispetto alle altre regioni. In tutti gli anni considerati la media rimane stabilmente attorno ai cinque firmatari (4,9 nel 2022, 5,1 nel 2023, 5,0 nel 2024 e 5,1 nel 2025), con documenti che raggiungono fino a 15 sottoscrittori. Anche la Toscana mantiene valori elevati e piuttosto stabili: la media passa da 5,0 firmatari nel 2022 a 4,5 nel 2023, risale a 4,6 nel 2024 e raggiunge 4,8 nel 2025. Il Veneto evidenzia un andamento stabile tra il 2022 e il 2024, con una media di circa cinque firmatari per documento (5,0 nel 2022, 4,9 nel 2023 e nel 2024). Nel 2025 si osserva invece una riduzione a 4,0 firmatari medi, il valore più basso dell'intero periodo.

Procedendo oltre, il processo di contrattazione sociale può essere analizzato in relazione alla fase del ciclo di *policy-making* nella quale interviene. A tal fine, il nuovo sistema di classificazione distingue tre momenti:

1. Programmazione (e progettazione), che comprende i processi negoziali relativi alla definizione dei problemi, all'individuazione delle priorità e delle possibili soluzioni, nonché alla predisposizione degli strumenti di programmazione, incluso il bilancio di previsione.
2. Realizzazione e aggiustamento, che riguarda la fase di attuazione degli interventi e le eventuali modifiche introdotte durante la loro implementazione, comprese le variazioni di bilancio.

3. Valutazione e monitoraggio, che comprende le attività di verifica dei risultati conseguiti e di valutazione delle politiche realizzate, anche attraverso l'analisi del bilancio consuntivo.

Poiché uno stesso documento negoziale può prevedere forme di contrattazione, per le diverse azioni, in più fasi del ciclo delle politiche pubbliche, per questa variabile è possibile indicare più di una modalità di risposta. Di conseguenza, le percentuali riportate nelle tabelle e nelle figure non sono mutuamente esclusive e possono, nel loro complesso, superare il 100%.

Nel 2025 oltre tre quarti dei documenti (76,7%) includono riferimenti alla fase di programmazione e partecipazione, anche in sede di predisposizione del bilancio previsionale, confermando come la contrattazione sociale di prossimità intervenga, prevalentemente, nei momenti di definizione delle priorità di intervento e dell'agenda politico-amministrativa (Tabella 18). I documenti che intervengono nelle attività di monitoraggio e valutazione, comprese quelle riferite al bilancio consuntivo, rappresentano il 24,8% del totale, mentre quelli che rimandano alla fase di implementazione e aggiustamento degli interventi, incluse le variazioni di bilancio, si attestano al 7,7%. Rispetto al 2024 si osserva un rafforzamento del ruolo della contrattazione sociale in sede di programmazione e partecipazione, la cui incidenza aumenta di 4,1 punti percentuali (dal 72,6%). Si riduce, invece, il peso relativo della fase di monitoraggio e valutazione (-3,7 punti percentuali, dal 28,5%), mentre lo sviluppo della contrattazione sociale nella fase di realizzazione e aggiustamento rimane sostanzialmente stabile (-0,1 punti percentuali, dal 7,8%). La disamina dell'arco temporale 2022-2025 evidenzia una marcata continuità: il 75,5% dei documenti è riferibile alla fase di programmazione e partecipazione; più limitata, ma comunque significativa, è lo sviluppo della contrattazione nella fase di monitoraggio e valutazione (22,0% del totale), mentre la fase di realizzazione e aggiustamento è quella a cui il 10,5% dei documenti è riferibile.

Tabella 18. Documenti, per fase del policy-making in cui intervengono i processi di contrattazione sociale e anno (% sul totale*)

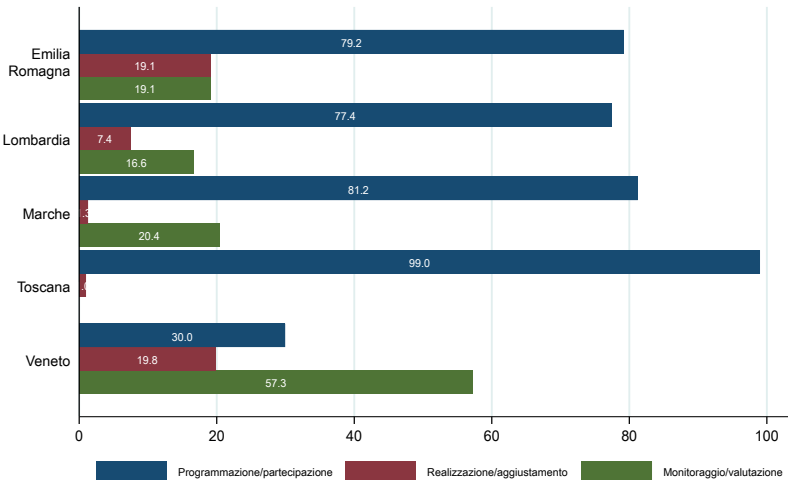
	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Programmazione e partecipazione (bilancio previsionale)	72,2	79,9	72,6	76,7	75,5
Realizzazione e aggiustamento (variazioni di bilancio)	13,3	13,8	7,8	7,7	10,5
Monitoraggio e valutazione (bilancio consuntivo)	20,7	13,3	28,5	24,8	22,0
Totale documenti (v.a.)	540	587	599	678	2.404

* Le percentuali sono calcolate sul totale degli accordi. Poiché uno stesso accordo può contenere riferimenti a più fasi del policy-making, le categorie non sono mutuamente esclusive e la loro somma può superare il 100%

Su base regionale (Figura 6), nel quadriennio emerge una netta prevalenza della programmazione e partecipazione in quattro delle cinque regioni considerate. Questa fase interessa quasi tutti i documenti in Toscana (99,0%) e oltre tre quarti degli accordi nelle Marche (81,2%), in Emilia-Romagna (79,2%) e in Lombardia (77,4%), confermando un orientamento della contrattazione sociale prevalentemente rivolto alla definizione delle priorità di intervento e alla costruzione delle politiche pubbliche. Il Veneto presenta invece un profilo differente. In questa regione la fase di monitoraggio e valutazione interessa oltre la metà degli accordi (57,3%), mentre la programmazione si ferma al 30,0%. Anche la realizzazione e aggiustamento assume un'incidenza relativamente elevata (19,8%), a fronte di valori più contenuti in Lombardia (7,4%) e pressoché residuali nelle Marche (1,3%) e in Toscana (1,0%). L'Emilia-Romagna rappresenta una posizione intermedia, combinando una forte attenzione alla programmazione (79,2%) con una presenza non trascurabile sia del monitoraggio e valutazione (19,1%) sia della fase di realizzazione e aggiustamento (19,1%). Nel complesso emergono quindi

due modelli di contrattazione sociale. Il primo, rappresentato da Emilia-Romagna, Lombardia, Marche e Toscana, privilegia il coinvolgimento delle parti sociali nelle fasi di definizione delle politiche. Il secondo, proprio del Veneto, attribuisce un ruolo relativamente più rilevante all’accompagnamento, al monitoraggio e alla verifica dell’attuazione degli interventi.

Figura 6. Documenti, per regione e fase del policy-making in cui intervengono i processi di contrattazione sociale, 2022-2025 (% sul totale*)



* Le percentuali sono calcolate sul totale degli accordi. Poiché uno stesso accordo può contenere riferimenti a più fasi del policy-making, le categorie non sono mutuamente esclusive e la loro somma può superare il 100%

Prima di esaminare le informazioni disponibili sul ruolo della contrattazione sociale nel processo di *policy-making*, è opportuno precisare il significato delle tre modalità di classificazione adottate, che descrivono differenti livelli di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali:

- **Partecipazione/coinvolgimento:** identifica le situazioni in cui la contrattazione sociale si svolge in modo periodico e strutturato, all'interno di una cornice condivisa nella quale amministrazione e parti sociali definiscono congiuntamente obiettivi, priorità, strumenti e percorsi di intervento.
- **Consultazione:** riguarda i casi in cui è previsto un confronto periodico con le parti sociali, senza che esso si traduca in una definizione condivisa delle scelte di policy.
- **Informazione:** individua le situazioni nelle quali l'amministrazione locale si limita a garantire un flusso, più o meno continuativo, di informazioni riguardanti bisogni, priorità e interventi, senza prevedere un confronto preventivo né momenti di analisi, discussione o valutazione condivisa con le organizzazioni sindacali.

Anche per questa variabile uno stesso accordo può presentare contemporaneamente più modalità di relazione tra amministrazione e organizzazioni sindacali. Di conseguenza, le percentuali riportate nelle tabelle e nelle figure non sono mutuamente esclusive e possono, nel loro complesso, superare il 100%.

Nel 2025 il 67,3% degli accordi riporta forme di partecipazione e coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nella definizione delle scelte e degli interventi, indicando come questa rappresenti la modalità prevalente di relazione tra amministrazioni locali e parti sociali (Tabella 19). La consultazione figura nel 32,3% dei documenti, e risulta in aumento di 11,3 punti percentuali rispetto al 2024, mentre l'informazione si attesta al 12,1% ed è in diminuzione di 4,8 punti percentuali. Rispetto all'anno precedente emerge quindi un moderato riequilibrio delle modalità di confronto. La partecipazione e il coinvolgimento rimangono largamente prevalenti, pur registrando una lieve flessione (-1,5 punti percentuali), a vantaggio soprattutto della consultazione, mentre si riduce ulteriormente il ricorso a forme di mera informazione.

L'analisi dell'intero quadriennio conferma la netta prevalenza della partecipazione e del coinvolgimento, indicati nel 70,2% dei documenti. La consultazione interessa complessivamente un quarto dei testi (25,2%), mentre la sola informazione caratterizza una quota decisamente più contenuta (12,9%).

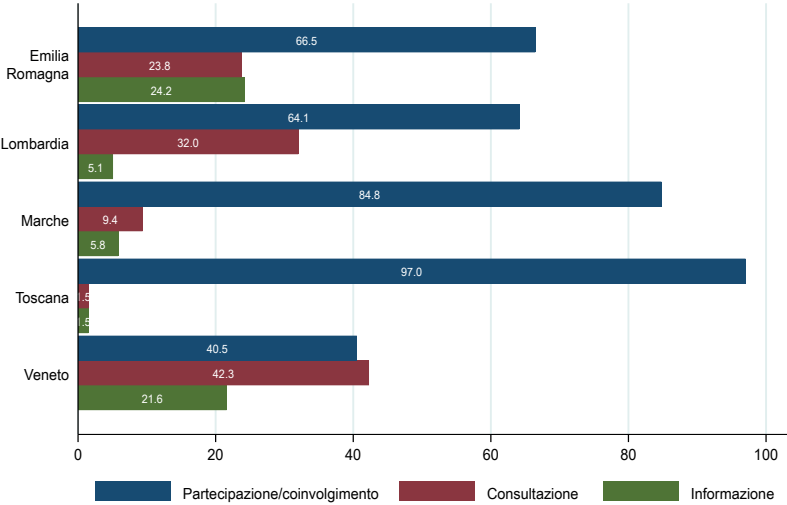
Tabella 19. Documenti, per ruolo della contrattazione sociale e anno (% sul totale*)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Partecipazione/coinvolgimento	66,1	78,7	68,8	67,3	70,2
Consultazione	29,8	16,9	21,0	32,3	25,2
Informazione	12,4	10,2	16,9	12,1	12,9
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

* Le percentuali sono calcolate sul totale degli accordi. Poiché uno stesso accordo può contenere riferimenti a più modalità di risposta, le categorie non sono mutualmente esclusive e la loro somma può superare il 100%.

Restringendo l'analisi alle cinque regioni (Figura 7), in Toscana (97,0%) e nelle Marche (84,8%) prevalgono nettamente forme di partecipazione e coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, un orientamento che caratterizza, seppure con intensità minore, anche Emilia-Romagna (66,5%) e Lombardia (64,1%). Il Veneto costituisce, all'apparenza, un caso distinto. Qui la consultazione viene riportata nel 42,3% dei documenti e supera, seppure di poco, la partecipazione e il coinvolgimento (40,5%). Inoltre, il ruolo delle organizzazioni sindacali si limita più frequentemente alla sola informazione (21,6%), mentre questa modalità rimane marginale in Lombardia (5,1%), Marche (5,8%) e Toscana (1,5%). L'Emilia-Romagna occupa una posizione intermedia, combinando una forte presenza di pratiche partecipative con una quota relativamente elevata di accordi che prevedono esclusivamente attività di informazione (24,2%).

Figura 7. Documenti, per regione e ruolo della contrattazione sociale, 2022-2025 (% sul totale*)



* Le percentuali sono calcolate sul totale degli accordi. Poiché uno stesso accordo può contenere riferimenti a più modalità di risposta, le categorie non sono mutualmente esclusive e la loro somma può superare il 100%.

Quasi la metà dei documenti siglati nel 2025 (45,6%) non prevede specifiche azioni di accompagnamento o di qualificazione successive alla sottoscrizione (Tabella 19). Tra le iniziative espressamente indicate, le più frequenti riguardano il coinvolgimento dei beneficiari (29,6%) e la valutazione dell’impatto delle misure concordate (29,5%). Più contenuta risulta la presenza di azioni finalizzate alla diffusione dell’accordo (21,5%), mentre la diffusione dei risultati interessa il 6,8% dei casi. Rimangono infine del tutto residuali le clausole relative alle conseguenze del mancato rispetto di quanto previsto nel testo (1,5%). Rispetto al 2024 aumenta la quota di accordi privi di specifiche iniziative di accompagnamento (+12,7 punti percentuali). Parallelamente

si riduce il ricorso alla valutazione dell'impatto (-8,4 punti percentuali) e, in misura più contenuta, alla diffusione dell'accordo (-5,4 punti). Il coinvolgimento dei beneficiari rimane pressoché stabile (-1,5 punti), mentre diminuiscono leggermente sia la diffusione dei risultati (-1,5 punti) sia le previsioni relative alle conseguenze del mancato rispetto dell'accordo (-0,3 punti). Nel quadriennio, la valutazione dell'impatto rappresenta l'azione di qualificazione più frequentemente prevista (38,5% degli accordi), seguita dall'assenza di specifiche iniziative di accompagnamento (35,1%). Più di un quarto dei testi negoziali contempla il coinvolgimento dei beneficiari (29,2%) o la diffusione dell'accordo (27,6%), mentre la diffusione dei risultati rimane meno frequente (8,2%). Le previsioni relative alle conseguenze del mancato rispetto dell'accordo assumono invece un carattere del tutto residuale (1,8%).

Tabella 19. Documenti, per azioni di promozione e qualificazione e anno (% sul totale*)

	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Nessuna azione specificata	30,0	30,0	32,9	45,6	35,1
Valutazione dell'impatto	53,1	35,9	37,9	29,5	38,5
Coinvolgimento beneficiari	28,0	27,8	31,1	29,6	29,2
Diffusione accordo	31,1	32,0	26,9	21,5	27,6
Diffusione risultati	10,7	7,3	8,3	6,8	8,2
Conseguenze mancato rispetto	1,9	2,0	1,8	1,5	1,8
Totale (v.a.)	540	587	599	678	2.404

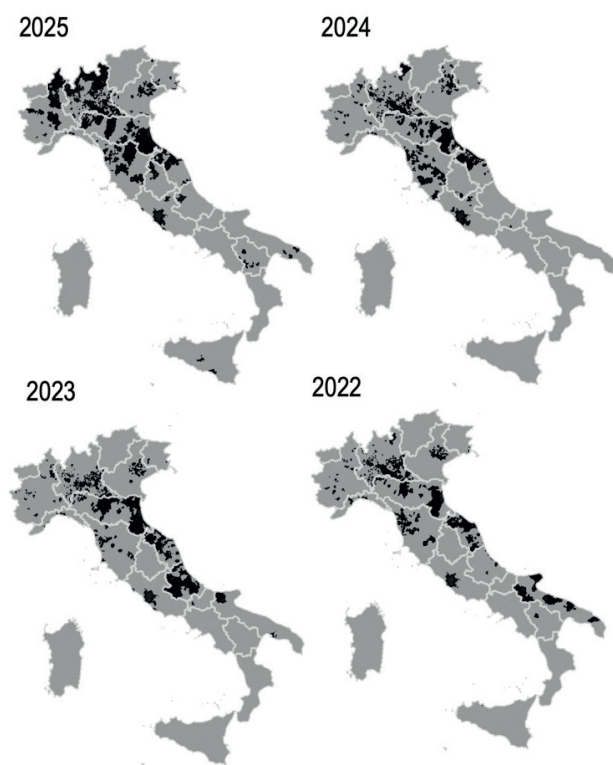
* Le percentuali sono calcolate sul totale degli accordi. Poiché uno stesso accordo può contenere riferimenti a più modalità di risposta, le categorie non sono mutualmente esclusive e la loro somma può superare il 100%.

6. Gli accordi comunali e intercomunali

Nel 2025 la contrattazione sociale di ambito municipale (comunale o sub-comunale) censita dall'Osservatorio ha interessato 1.615 comuni, pari al 20,4% del totale dei comuni italiani. La copertura risulta, tuttavia, più elevata se misurata in termini di popolazione: i documenti in esame riguardano, infatti, 18,01 milioni di residenti, corrispondenti al 30,5% della popolazione nazionale. I comuni interessati presentano una notevole eterogeneità: si va da Pedesina (SO), con 37 abitanti, fino a Roma, con oltre 2,7 milioni di residenti. La popolazione media dei comuni inclusi è pari a circa 11.200 abitanti, mentre la mediana si attesta a soli 2.863 abitanti, evidenziando una distribuzione fortemente asimmetrica, caratterizzata dalla presenza di pochi grandi centri urbani accanto a un numero molto elevato di piccoli comuni. La distribuzione per classi di popolazione conferma questa configurazione. Il 65,7% dei comuni coperti da contrattazione sociale (1.061) ha meno di 5.000 abitanti, mentre il 24,0% (387 comuni) rientra nella fascia compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti. I comuni con una popolazione tra 15.000 e 50.000 abitanti rappresentano il 7,9% del totale (128 comuni), mentre quelli compresi tra 50.000 e 100.000 abitanti sono 24 (1,5%). I grandi comuni, con oltre 100.000 residenti, sono 15, pari allo 0,9% del totale. Il campione comprende 39 comuni capoluogo di provincia, a conferma del fatto che la contrattazione sociale coinvolge non soltanto i piccoli e medi comuni, ma anche numerose amministrazioni urbane caratterizzate da una maggiore complessità amministrativa e organizzativa. Rispetto agli anni precedenti, il principale elemento di novità è rappresentato dall'ampliamento della popolazione interessata dagli esiti della contrattazione sociale. Dopo essersi mantenuta attorno ai 13,7 milioni di residenti nel 2022 e nel 2023 e aver registrato una lieve flessione nel 2024 (12,7 milioni), la copertura, come detto, cresce sensibilmente nel 2025.

Sotto il profilo delle caratteristiche dei comuni coinvolti, invece, si osserva una sostanziale continuità. Già nel triennio 2022-2024 la contrattazione sociale interessava realtà territoriali molto eterogenee, con una popolazione media compresa tra 17.100 e 19.100 abitanti e la presenza congiunta di piccolissimi comuni e dei principali centri urbani del Paese. Anche il coinvolgimento di numerosi comuni capoluogo di provincia rappresenta un elemento ricorrente, confermando come la contrattazione sociale si sviluppi stabilmente in contesti territoriali molto differenti per dimensione demografica e complessità amministrativa.

Figura 8. Comuni interessati da contrattazione sociale di prossimità, per anno



7. Conclusione

L'analisi presentata in questo Rapporto restituisce l'immagine di una contrattazione sociale di prossimità in evoluzione. Gli obiettivi e gli ambiti di intervento rimangono sostanzialmente invariati; evolvono, invece, la diffusione territoriale del fenomeno, le modalità attraverso cui si sviluppano i processi negoziali e le configurazioni che la contrattazione assume nei diversi contesti regionali.

L'ampliamento della documentazione raccolta dall'Osservatorio descrive, anzitutto, un fenomeno più esteso rispetto al passato, che coinvolge un numero crescente di amministrazioni locali e una quota più ampia della popolazione residente. La geografia della contrattazione resta fortemente concentrata nel Centro-Nord, ma appare oggi meno polarizzata. La Lombardia mantiene il ruolo di principale contesto di diffusione, mentre Emilia-Romagna e Veneto rafforzano progressivamente la propria presenza; allo stesso tempo iniziano a consolidarsi esperienze di contrattazione documentata anche in regioni finora meno rappresentate. Rimane aperta la questione se questa crescita rifletta un'effettiva espansione della contrattazione sociale oppure sia dovuta, almeno in parte, al progressivo rafforzamento dell'attività di rilevazione dell'Osservatorio.

Diverso è il quadro che emerge dall'analisi dei contenuti. Il welfare sociale rappresenta ancora il principale terreno del confronto negoziale e le politiche rivolte agli anziani, alla famiglia, alla disabilità, all'abitazione, all'istruzione e al mercato del lavoro ne costituiscono il nucleo fondamentale. A cambiare è piuttosto il modo in cui tali priorità vengono organizzate. Gli accordi tendono a concentrarsi su un numero più limitato di aree di policy e di azioni, orientando il confronto verso interventi più selezionati e, probabilmente, ritenuti strategici. Nella stessa direzione si colloca la scelta chiara di continuare a privilegiare interventi e servizi rispetto ai trasferimenti monetari, confermando un orientamento

della contrattazione sociale verso il rafforzamento dell'offerta territoriale di welfare, tradizionalmente meno sviluppata nel modello italiano.

I cambiamenti risultano ancora più evidenti osservando il funzionamento dei processi negoziali. Nel loro insieme, gli indicatori descrivono relazioni tra amministrazioni locali e organizzazioni sindacali più stabili, partecipate e strutturate rispetto al passato. Il rafforzamento delle intese formalmente sottoscritte si accompagna al prevalere di forme di partecipazione e coinvolgimento rispetto alla semplice consultazione e a un crescente orientamento del confronto verso la fase di programmazione e progettazione delle politiche pubbliche. Il dialogo tra amministrazioni locali e organizzazioni sindacali tende, in effetti, a svilupparsi nei momenti in cui vengono definiti i problemi, individuate le priorità e costruite le possibili soluzioni, mentre il coinvolgimento nelle successive attività di monitoraggio e valutazione rimane ancora limitato. Nel complesso, la contrattazione sociale appare sempre più inserita nei processi di definizione delle politiche locali, rafforzando il proprio ruolo nel governo dei territori.

Il quadro si articola ulteriormente quando l'analisi si sposta sulla dimensione territoriale. Emergono modelli di contrattazione chiaramente riconoscibili, che si distinguono per i contenuti del confronto, le modalità di svolgimento dei processi negoziali, la scala territoriale della negoziazione e il ruolo attribuito al dialogo sociale nella definizione delle politiche pubbliche. Le differenze osservate riflettono tradizioni negoziali, assetti istituzionali, capacità amministrative e priorità di policy proprie dei territori, e ribadiscono la capacità della contrattazione sociale di adattarsi alle caratteristiche dei diversi sistemi socio-economici locali.

L'individuazione di modelli regionali distinti rappresenta uno dei principali risultati di questa edizione del Rapporto. La crescente disponibilità di informazioni sui processi negoziali consente infatti di superare una lettura della contrattazione sociale limitata ai contenuti degli accordi e di coglierne con maggiore precisione

le modalità di funzionamento. Su queste basi si svilupperà il lavoro della prossima edizione del Rapporto, che approfondirà il modo in cui il dialogo sociale prende forma nei diversi contesti territoriali e i fattori che ne influenzano l'organizzazione, i contenuti e gli esiti.

II

Eppur si muove! Le tendenze evolutive della contrattazione sociale di prossimità

di Massimiliano Colombi e Rosangela Lodigiani***

Eppur si muove! Non è stupore, è un dato di fatto. Dopo la cesura determinata dalla crisi pandemica, la contrattazione sociale di prossimità riguadagna terreno, continuando a crescere anzitutto sotto il profilo del volume, del numero di documenti caricati nell'archivio dell'Osservatorio sociale. Come mostra in modo puntuale la prima sezione di questo Rapporto, il 2025 registra il valore più alto del quadriennio 2022-2025, con 678 documenti e un incremento del 25,6% rispetto al 2022 e del 13,2% rispetto al 2024. Anche se i valori pre-crisi non sono ancora stati raggiunti, il trend di crescita sembra consolidarsi. Gli aspetti più rilevanti sono però altri.

La tendenza evolutiva della contrattazione sociale di prossimità riguarda infatti la qualità dei processi concertativi e la loro capacità di intercettare, interpretare e tradurre in risposte negoziali i bisogni emergenti delle comunità locali. Tale qualità può essere osservata attraverso quattro dimensioni tra loro strettamente connesse: i *temi* posti al centro della contrattazione sociale, i *target* di beneficiari a cui essa si rivolge, i *territori* nei quali prende forma, e le *traiettorie* di sviluppo dei rapporti e delle pratiche negoziali, oggi chiamate a misurarsi con le sfide dell'amministra-

* Coordinatore scientifico della Fondazione ETS B.live e Docente di Sociologia presso il Polo Teologico Marchigiano

** Professoressa ordinaria in Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore

zione condivisa. Quattro dimensioni che consentono di mettere in luce come gli “impulsi” ricevuti dal livello nazionale dell’Organizzazione, ma rielaborati tramite un percorso di accompagnamento partecipato e portato avanti nei e con i territori grazie al coinvolgimento attivo del livello regionale, si siano – e si stiano – traducendo in azioni, pratiche, scelte strategiche.

1. Le quattro T della contrattazione sociale di prossimità: temi, target, territori, traiettorie negoziali

Guardare alla contrattazione sociale di prossimità attraverso queste quattro “lenti” consente di avere punti di osservazione complementari: mostrano come la contrattazione sociale stia operando per ampliare il proprio raggio d’azione e, al tempo stesso, come sia chiamata a trasformare tale ampliamento in connessione, coerenza e capacità di governo del welfare locale, al fine di evitare che l’apertura di nuovi spazi si traduca in una semplice sommatoria di interventi paralleli.

Temi: allargare lo sguardo sui bisogni plurali

I dati dell’archivio confermano che la contrattazione sociale continua ad avere il suo baricentro nel welfare sociale, mirando a incidere sulle politiche rivolte alla condizione anziana e/o di non autosufficienza, ai bisogni di famiglie e minori, alla povertà, a cui corre parallelo il consolidato investimento sui temi del fisco e della coesione sociale. In questo quadro si coglie un’attenzione crescente per la disabilità e la questione abitativa, l’istruzione e il lavoro, ma anche l’emergere di nuove sensibilità catturate dalle parole chiave utilizzate per identificare il tema qualificante degli accordi siglati, come, per esempio, violenza di genere, transizione ecologica ed emergenza energetica.

La contrattazione sociale cerca così di essere aderente al crescere e diversificarsi dei rischi e dei bisogni sociali, che non sono

più solo quelli tradizionali, *standard*, del pieno del Novecento industriale (vecchiaia, malattia, invalidità, maternità, infortuni, disoccupazione e perdita del capofamiglia), che pure certo non sono scomparsi, vedi disoccupazione e salute; né sono più solo quelli cosiddetti “nuovi” che, a partire soprattutto dagli anni Novanta del secolo scorso, sono stati sospinti dai processi di flessibilizzazione, precarizzazione e femminilizzazione del mercato del lavoro, da una vulnerabilità sociale sempre più trasversale e pervasiva, dall’individualizzazione dei corsi di vita, dall’invecchiamento della popolazione e la crescita della non autosufficienza, dalla profonda trasformazione dei sistemi di produzione e i nuovi bisogni di competenze; ma sono anche quelli che vengono definiti oggi di “terza generazione”: i rischi eco-sociali, connessi alla sfida della sostenibilità integrale. I rischi eco-sociali si aggiungono ai rischi classici della società industriale e ai nuovi rischi sociali legati alle trasformazioni familiari, demografiche e lavorative, chiedendo risposte volte a intercettare il modo in cui crisi ecologica, transizione digitale, evoluzione del mercato del lavoro e disuguaglianze sociali si intrecciano; volte a rendere compatibili sostenibilità ambientale, innovazione tecnologica, coesione sociale, inclusione e qualità della vita; volte più ampiamente a incidere sul modello di sviluppo.

Immersi come siamo in una fase di “policrisi” pressoché permanente, allargare lo sguardo è quanto mai necessario per riconoscere il nuovo che emerge ma anche per leggere e rispondere alla complessità delle condizioni di vita, alle intersezioni tra rischi vecchi e nuovi, al diffondersi di fragilità e insicurezze sociali che portano a bisogni multidimensionali. Lo insegnano, per esempio, il fenomeno della povertà, che non è solo mancanza di reddito ma accesso alla casa, ai servizi educativi, alla salute, al lavoro, alle reti di socialità; o, similmente, la non autosufficienza, che chiama in causa una pluralità di aspetti dall’abitare alla domiciliarità, dal trasporto alle rette delle Rsa, dai caregiver all’integrazione tra assistenza domiciliare sociale e sanitaria, e

che non può essere affrontata senza considerare anche la qualità del lavoro nei servizi. Per questo è significativo notare, grazie ai dati dell'Osservatorio, che il dinamismo della contrattazione di prossimità sociale riguardo ai temi e alle sensibilità posti al centro degli accordi si unisce all'intento di incidere sull'organizzazione dei servizi, sulla loro integrazione, sull'accessibilità agli stessi.

Target: dare voce a fragilità plurali

È a una platea ampia e diversificata di beneficiari che la contrattazione sociale si rivolge: anziani, famiglie con figli, minori, persone con disabilità, persone non autosufficienti, adulti in condizioni di disagio, giovani, cittadini fragili nell'accesso ai servizi, lavoratori poveri o discontinui. Si tratta di soggetti che spesso cumulano fragilità e bisogni diversi, non riconducibili soltanto alle condizioni personali o familiari, come salute, reddito, abitazione, carichi di cura, esigenze di conciliazione, mancanza di competenze e fragile occupabilità. A incidere sulla condizione di svantaggio è anche, e in modo decisivo, il più ampio contesto di vita: la dotazione di servizi, il grado di infrastrutturazione sociale ed economica del territorio, l'accessibilità effettiva del welfare locale e la capacità istituzionale di intercettare, riconoscere e accompagnare le vulnerabilità.

Per questo, il tema dei target rinvia direttamente alle logiche di costruzione della platea dei beneficiari e, dunque, al rapporto tra universalismo, selettività e categorialità. I dati mostrano una compresenza significativa di interventi rivolti all'intera cittadinanza e di misure condizionate al possesso di requisiti economici, socio-anagrafici o combinati. Ne emerge un welfare negoziato che si muove entro una tensione costitutiva: da un lato, l'esigenza di preservare l'universalismo come principio di cittadinanza sociale e come argine alla frammentazione; dall'altro, la necessità di orientare risorse limitate verso le situazioni di

maggiore vulnerabilità, attraverso criteri selettivi e categoriali. Mentre l'universalismo consente di mantenere aperto l'orizzonte dei diritti sociali; la selettività permette di graduare l'intervento in base all'intensità del bisogno; la categorialità rende visibili condizioni specifiche che rischierebbero altrimenti di restare indifferenziate.

La sfida della contrattazione sociale consiste nel combinare queste logiche senza produrre né dispersione né segmentazione: preservare l'universalismo come orizzonte di cittadinanza sociale, evitando che riduca la capacità di cogliere dove i bisogni sono più acuti e gli interventi più necessari; utilizzare la selettività senza generare esclusione o stigmatizzazione; valorizzare la categorialità come dispositivo di riconoscimento di condizioni specifiche, senza lasciare che le categorie amministrative oscurino l'intreccio concreto dei bisogni e delle traiettorie di vita. La targettizzazione delle politiche, andando ben oltre un'esigenza classificatoria, è quindi chiamata a favorire la focalizzazione gli interventi senza dimenticare di guardare alle traiettorie di vita, attraversate da bisogni plurali, cumulativi e spesso intrecciati.

Territori: radicare e raccordare la prossimità

La prossimità resta il tratto distintivo della contrattazione sociale. Secondo i dati dell'Osservatorio sociale, nel 2025 il livello comunale continua a essere prevalente: il 76,0% dei documenti ha validità comunale e, se si aggiunge la dimensione sub-comunale, ben oltre tre quarti della contrattazione si colloca ancora su scala municipale. Questo radicamento è un punto di forza, perché consente una presenza capillare, volta a leggere i bisogni là dove si manifestano, dentro la vita quotidiana delle comunità. Parallelamente, il 2025 segnala anche una moderata crescita delle forme sovracomunali: gli accordi intercomunali arrivano al 10,8%, quelli provinciali al 6,9%, quelli regionali al 4,0%. Si tratta di un segnale interessante, che va nella direzione della

costruzione di risposte di sistema, capaci di lavorare su una scala più ampia, non condizionata dai soli confini amministrativi, ma dalla geografia dei bisogni.

Va inoltre notato che la distribuzione territoriale della contrattazione sociale mostra una dinamica di progressiva ridefinizione, sia a livello nazionale sia all'interno dei contesti regionali. Pur permanendo una forte concentrazione nelle aree in cui la pratica negoziale risulta storicamente più consolidata, i dati indicano una graduale redistribuzione dell'azione negoziale anche verso contesti regionali e locali nei quali la contrattazione sociale era finora meno presente e strutturata. Si tratta di segnali che incoraggiano a investire ulteriormente nella diffusione di una cultura della negoziazione sociale e nella sua capacità di radicarsi in sistemi locali differenti per tradizioni amministrative, assetti istituzionali e configurazioni del welfare locale.

Questi dati vanno letti alla luce di una considerazione più generale: la dimensione territoriale costituisce un tratto qualificante, e non accessorio, della contrattazione sociale di prossimità. Il territorio non può essere inteso come mero contenitore fisico-amministrativo dell'azione negoziale, né come semplice perimetro entro cui collocare interventi e misure. Esso va piuttosto assunto come spazio sociale, relazionale e istituzionale nel quale i bisogni vengono prodotti, riconosciuti, interpretati e trasformati in problemi pubblici. I bisogni sociali, infatti, si configurano entro specifici contesti locali, segnati da assetti demografici, sistemi economico-produttivi, dotazioni infrastrutturali, reti familiari e associative, capacità amministrative e disuguaglianze territoriali. È in questa trama situata di relazioni, risorse e vincoli che le vulnerabilità prendono forma e diventano più o meno visibili, più o meno trattabili, più o meno riconosciute dalle politiche pubbliche. Il territorio rappresenta quindi una componente costitutiva della regolazione sociale: il luogo in cui vengono negoziati significati, priorità, responsabilità e forme di integrazione del welfare locale. Di conseguenza, la contrattazione sociale svolge anche

una funzione strategica di legittimazione: contribuisce a rendere pubblici i bisogni, a portarli dentro arene negoziali riconosciute e a trasformarli in oggetto di decisione collettiva. Resta però decisivo interrogarsi sulla qualità partecipativa di questo processo: quanto esso riesce ad ammettere nelle arene negoziali la voce della cittadinanza, delle soggettività sociali e delle forme organizzate della rappresentanza? Quanto consente di dare visibilità anche ai bisogni meno espressi, meno organizzati, meno immediatamente riconoscibili? Sono domande che devono restare in primo piano, come criterio di orientamento e di responsabilità per l'agire dei contrattualisti e delle contrattualiste.

Proprio perché i bisogni sono territorialmente situati, ma raramente circoscrivibili entro confini amministrativi rigidi, la prossimità non identifica di per sé un livello amministrativo preferibile entro cui agirla. I rischi e i bisogni sociali si configurano a geometria variabile e con diverse scale di emersione e impatto. Da questo punto di vista è rilevante notare la capacità crescente, anche se ancora limitata, di agire a diversi livelli: da quello comunale – decisamente prevalente e qualificante – a quello sovracomunale e regionale. Questa articolazione indica lo sforzo di superare la frammentazione territoriale delle politiche e degli interventi per il welfare locale, sviluppando meccanismi di coordinamento più ampi, capaci di raccordare livelli diversi di governo, programmazione, infrastrutturazione dei servizi e allocazione delle risorse.

Traiettorie negoziali: abitare e governare la complessità

Segnali significativi emergono sotto il profilo del modo in cui la contrattazione sociale prende forma, si istituzionalizza e incide nei processi di regolazione del welfare locale. È qui che si colloca una delle trasformazioni più rilevanti e, al tempo stesso, più delicate.

I dati segnalano un rafforzamento della formalizzazione: nel

2025 le intese e gli accordi rappresentano oltre tre quarti dei documenti, mentre diminuisce il peso degli incontri. Come si evidenzia nella prima parte del Rapporto, dopo una fase nella quale erano cresciute modalità di confronto meno strutturate, questo andamento sembra indicare un ritorno a forme più consolidate di dialogo sociale e una maggiore stabilizzazione delle pratiche negoziali. Tale formalizzazione non implica tuttavia una semplificazione dell'azione contrattuale. La contrattazione sociale resta mediamente articolata, sia per numero di azioni previste sia per varietà degli ambiti trattati. Al tempo stesso, emerge una tendenza alla maggiore focalizzazione dell'azione negoziale, oltre che una collocazione prevalentemente a monte del "ciclo" della programmazione partecipata, contribuendo, nella fase preliminare, alla definizione dei problemi, alla selezione delle priorità da cui discende anche l'allocazione delle risorse. Gli attori sindacali non sono solo consultati o semplicemente informati, ma più spesso coinvolti nella definizione degli obiettivi, degli strumenti, dei criteri di accesso, delle modalità attuative e dei dispositivi di verifica. Al riguardo, la leggera flessione, segnalata dai dati, del coinvolgimento attivo dei sindacati nella fase di programmazione a cui corrisponde una leggera crescita delle forme di confronto che si limitano alla consultazione, è un segnale a cui prestare attenzione in futuro, per coglierne gli eventuali sviluppi. È dentro questa trasformazione che diventa decisivo il rapporto con l'*amministrazione condivisa*. La coprogrammazione e la coprogettazione, rilanciate dal Codice del Terzo settore, stanno modificando il campo organizzativo del welfare locale, riconoscendo agli enti di Terzo settore un ruolo attivo nella lettura dei bisogni, nella definizione delle risposte e nella mobilitazione di risorse materiali, relazionali e comunitarie. Si tratta di un'innovazione potenzialmente rilevante, perché amplia il numero degli attori coinvolti, valorizza competenze diffuse e può rafforzare la capacità generativa dei sistemi locali di welfare. Tuttavia, essa può anche produrre effetti di restringimento se il confronto sul

welfare tende a strutturarsi quasi esclusivamente attorno al rapporto tra amministrazioni pubbliche e Terzo settore, lasciando le parti sociali in una posizione laterale, episodica o meramente consultiva. In altre parole, il ruolo sindacale è decisivo per presidiare la democraticità dei processi partecipativi. L'amministrazione condivisa amplia il campo degli attori coinvolti, ma non garantisce automaticamente inclusività. Risalta in primo piano la questione della "rappresentatività della rappresentanza": chi entra nei processi, chi resta fuori, quali bisogni vengono riconosciuti, quali soggettività dispongono di *voice* e quali invece rischiano di rimanere invisibili. La contrattazione sociale può contribuire a contrastare il rischio di una partecipazione selettiva o particolaristica, valorizzando il Terzo settore senza lasciare che esso esaurisca l'intero campo della rappresentanza sociale.

Non si tratta di alimentare una contrapposizione, ma di chiarire lo specifico della contrattazione sociale e della capacità di rappresentanza sociale del sindacato.

D'altro canto, lo specifico della contrattazione sociale di prossimità si gioca anche – come da tempo ricordiamo – nella capacità di portare nei processi partecipativi una rappresentanza sociale larga, che tiene insieme lavoratori e cittadini, diritti del lavoro e diritti di cittadinanza sociale. È qui che essa può esprimere un proprio vantaggio specifico: offrire alle amministrazioni una lettura dei bisogni più ampia e socialmente radicata, capace di alimentare anche i processi di coprogrammazione senza esserne assorbita.

Questa capacità di rappresentanza e lettura dei bisogni trova riscontro concreto nell'orientamento della contrattazione sociale verso l'infrastrutturazione del welfare locale. I dati documentano infatti la rilevanza di un'azione negoziale che non si limita a rivendicare singole misure, ma interviene sullo sviluppo e l'integrazione dei servizi, sulla regolazione trasparente degli appalti, sulla qualità delle prestazioni, sull'allocazione equa delle risorse e sul presidio delle condizioni di lavoro nei servizi sociali, socio-sanitari ed educativi.

Il fatto che la contrattazione sociale operi in misura crescente per il miglioramento di prestazioni, servizi o risorse investite nel welfare costituisce, in tal senso, un riscontro importante. Conferma una funzione non meramente difensiva, ma anche acquisitiva e trasformativa, capace di incidere sulle condizioni di accesso, sulla qualità delle risposte e sulla tenuta complessiva del welfare locale. Tuttavia, proprio questa capacità di incidere a monte deve essere accompagnata da un rafforzamento del presidio *a valle*: monitoraggio, valutazione degli interventi, coinvolgimento dei beneficiari, verifica dell'attuazione degli impegni assunti e restituzione pubblica dei risultati restano condizioni decisive perché la partecipazione non si esaurisca nel processo, ma produca apprendimento istituzionale, responsabilità condivisa e miglioramento effettivo del welfare locale. È su questo terreno che la contrattazione sociale misura una parte rilevante della propria qualità: accordi non monitorati, obiettivi poco esplicitati o sedi negoziali percepite come scarsamente influenti rischiano infatti di alimentare pratiche routinarie, riducendo la capacità degli accordi di diventare strumenti effettivi di cambiamento e di valorizzazione dell'azione svolta.

Dai binari paralleli agli scambi integrati

Il dinamismo e le tendenze evolutive della contrattazione sociale appena descritte vanno lette e collocate in una prospettiva di sistema. L'ampliamento dei temi, la diversificazione dei target, la pluralizzazione delle scale territoriali e la trasformazione delle traiettorie negoziali costituiscono segnali importanti di vitalità. Tuttavia, se non vengono ricondotti a una logica di integrazione, rischiano di produrre una semplice collazione di nuovi spazi, una somma di accordi, tavoli, target e misure che si affiancano come binari paralleli di una ferrovia, senza incontrarsi davvero. Si avrebbe così più ampiezza, ma non necessariamente più integrazione; più presenza, ma non necessariamente più capacità

di governo; più strumenti, ma non necessariamente più efficacia trasformativa.

Per evitare questo esito, le quattro T possono essere assunte come dimensioni interdipendenti di una medesima logica sistemica. I temi rimandano gli uni agli altri, perché i bisogni sociali sono sempre più intrecciati; i target richiedono di essere letti dentro traiettorie di vita, poiché le fragilità si cumulano e non coincidono mai pienamente con le categorie amministrative; i territori non sono semplici perimetri amministrativi, ma spazi relazionali e istituzionali nei quali i bisogni vengono riconosciuti e trasformati in problemi pubblici; le traiettorie negoziali si collocano dentro un ecosistema più ampio di partecipazione, programmazione, amministrazione condivisa, monitoraggio e valutazione. È in questa capacità di connessione che la contrattazione sociale può esprimere la sua funzione più alta: contribuire a costruire infrastruttura sociale e a orientare il modello di sviluppo. Nel nuovo scenario dell'amministrazione condivisa, questa funzione diventa ancora più importante, per concorrere a garantire che i processi partecipativi non siano selettivi, opachi o discontinui; che il Terzo settore sia valorizzato senza sostituire la rappresentanza sociale del sindacato, riconoscendo che giocano su piani (e tavoli) diversi; che la qualità dei servizi sia inseparabile dalla qualità del lavoro; che la domanda sociale non organizzata trovi comunque voce; che le politiche territoriali non si riducano a una somma di progetti, ma costruiscano orientamenti condivisi e responsabilità comuni.

La sfida allora non è solo fare più contrattazione, ma fare una contrattazione più, potremmo dire, “connettiva”, orientata a trasformare: la pluralità degli accordi in sistema, la prossimità in governance, la partecipazione in corresponsabilità. La contrattazione sociale di prossimità si può così candidare a fungere da dispositivo di ricomposizione: tra bisogni e politiche, tra rappresentanza e partecipazione, tra welfare e sviluppo, tra istituzioni e comunità, tra diritti sociali e capacità dei territori di prendersene cura.

2. Quale organizzazione per quale contrattazione

Si apre allora una domanda. Quale tipo di organizzazione serve, sostiene, accompagna e promuove una contrattazione “connettiva”? Un’organizzazione che non si accontenta di replicare pratiche consolidate e non si adatta all’estemporaneità riconosce un profondo bisogno di avere *mappe* affidabili per orientarsi nell’esplorazione di territori in trasformazione. Allo stesso tempo avverte il desiderio di aggiornare continuamente tali mappe a partire dai risultati delle esplorazioni in corso.

Dalle quattro T alle mappe: apprendimento organizzativo e orientamento strategico

Le mappe territoriali della contrattazione sociale non vanno intese come un adempimento tecnico, ma come un dispositivo di apprendimento organizzativo e di orientamento strategico. Esse aiutano a rispondere a tre domande concatenate: *dove siamo*, cioè in quali relazioni e processi la CISL è effettivamente presente; *dove potremmo stare*, cioè quali spazi istituzionali e negoziali sono aperti dalle politiche ma non ancora pienamente presidiati; *dove scegliamo di stare*, cioè su quali relazioni, alleanze e luoghi investire in modo prioritario.

Così intese, le mappe consentono di passare dalla descrizione della trasformazione del welfare locale alla costruzione intenzionale del posizionamento sindacale. Permettono di interrogare concretamente il rapporto tra organizzazione e welfare locale: quali temi presidiare, quali target rendere visibili, quali territori rafforzare, quali traiettorie negoziali qualificare. È così che la prossimità può diventare strategia organizzativa: unisce alla presenza nei territori la capacità di leggere dove si producono oggi le decisioni sul welfare, chi occupa i nuovi spazi di regolazione, quali alleanze sono necessarie e quali condizioni rendono la contrattazione sociale capace di incidere realmente.

La mappatura permette di evitare due rischi. Il primo è quello dell'autopercezione organizzativa: ritenere di presidiare un processo solo perché si è formalmente invitati o presenti. Il secondo è quello della dispersione: moltiplicare tavoli, relazioni e interventi senza distinguere tra spazi realmente decisionali, spazi meramente consultivi e spazi nei quali altri attori stanno già ridefinendo l'agenda del welfare locale. Mappare significa invece chiedersi dove si producono oggi le decisioni, chi occupa i nuovi spazi di regolazione, quali alleanze sono necessarie e quali luoghi vanno presidiati perché la contrattazione sociale possa incidere.

Il lavoro di mappatura rende evidente che la contrattazione sociale si muove dentro un *lessico* sempre più complesso e non sempre univoco. Proprio perché i territori abitano processi differenti e attribuiscono talvolta significati diversi alle stesse parole, diventa necessario costruire un *glossario condiviso*, capace di chiarire concetti, distinguere strumenti e rendere più leggibili ruoli, responsabilità e confini dell'azione sindacale. Il glossario può essere pensato come uno degli esiti del lavoro sulle mappe: nasce dalla necessità di nominare con maggiore precisione ciò che le pratiche territoriali fanno emergere, di rendere confrontabili esperienze diverse e di costruire un linguaggio condiviso per leggere processi, ruoli e responsabilità.

Le mappe territoriali della contrattazione sociale: dalla presenza al posizionamento

La contrattazione sociale ha allora bisogno di strumenti capaci di accompagnare la pratica e di alimentare la costruzione di mappe sempre più raffinate perché connesse alla realtà. La scheda proposta in occasione del Seminario CISL di Firenze, svoltosi dal 16 al 18 marzo 2026 e dedicato alla contrattazione sociale, va in questa direzione. Non si tratta di semplice supporto tecnico-metodologico, bensì di un dispositivo politico-organizzativo.

La sua funzione principale è aiutare le strutture territoriali e regionali a rendere visibile ciò che spesso rimane implicito: dove la CISL è effettivamente presente nei processi di welfare, dove è riconosciuta come interlocutore necessario, dove rischia di essere marginale e dove, invece, esistono nuovi spazi da presidiare.

SCHEDA DI LAVORO - CONTRATTAZIONE SOCIALE CISL

Le tre mappe sono strumenti aperti per una riflessione strutturata e per trasformare l'analisi in strategia.

LEGENDA INTERSTATALE
FORTE DEBOL
ASSENTE

1 MAPPA DELLE RELAZIONI E DEI PROCESSI (STATO ATTUALE)

Funzione: rendere visibile il posizionamento reale (non percepito) di CISL nei territori

1A. MAPPA DELLE RELAZIONI (CHI)

- Chi ci obiene oggi? (enti locali, ASL, istituzioni pubbliche, forza politica, terzo settore, fondazioni, impresa...)
- Chi non ci obiene più rispetto al passato?
- Dove siamo presenti solo formalmente?
- Dove siamo riconosciuti come attori necessari?
- Siamo chiamati: come CISL? come Federazione o Enti/Associazioni? come parte di coalizioni? o come soggetto marginale?

OUTPUT ATTESO: mappa relazionale con i livelli di intensità

ESempi di attori	FORTE	DEBOL	ASSENTE
Comune / Ambito Territoriale			
Aziende Sanitarie Locali			
Istituzioni pubbliche regionali			
Forze politiche locali			
Terzo settore / Reti sociali			
Fondazioni			
Imprese / Associazioni datoriali			
Altri attori...			

1B. MAPPA DEI PROCESSI (COME)

PROCESSO	CI SIAMO	NON CI SIAMO	CI SIAMO MA MARGINALI
Progettazione congiunta (in: Piani di zona)			
Co-progettazione (Codice terzo settore)			
Co-progettazione			
Accompagnamento condotto			

DOMANDE CHIAVE

- Dove il welfare è sta organizzato senza di noi?
- Quali innovazioni stanno prendendo forma dal territorio sindacale?
- Chi sta occupando questi spazi? (in: terzo settore, fondazioni, reti informali)
- Non è solo "dove non siamo", ma chi lo ha sostituito.

L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale può offrire elementi conoscitivi sui soggetti interessati (aree "dati strutturali") e sui processi concorrenti.

2 MAPPA DELLE OPPORTUNITÀ (SPAZI APERTI DALLE POLITICHE)

Funzione: spostare lo sguardo dal "presente" al "possibile"

2A. MAPPA DEGLI SPAZI ISTITUZIONALI

LUOGO	SIAMO PRESENTI	ASSENTE	DEBOL	POTENZIALE
Comune				
Ambito territoriale sociale				
Direttore sanitario / socio-sanitario				
Reti della protezione e inclusione				
Reti pubblico-terzo settore				
Altro...				

2B. LETTURA STRATEGICA

Per ogni spazio chiedere:

- È significante o reale?
- Genera decisioni o solo conflitti?
- È formalizzato o informale?
- È uno spazio chiuso o contestabile?
- Chi lo presidia oggi?

DOMANDA GUIDA CENTRALE

"Dove la norma ci autorizza a stare, ma noi non stiamo?"

Molti spazi oggi:

- non sono occupati dal sindacato
- ma sono normativamente legittimati per essere

L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale può offrire suggerimenti alternativi alla sentenza di expertise significative in altre realtà territoriali.

3 MAPPA DELLE RELAZIONI SU CUI INVESTIRE (SCELTE)

Funzione: trasformare l'analisi in strategia

3A. LIVELLI DI INVESTIMENTO

LIVELLO	ATTORI CHIAVE (*)	INVESTIRE	MANTENERE	RIORIENTARE
Comunità locale / mondo vitale				
Istituzioni				
Terzo settore				
Imprese				
Sistema CISL interno				
Federazioni complete				
Fori del sindacato				
Leadership personalizzati				
Reti				

(*) Presenziare i soggetti

3B. CRITERI PER DECIDERE

Per ogni relazione chiedere:

- Genera impatto reale sul territorio?
- Aumenta il riconoscimento politico del sindacato?
- Aprire spazi di contrattazione sociale?
- È coerente con la nostra visione?

3C. TIPOLOGIE DI INVESTIMENTO

Relazioni esterne da costruire	relazioni attive (se, reti civiche, innovatori sociali)
Relazioni esterne da riattivare	soggetti che "ci chiamavano e non ci chiamano più"
Relazioni esterne da qualificare	da presenza superficiale - a ruolo attivo
Relazioni interne	da subalterno - a struttura di governance - a progettuali

COME USARE LE TRE MAPPE (METODO DI LAVORO)

FASE 1 - WORKSHOP

Costruzione collettiva mappa 1 (dati + esperienze)

FASE 2 - ANALISI POLITICA

Costruzione mappa 2 (definizione di: priorità, investimenti, alleanze)

FASE 3 - RILEVATA STRATEGICA

Costruzione mappa 3 (definizione di: priorità, investimenti, alleanze)

OUTPUT FINALE (PER OGNI REGIONE)

Fotografia realistica dello stato attuale

Mappe degli spazi aperti e delle opportunità

Piano di investimento relazionale

CHIAVE DI LETTURA POLITICA

Quante mappe serve a rispondere a una domanda implicita ma decisiva:

La CISL, nello specifico contesto territoriale: dove siamo, dove potremmo stare, dove scegliamo di stare.

La scheda consente di passare da una rappresentazione generica della presenza sindacale a una lettura più puntuale, verificabile e condivisa. Non basta affermare di "essere presenti sul territorio" o di "fare contrattazione sociale". Occorre domandarsi: in quali luoghi? Con quali attori? Con quale continuità? Con quale capacità di incidere sulle decisioni? Con quale riconoscimento politico e istituzionale?

La forza dello strumento sta nella sua logica progressiva. Le tre mappe non sono sezioni separate, ma passaggi di un unico percorso di consapevolezza e decisione:

- *Dove siamo*: la mappa delle relazioni e dei processi consente di fotografare lo stato attuale;
- *Dove potremmo stare*: la mappa delle opportunità apre lo sguardo agli spazi istituzionali, normativi e sociali non ancora presidiati;
- *Dove scegliamo di stare*: la mappa delle relazioni su cui investire trasforma l'analisi in strategia.

Questa sequenza impedisce due rischi frequenti. Il primo è fermarsi alla denuncia dell'assenza: “non siamo più chiamati”, “non contiamo abbastanza”, “altri occupano gli spazi”. Il secondo è produrre una lista generica di obiettivi senza aver prima compreso dove si gioca realmente la trasformazione del welfare territoriale e la produzione dello sviluppo locale. La scheda obbliga invece a collegare lettura del contesto, analisi politica e scelta organizzativa.

Dalla percezione alla verifica

La prima mappa, dedicata alle relazioni e ai processi, ha una funzione decisiva: rendere visibile il posizionamento reale della CISL nel welfare territoriale. Il passaggio dalla percezione alla verifica è fondamentale. Spesso le organizzazioni dispongono di una memoria storica della propria presenza, ma questa memoria può non coincidere più con la realtà dei processi in atto.

Una struttura sindacale può essere stata per anni interlocutore centrale di Comuni, Ambiti territoriali sociali, Aziende sanitarie, istituzioni pubbliche e soggetti del Terzo settore. Tuttavia, la trasformazione del welfare può aver modificato i luoghi decisionali, i linguaggi, gli attori influenti e le modalità di costruzione delle politiche. Per questo la domanda “chi ci chiama oggi?” è molto più radicale di quanto sembri: non riguarda solo il calendario degli incontri, ma il grado di riconoscimento della CISL come soggetto necessario.

Accanto a questa domanda, sono altrettanto importanti: “chi non ci chiama più rispetto al passato?” e “dove siamo presenti solo formalmente?”. Esse aiutano a individuare le aree di indebolimento e le zone grigie della partecipazione: luoghi in cui la CISL è presente, ma non incide; tavoli in cui è convocata, ma non orienta; processi in cui compare, ma non è determinante.

La mappa dei processi completa questa lettura. Programmazione negoziata, Piani di zona, coprogrammazione, coprogettazione e amministrazione condivisa sono oggi ambiti nei quali il welfare si riorganizza concretamente. Essere assenti da questi processi significa rischiare di arrivare dopo, quando le scelte sono già state impostate. Essere presenti in modo marginale significa non riuscire a trasformare il proprio patrimonio di rappresentanza in capacità di indirizzo.

Per questo la domanda più rilevante non è soltanto “dove non siamo?”, ma anche “chi ci ha sostituito?”. In molti territori, spazi un tempo presidiati dal sindacato possono essere stati occupati da fondazioni, reti del Terzo settore, soggetti consulenziali, coalizioni civiche, gruppi informali o nuove forme di intermediazione sociale. Il punto non è leggere questa dinamica in chiave difensiva, ma comprenderla politicamente: se altri soggetti vengono riconosciuti come più utili, competenti o tempestivi, la CISL deve interrogarsi su come ricostruire presenza, linguaggio e funzione.

Dal presente al possibile

La seconda mappa introduce un passaggio decisivo: spostare lo sguardo dal presente al possibile. Non si tratta solo di registrare dove la CISL è oggi, ma di individuare dove potrebbe legittimamente stare. La domanda guida – “dove la norma ci autorizza a stare, ma noi non stiamo?” – consente di collegare la contrattazione sociale non solo alla tradizione sindacale, ma anche all’evoluzione normativa e istituzionale del welfare.

Comuni, Ambiti territoriali sociali, Distretti sanitari e socio-

sanitari, Rete della protezione e dell'inclusione sociale, luoghi di amministrazione condivisa e reti pubblico-Terzo settore costituiscono oggi spazi nei quali si definiscono priorità, risorse, criteri di accesso, modelli di servizio e forme di integrazione tra politiche. Molti di questi spazi non sono automaticamente aperti. Alcuni sono formalizzati ma poco decisionali; altri sono informali ma molto influenti; altri ancora sono chiusi, ma potenzialmente contendibili. La scheda aiuta quindi a non confondere la presenza con l'incidenza.

Uno spazio può esistere, ma essere un luogo che mantiene le relazioni a un livello superficiale; può generare confronto, ma non decisioni; può essere previsto dalla norma, ma non realmente praticato; può essere accessibile, ma presidiato da altri attori. Questa distinzione è essenziale per evitare una contrattazione sociale ridotta a partecipazione rituale. La vera posta in gioco non è "esserci" in astratto, ma capire quali luoghi generano effettivamente cambiamento nelle politiche territoriali: dove si decide, dove si costruiscono alleanze, dove si formano le priorità, dove si distribuiscono risorse, dove nascono nuove risposte ai bisogni sociali.

L'Osservatorio sociale della contrattazione territoriale svolge al riguardo una funzione di supporto rilevante, offrendo elementi conoscitivi, dati strutturali, comparazioni tra territori ed esperienze significative. Può aiutare le strutture a non partire ogni volta da zero, ma a riconoscere pratiche, modelli e traiettorie già sperimentate altrove.

Dall'analisi alla scelta

La terza mappa trasforma la lettura del contesto in decisione strategica. Dopo aver compreso dove la CISL si trova e dove potrebbe stare, occorre scegliere dove investire. Nessuna organizzazione può presidiare tutto con la stessa intensità. La contrattazione sociale richiede tempo, competenze, continuità rela-

zionale, capacità di lettura dei bisogni e autorevolezza politica. Per questo occorre distinguere tra relazioni da costruire, relazioni da riattivare, relazioni da qualificare e relazioni interne da strutturare meglio.

La matrice proposta – comunità locale, istituzioni, Terzo settore, imprese, sistema CISL interno – consente di leggere la contrattazione sociale come un campo plurale. Il welfare territoriale nasce dall'interazione tra istituzioni pubbliche, reti sociali, corpi intermedi, servizi, imprese, cittadini, lavoratori, pensionati, famiglie e comunità locali. La CISL può giocare un ruolo importante se riesce a connettere questi attori, evitando sia l'autoreferenzialità interna sia la dipendenza passiva dai tavoli istituzionali.

I criteri indicati nella scheda possono essere particolarmente utili: una relazione merita investimento se genera impatto reale sul welfare, aumenta il riconoscimento politico del sindacato, apre spazi di contrattazione sociale ed è coerente con la visione della CISL. In questo modo, la scelta delle relazioni non dipende solo dalla consuetudine, dalla vicinanza personale o dalla storia passata, ma da una valutazione strategica.

Un punto particolarmente importante riguarda le relazioni interne al sistema CISL. La contrattazione sociale non può essere affidata solo ad alcuni dirigenti o a singole sensibilità territoriali. Ha bisogno di un rapporto più strutturato tra Confederazione, Federazioni di categoria, FNP, Enti, Associazioni, servizi, lavoratori, pensionati e iscritti. Senza questa connessione interna, il rischio è che la contrattazione sociale rimanga un'attività importante ma laterale, non pienamente integrata nella vita ordinaria dell'organizzazione.

Uno strumento per apprendere come organizzazione

La scheda ha anche un valore formativo. Oltre a raccogliere informazioni, contribuisce a produrre consapevolezza organizzativa. La costruzione collettiva della prima mappa consente di far

emergere criticità reali, differenze di percezione, punti di forza e aree di debolezza. La seconda mappa aiuta a individuare spazi non presidiati e opportunità normative o istituzionali. La terza obbliga a definire priorità, alleanze e luoghi da presidiare.

L'output finale previsto per ogni regione o territorio – una fotografia realistica, una mappa degli spazi aperti e un piano di investimento relazionale – non è un semplice documento descrittivo, ma una base operativa per orientare il lavoro futuro. La scheda consente così di evitare una contrattazione sociale episodica, legata alla buona volontà di singoli territori o alla disponibilità contingente di alcune amministrazioni. Aiuta invece a costruire un approccio più sistematico, comparabile e intenzionale.

In definitiva, la scheda può diventare uno strumento essenziale per qualificare la contrattazione sociale CISL nei territori. Non offre risposte precostituite, ma pone le domande giuste. E proprio per questo può aiutare ogni struttura regionale e territoriale a compiere un passaggio decisivo: non limitarsi a chiedere di essere convocata, ma costruire le condizioni per essere riconosciuta come soggetto necessario nella definizione del welfare del futuro.

3. La contrattazione sociale come infrastruttura generativa dei territori

La contrattazione sociale di prossimità, abbiamo detto, nelle sue forme più mature, contribuisce a costruire una visione condivisa del welfare e dello sviluppo territoriale, mettendo in relazione bisogni, risorse, attori e responsabilità. Da questa capacità di ricomposizione può prendere forma il suo contenuto generativo: a quali condizioni?

Dalle politiche settoriali alle politiche generative

L'ampliamento progressivo dei temi oggetto della contrattazione sociale pone oggi una questione ulteriore: come alimentare

uno sguardo orientato alle politiche pubbliche senza cadere nella frammentazione.

Se restringiamo l'osservazione al livello comunale, solo per esigenze di sintesi, possiamo riconoscere una molteplicità di politiche, servizi e competenze che, nella ricerca di una crescente specializzazione, rischiano di produrre una lettura frammentata della realtà territoriale. Il risultato può essere una rappresentazione *a tessere disperse*, come le tessere di un mosaico senza disegno, nel quale diventa difficile ricomporre una visione complessiva delle traiettorie di sviluppo e benessere di una comunità. Per superare questo limite, può essere utile affiancare alle classificazioni analitiche e amministrative delle politiche una chiave di lettura più trasversale, orientata a far emergere le connessioni tra ambiti di intervento che, nella vita concreta delle persone e delle comunità, risultano strettamente intrecciati. Le categorie tecniche restano necessarie alla rilevazione, alla programmazione e alla gestione delle politiche; accanto a esse può essere utile però sperimentare una griglia interpretativa capace di sostenere la comunicazione, la costruzione di un linguaggio condiviso e la definizione di priorità territoriali integrate.

A titolo esplorativo, le diverse aree di intervento possono allora essere ricondotte ad alcune grandi politiche generative, intese come le principali capacità attraverso cui una comunità produce benessere, coesione e sviluppo:

- *politiche per abitare*: casa, urbanistica, ambiente, mobilità;
- *politiche per vivere bene*: salute, welfare, cura, inclusione;
- *politiche per crescere*: educazione, giovani, cultura, lavoro;
- *politiche per generare valore*: economia, imprese, innovazione, turismo;

- *politiche per vivere insieme*: partecipazione, sicurezza, associazionismo, cittadinanza, legalità;
- *politiche per il futuro*: transizione ecologica, demografia, longevità, trasformazione digitale, resilienza.

Si tratta evidentemente di una proposta aperta, da verificare e approfondire. Tuttavia, essa nasce da una convinzione di fondo: la necessità di superare la frammentazione spesso riprodotta dalle articolazioni amministrative e di riconoscere che le sfide contemporanee richiedono una crescente integrazione tra politiche diverse. La qualità della vita delle persone, infatti, non dipende da singoli servizi considerati isolatamente, ma dalla capacità dei territori di mettere in relazione welfare, salute, abitare, mobilità, educazione, lavoro, partecipazione e sviluppo. La contrattazione sociale riesce a fungere da strumento di ricomposizione?

Una CISL che assume la contrattazione sociale come dimensione qualificante della propria responsabilità democratica potrebbe infatti trovarsi di fronte a un apparente paradosso: all'aumentare dei temi affrontati potrebbe corrispondere una crescente frammentazione delle politiche e, di conseguenza, una minore capacità di incidere sulla qualità del vivere insieme. La sfida consiste allora nel passare da una contrattazione che rischia di moltiplicare i temi a una contrattazione capace di ricomporli dentro una visione condivisa dello sviluppo territoriale. Per svolgere efficacemente questa funzione diventa necessario costruire mappe interpretative che assumano l'integrazione delle politiche come proprio tratto distintivo.

La contrattazione sociale come infrastruttura democratica e sociale

La contrattazione sociale di prossimità può essere considerata una vera e propria *infrastruttura della democrazia locale*: uno spazio nel quale una comunità approfondisce la conoscenza di

sé, individua le proprie priorità, costruisce alleanze e valuta gli effetti delle politiche pubbliche. Questa funzione va letta in continuità con la più ampia cultura partecipativa della CISL. Essa include quale punto di forza anche la *partecipazione e la contrattazione nei luoghi di lavoro* orientate alla qualità del lavoro, al welfare aziendale, alla produttività e alla corresponsabilità, che trovano nella contrattazione sociale di prossimità un *complemento territoriale*: insieme operano per la qualità della convivenza, l'accessibilità dei servizi, la coesione delle comunità e le condizioni dello sviluppo locale, la continuità della tutela dei diritti sociali e del lavoro. Le due forme di contrattazione rispondono a una medesima logica sindacale: integrare rappresentanza del lavoro e cittadinanza sociale, qualità dell'impresa e qualità del territorio, partecipazione produttiva e partecipazione democratica, e chiedono di essere sviluppate insieme, armonizzate.

Questa affermazione può essere ulteriormente approfondita attraverso la categoria di *infrastruttura sociale*. Quando si parla di infrastrutture si pensa normalmente a opere materiali: strade, reti, edifici, trasporti. L'esperienza dei territori mostra però con sempre maggiore evidenza che la qualità della vita e la capacità di sviluppo di una comunità dipendono anche da infrastrutture immateriali e relazionali: fiducia tra istituzioni e cittadini, cooperazione tra organizzazioni, luoghi di confronto, informazioni condivise, priorità comuni e reti collaborative. La contrattazione sociale di prossimità da tempo si pone come uno dei principali dispositivi di infrastrutturazione sociale del territorio. La sua funzione non si esaurisce nella negoziazione di singole misure o nella sottoscrizione di accordi. Attraverso la continuità delle relazioni, la produzione di conoscenza sui bisogni, il confronto tra interessi differenti e la costruzione di orientamenti condivisi, la contrattazione contribuisce a creare le condizioni che rendono possibile l'azione collettiva.

Ogni processo efficace produce risultati che vanno oltre il contenuto degli accordi: rafforza la capacità di lettura dei bisogni

emergenti, consolida relazioni di fiducia tra attori istituzionali e sociali, favorisce il coordinamento tra politiche differenti, costruisce linguaggi condivisi, aumenta la capacità collaborativa delle comunità, rende più accessibili i processi decisionali e genera capitale sociale. Da questo punto di vista, la contrattazione sociale può essere considerata un *bene comune territoriale*: una pratica che rafforza la capacità di una comunità di comprendere sé stessa, orientare le proprie scelte e affrontare le trasformazioni sociali, economiche e demografiche che la attraversano.

Questa lettura appare particolarmente significativa in una fase storica caratterizzata da problemi complessi e interdipendenti. Invecchiamento della popolazione, transizione ecologica, nuove fragilità sociali, trasformazioni del lavoro, cambiamenti demografici e digitalizzazione richiedono una crescente capacità di integrazione tra soggetti, competenze e politiche. Nessuna istituzione, da sola, è oggi in grado di affrontare efficacemente tali sfide. La contrattazione sociale contribuisce proprio a questo obiettivo, costruendo le condizioni relazionali e organizzative che consentono alle politiche pubbliche di essere più efficaci, ai territori di essere più coesi e alle comunità di essere più resilienti. Per questa ragione il suo valore va oltre il numero degli accordi sottoscritti o i volumi delle risorse mobilitate; si sostanzia nell'azione che rafforza l'infrastruttura sociale dei territori: quell'insieme di relazioni, competenze, pratiche collaborative e forme di partecipazione che costituiscono il presupposto indispensabile per ogni percorso di sviluppo inclusivo e sostenibile.

La domanda politica decisiva

Torniamo per un momento alla scheda e alle mappe. La chiave di lettura finale che ne possiamo dare è nella domanda implicita che essa pone a ogni territorio: *la CISL è dentro la trasformazione del welfare o la sta inseguendo?*

Cambiano i bisogni sociali, sempre più intrecciati tra lavoro,

salute, casa, cura, povertà, invecchiamento, giovani, famiglie e solitudini. Cambiano gli attori, con un ruolo crescente del Terzo settore, delle fondazioni, delle reti civiche, delle imprese sociali e delle comunità locali. Cambiano i processi, sempre più orientati alla coprogrammazione, alla coprogettazione, all'amministrazione condivisa e all'integrazione socio-sanitaria. Cambiano anche i luoghi della decisione, che non coincidono più soltanto con i tradizionali tavoli di confronto. Per non limitarsi alla difesa degli spazi esistenti, occorre sviluppare capacità di lettura, presenza anticipatoria, costruzione di alleanze e produzione di indirizzo. La scheda e le mappe possono servire anche a questo; a far sì che il sindacato possa rappresentare domande e rivendicazioni in modo competente e documentato, possa mettere a disposizione conoscenza dei territori, capacità di ascolto, competenze negoziali e una rete di relazioni in grado di rendere le politiche pubbliche più efficaci, eque e condivise.

Una dinamica di questo tipo appare coerente con l'ispirazione originaria della CISL, che sin dalla sua nascita ha cercato di costruire una relazione feconda tra la rappresentanza degli interessi particolari e la promozione dell'interesse generale. Rileggere oggi la contrattazione sociale come un processo sociale, culturale e organizzativo orientato alla costruzione del bene comune può rappresentare un'importante opportunità per attualizzare le ragioni del "sindacato nuovo", riaffermando la capacità della CISL di contribuire allo sviluppo democratico delle comunità e alla costruzione di territori più coesi, inclusivi e generativi.

4. Verso un glossario condiviso dei processi negoziali

Nel lavoro di lettura dei territori, attraverso la mappatura delle relazioni, dei processi e delle opportunità, emerge spesso un elemento tanto semplice quanto decisivo: le stesse parole vengono utilizzate per indicare pratiche differenti, mentre processi diversi vengono descritti con i medesimi termini. Dialogo sociale, par-

tecipazione, consultazione, negoziazione, concertazione, contrattazione sociale, coprogrammazione, coprogettazione, amministrazione condivisa, monitoraggio e valutazione costituiscono oggi il lessico quotidiano del welfare territoriale. Non sempre, tuttavia, tali espressioni possiedono significati condivisi tra i diversi soggetti coinvolti.

Dal lessico comune a un glossario condiviso

Il lavoro sviluppato dall'Osservatorio sociale offre un contributo particolarmente utile alla costruzione di un lessico comune. Come mostra il commento dei dati nella prima parte di questo Rapporto, esso – grazie alla nuova classificazione adottata dallo scorso anno per l'archiviazione degli accordi – contiene già elementi significativi per l'avvio di un glossario condiviso, a partire, per fare solo un esempio, dalla definizione di “processo concertativo”. Tale definizione consente di precisare due dimensioni rilevanti: da un lato, le principali fasi di coinvolgimento del sindacato – programmazione e progettazione, realizzazione e aggiustamento, valutazione e monitoraggio; dall'altro, i diversi livelli di coinvolgimento delle organizzazioni sindacali – partecipazione e coinvolgimento, consultazione, informazione. La distinzione tra queste fasi e questi livelli aiuta a riconoscere situazioni analoghe attraverso definizioni condivise, a leggere con maggiore precisione il posizionamento delle organizzazioni sindacali nei sistemi territoriali di welfare e a cogliere la qualità delle relazioni costruite con le istituzioni locali, tramite il confronto negoziale. La nuova classificazione accompagna così progressivamente l'Organizzazione verso una lingua comune e verso modalità più riconoscibili di lettura delle pratiche negoziali.

Al tempo stesso, la crescente articolazione degli strumenti e dei dispositivi attraverso cui il sindacato partecipa alla costruzione delle politiche territoriali evidenzia la necessità di un ulteriore lavoro di *chiarificazione concettuale*. Si tratta di un lavoro che si

colloca a monte della classificazione e, dunque, anche a monte delle scelte di caricamento degli accordi e dei documenti nell'Osservatorio: riguarda il modo stesso in cui contrattualisti e contrattualiste e, più in generale, l'intera Organizzazione leggono le pratiche presenti nei territori, distinguendo strumenti, funzioni e livelli di coinvolgimento che spesso tendono a sovrapporsi.

In questo Rapporto, inteso come passaggio intermedio verso una sistematizzazione più compiuta, appare quindi utile proporre una prima riflessione orientata alla costruzione di un glossario condiviso. Tale lavoro potrà svilupparsi nel tempo attraverso un percorso alimentato da momenti di confronto aperti, volto a precisare ulteriormente il lessico comune e a chiarire definizioni, distinzioni e usi. Quanto segue va dunque inteso come un esercizio di avvio, una base di lavoro da sottoporre alla discussione, all'esperienza e alla verifica dei territori.

Una cornice utile a cui riferirsi per iniziare questo percorso è quella dei *processi negoziali*. Questa cornice appare particolarmente coerente con l'evoluzione della contrattazione sociale documentata dall'Osservatorio. Come emerge dalle analisi contenute nella prima parte di questo Rapporto, infatti, la funzione sindacale nei territori tende sempre meno a coincidere esclusivamente con la formulazione di richieste o con la negoziazione di singole misure redistributive. Sempre più frequentemente essa si esprime attraverso processi continuativi di confronto, costruzione di priorità, accompagnamento delle decisioni pubbliche e verifica dei risultati. In questa direzione, la nozione di *processo concertativo* adottata nella nuova classificazione rappresenta un importante passo avanti. Essa consente infatti di osservare non soltanto l'esito finale di un accordo, ma l'intero ciclo attraverso cui problemi, bisogni e priorità vengono riconosciuti, discussi, tradotti in decisioni e successivamente monitorati.

In questo senso, il processo concertativo può essere letto come una specifica modalità dei più ampi processi negoziali. Dialogo sociale, concertazione, contrattazione sociale, coprogrammazione

e coprogettazione non rappresentano strumenti alternativi o concorrenti, ma differenti configurazioni di una medesima funzione: quella di consentire a soggetti portatori di interessi, responsabilità e punti di vista differenti di confrontarsi, costruire orientamenti condivisi e contribuire alla produzione di valore pubblico.

Per processo negoziale si può intendere un percorso strutturato attraverso cui soggetti diversi, portatori di interessi, responsabilità e visioni non sempre coincidenti, entrano in relazione per trasformare un problema in una decisione condivisa, o quantomeno in un equilibrio ritenuto praticabile. Dunque, negoziare non significa semplicemente trattare o raggiungere un compromesso. Significa costruire uno spazio nel quale differenze, interessi e, non ultimo, conflitti possano essere riconosciuti, resi espliciti e orientati verso un esito generativo.

Si tratta di una visione profondamente coerente con la cultura sindacale della CISL. Come ha ricordato Daniela Fumarola nella Relazione al XX Congresso Confederale, «il conflitto, lungi dall'essere antitetico alla partecipazione, ne rappresenta spesso una componente fisiologica e necessaria» e «attraverso il riconoscimento e la gestione costruttiva del conflitto si attivano i processi di negoziazione, mediazione e innovazione sociale» (Fumarola, 2025).

Distinguere senza separare

I processi negoziali condividono alcuni elementi essenziali: un problema da co-costruire e da affrontare, una pluralità di attori coinvolti, interessi e priorità non perfettamente coincidenti, un metodo di confronto e mediazione, un esito atteso che può assumere la forma di un accordo, di una scelta pubblica, di un patto o di un progetto condiviso. Ciò che cambia è la scala del confronto, il livello di coinvolgimento degli attori e la natura dei risultati perseguiti.

All'interno dei processi negoziali, il *dialogo sociale* rappresenta

la dimensione più ampia e inclusiva. Esso identifica l'insieme delle relazioni strutturate tra istituzioni, organizzazioni sindacali, rappresentanze sociali e altri soggetti collettivi finalizzate allo scambio di informazioni, alla costruzione di conoscenza condivisa e alla definizione di orientamenti comuni. Il dialogo sociale non produce necessariamente accordi formali. La sua funzione principale consiste nel creare le condizioni che rendono possibili successivi percorsi di concertazione e contrattazione. Può quindi essere considerato come il contesto relazionale entro cui maturano fiducia, riconoscimento reciproco e disponibilità al confronto. La *concertazione* rappresenta una forma avanzata di processo negoziale. Non si limita allo scambio di informazioni o alla consultazione, ma implica la costruzione condivisa di orientamenti e priorità tra istituzioni e parti sociali. La domanda che la caratterizza non riguarda soltanto ciò che ciascun attore può ottenere, ma quale direzione debba assumere una comunità, un territorio o il Paese nel suo insieme. La concertazione può essere definita come il processo negoziale attraverso cui istituzioni e parti sociali condividono analisi, priorità e responsabilità per orientare le scelte pubbliche e governare il cambiamento. Per questo motivo essa riguarda prevalentemente le grandi politiche di sviluppo, welfare, sanità, fiscalità, previdenza e trasformazione economica e sociale. La sua caratteristica distintiva risiede nella corresponsabilità tra gli attori coinvolti, nella continuità del confronto e nella disponibilità a condividere la gestione delle trasformazioni sociali ed economiche. In questo senso la concertazione rappresenta una delle espressioni più compiute di quella che la CISL definisce la «via della corresponsabilità», intesa come capacità delle istituzioni, delle rappresentanze sociali e dei corpi intermedi di concorrere insieme alla costruzione dell'interesse generale (Fumarola, 2025).

La *contrattazione sociale* costituisce una specifica espressione dei processi negoziali territoriali. Attraverso di essa il sindacato esercita la propria funzione di rappresentanza nei confronti del-

le istituzioni locali, contribuendo alla definizione delle politiche che incidono sulle condizioni di vita delle persone e delle famiglie. Il suo oggetto riguarda il welfare locale e l'insieme delle condizioni che determinano il benessere delle comunità. Essa consente al sindacato e alle istituzioni territoriali di trasformare bisogni sociali diffusi in accordi, misure, servizi e priorità di welfare.

Si tratta di una forma di negoziazione che si caratterizza per tre elementi distintivi: la dimensione territoriale, la finalità sociale e la capacità generativa di attivare risorse e relazioni presenti nelle comunità locali. Non a caso la Relazione congressuale collega esplicitamente partecipazione, contrattazione e concertazione come dimensioni complementari dell'azione sindacale, affermando che «partecipare, in ogni ambito – sul lavoro, nella contrattazione collettiva e sociale, con la concertazione – significa rientrare in campo» (Fumarola, 2025). La contrattazione sociale rappresenta infatti una delle modalità attraverso cui le persone e le loro rappresentanze contribuiscono concretamente alla costruzione del futuro delle comunità in cui vivono.

Negli ultimi anni il sistema di welfare territoriale si è ulteriormente arricchito grazie agli strumenti introdotti dall'articolo 55 del Codice del Terzo Settore e dalle pratiche di amministrazione condivisa. Anche questi strumenti possono essere letti all'interno della famiglia dei processi negoziali. La *coprogrammazione* riguarda la costruzione condivisa della lettura dei bisogni e delle priorità. La *coprogettazione* riguarda invece la definizione congiunta delle risposte, degli interventi e dei servizi. L'*amministrazione condivisa* rappresenta la cornice entro cui soggetti pubblici e attori della società civile collaborano alla produzione di valore pubblico e alla cura dei beni comuni. Pur presentando caratteristiche proprie, tali strumenti condividono con la contrattazione e la concertazione alcuni elementi fondamentali: confronto, riconoscimento reciproco, costruzione di fiducia e assunzione condivisa di responsabilità.

Se la costruzione di un glossario condiviso serve anzitutto a chiarire il significato delle parole, la sua funzione può andare oltre: aiuta a comprendere meglio il posizionamento del sindacato nei sistemi territoriali di welfare e a individuare gli strumenti più adeguati rispetto agli obiettivi perseguiti; e può diventare uno strumento per leggere meglio la realtà, orientare l'azione sindacale e rafforzare forme di partecipazione organizzata, una partecipazione più consapevole, ai processi decisionali del welfare territoriale.

La squadra dell'Osservatorio sociale

Referenti nazionali

<i>Coordinatore</i>	Alessandro Geria
<i>Amministratore sistema informatico</i>	Armando Martini
<i>Responsabile reportistica</i>	Pietro Cantoni
<i>Supervisore Cisl</i>	Erika Merlone
<i>Supervisori Fnp</i>	Laura Gatti, Alessandro Donelli

Referenti regionali e di settore

<i>Abruzzo/Molise</i>	Monica De Vito, Federica Gioia, Maria Pallotta
<i>Alto Adige</i>	Martha Regele
<i>Basilicata</i>	Luana Franchini
<i>Calabria</i>	Loredana Cembalo, Rosaria Miletta, Cesare Nisticò
<i>Campania</i>	Agostino Flaminio, Marialuisa Magliocca, Giovanvincenzo Nicodemo
<i>Emilia-Romagna*</i>	Filiberto Zecchini
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	Renata Della Ricca, Pierangelo Motta
<i>Lazio</i>	Mattei Loredana, Romano Alessandra, Ronci Paolo, Storri Irene

<i>Liguria</i>	Di Lucia Marta
<i>Lombardia</i>	Cantoni Pietro, Favulli Rosanna, Kabir Naimzada Alessandro
<i>Marche</i>	Carmen Carotenuto
<i>Piemonte</i>	Arnolfo Paolo, Teresa Rita Marranca
<i>Puglia</i>	D'Eri Silvia
<i>Sardegna</i>	Franceschini Alessandra, Paderi Davide
<i>Sicilia</i>	Quadronchi Lucrezia, Raffa Monica, Serrago Massimiliano
<i>Toscana</i>	Berti Alessio
<i>Umbria</i>	Marcelli Riccardo, Marini Giovanni
<i>Veneto</i>	Sartorel Gilberto
<i>Trentino</i>	Amico Patrizia
<i>SICET</i>	Pierro Veronica

**Gruppo di lavoro composto da:* Baroncelli Roberto, Benatti Matteo, Bini Francesco, Canella Claudia, Costa Celeste, Diegoli Sara, Dametti Laura, Fiori Matteo, Gargiulo Amedeo, Orsini Maria Vittoria, Santoro Francesca, Schincaglia Alberto, Simonelli Chiara, Storniolo Simona.

Contatti

CISL

Dipartimento Politiche Sociali – Assistenziali, della Famiglia, Volontariato – Politiche dell'Immigrazione – Politiche dell'Istruzione – Giustizia, Sicurezza e Legalità
politiche.sociali.immigrazione.istruzione.legalita@cisl.it
tel. 06 8473 437 – 371

FNP

Dipartimento Politiche Sanitarie, Sociali, Socio Sanitarie, Famiglia, Economia Sociale, Migratorie
sociale@fnp.cisl.it - tel. 06 44881 309
Osservatorio Sociale: osservatorio.sociale@cisl.it