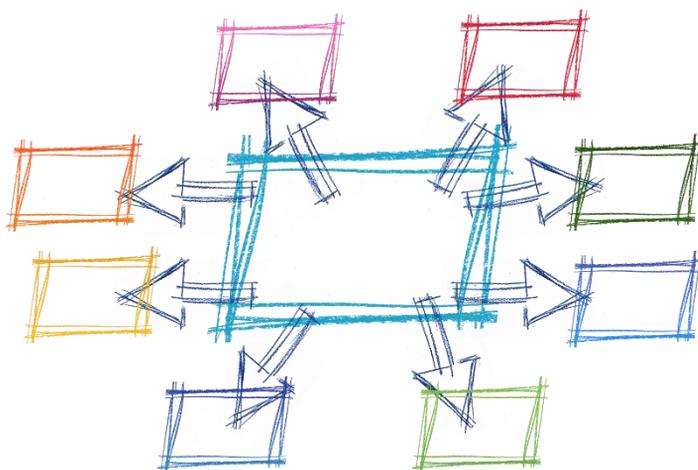




# LA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE CONFEDERALE IN EMILIA-ROMAGNA

Quinto Rapporto  
2021-2022



Anno 2023

## **Ires Emilia-Romagna**

**Gruppo di lavoro:** Federica Benni, Davide Dazzi, Gianluca De Angelis, Giuliano Guietti, Assunta Ingenito, Fabjola Kodra.

Questo rapporto di ricerca è stato curato da Ires Emilia-Romagna per conto della Cgil Emilia-Romagna.

Immagine di copertina: Pixabay.

# INDICE

<b>CAPITOLO 1 - ASPETTI GENERALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE IN EMILIA-ROMAGNA NEL BIENNIO 2021-2022 .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 - Le caratteristiche delle intese .....</b>	<b>5</b>
<i>1.1.1 - Livello territoriale del contesto applicativo .....</i>	<i>7</i>
<b>1.2 - Le parti coinvolte.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 - I destinatari degli interventi.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPITOLO 2 - LE TEMATICHE TRATTATE .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 - Le principali aree tematiche .....</b>	<b>15</b>
<i>2.1.1 - Le aree tematiche per livello territoriale .....</i>	<i>19</i>
<b>2.2 - L'articolazione delle voci tematiche: diffusione delle aree di secondo e terzo livello .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPITOLO 3 - STUDI DI CASO .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 - La piattaforma CSE per l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia .....</b>	<b>40</b>
<i>3.1.1 - Contesto.....</i>	<i>40</i>
<i>3.1.2 - Il percorso procedurale come modello .....</i>	<i>40</i>
<i>3.1.3 - I contenuti della Piattaforma.....</i>	<i>42</i>
<i>3.1.4 - La CST nel Comune di Zola Predosa .....</i>	<i>44</i>
<b>3.2 - Comune di Bologna e Città Metropolitana di Bologna - Protocollo di relazioni sindacali .....</b>	<b>46</b>
<i>3.2.1 - Analisi di contesto.....</i>	<i>46</i>
<i>3.2.2 - Il nodo irrisolto dell'attribuzione al sindacato di base di una titolarità confederale .....</i>	<i>47</i>
<i>3.2.3 - Le fasi del confronto .....</i>	<i>48</i>
<i>3.2.4 - Dopo il Protocollo .....</i>	<i>50</i>
<b>3.3 - Castel San Pietro Terme - Interventi per il caro-bollette.....</b>	<b>51</b>
<b>3.4 - Accordo Politiche di genere Unione Reno Lavino Samoggia.....</b>	<b>54</b>
<i>3.4.1 - Analisi di contesto e richieste sindacali .....</i>	<i>54</i>
<i>3.4.2 - Svolgimento della trattativa e descrizione dell'accordo.....</i>	<i>57</i>
<i>3.4.3 - Applicazione delle linee di intervento e valutazione dei partecipanti .....</i>	<i>60</i>

<b>3.5 - Il protocollo d'intesa tra Comune di Modena e CGIL CISL e UIL per la promozione di buona occupazione nel settore del food delivery .....</b>	<b>63</b>
3.5.1 - <i>Il contesto: capitale e spazio urbano, una relazione sempre più stretta .....</i>	63
3.5.2 - <i>Gli elementi costitutivi del protocollo.....</i>	65
3.5.3 - <i>Il percorso negoziale.....</i>	66
3.5.4 - <i>La contrattazione territoriale oltre il territorio.....</i>	68
3.5.5 - <i>Alcune considerazioni conclusive.....</i>	69
<b>3.6 - Accordo Appalti Pubblici Cesenatico.....</b>	<b>70</b>
3.6.1 - <i>Analisi di contesto e svolgimento trattativa.....</i>	70
3.6.2 - <i>Descrizione dell'accordo .....</i>	71
3.6.3 - <i>Questioni aperte.....</i>	73
<b>3.7 - Protocollo di intenti e linee guida per una nuova strategia distrettuale condivisa per il rilancio del sistema sociosanitario, Distretto di Fidenza .....</b>	<b>76</b>
3.7.1 - <i>Il Protocollo.....</i>	76
3.7.2 - <i>Percorso e applicazione .....</i>	77
3.7.3 - <i>Considerazioni finali.....</i>	80
<b>3.8 - Unione Tresinaro Secchia (RE) - I finanziamenti del PNRR .....</b>	<b>81</b>
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....</b>	<b>85</b>

# **CAPITOLO 1 - ASPETTI GENERALI DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE E TERRITORIALE IN EMILIA-ROMAGNA NEL BIENNIO 2021-2022**

Il **quinto Rapporto** sulla contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna si focalizza sull'**elaborazione delle intese sottoscritte nel biennio 2021-2022**. Verrà pertanto proposta una fotografia dell'attività negoziale regionale svolta in un periodo di profonda incertezza sia a livello globale, che nazionale e regionale. La pandemia, non ancora superata, con la risalita dei contagi nel 2021 ed i cui strascichi sono ancora evidenti nel 2022, l'inflazione, salita pressoché ovunque, lo scenario geopolitico internazionale, con il conflitto in Ucraina, la corsa dei prezzi sospinta da quella dell'energia e delle materie prime, stanno avendo e avranno nei prossimi anni impatti significativi sull'economia, l'occupazione e il sistema produttivo dei diversi territori.

In questa sezione **verranno analizzate le principali caratteristiche della negoziazione in Emilia-Romagna**, saranno approfonditi i **caratteri tipologici delle intese**, verranno forniti elementi riguardanti l'**estensione del livello territoriale**, del contesto applicativo degli accordi e della loro distribuzione a livello provinciale, al fine di verificare eventuali significativi scostamenti dall'andamento regionale. Infine, saranno oggetto di studio i **firmatari delle intese (parti coinvolte)** e i **destinatari delle misure** e delle iniziative della contrattazione.

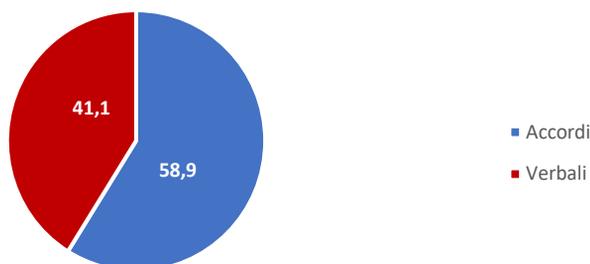
## **1.1 - Le caratteristiche delle intese**

**In regione nel biennio 2021-2022 sono state siglate 321 intese**, considerate come la somma di tutti gli accordi, i verbali e i protocolli sottoscritti. Come emerge dai dati del Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna **gli accordi** (accordi, protocolli e verbali di intese) sono **189 e rappresentano il 58,9% del totale** delle intese, i **verbali** (resoconti e verbali di incontro) sono **132 e costituiscono il 41,1% delle intese**.

**Si osserva un'intensa ripresa dell'attività negoziale nel biennio in regione ritornando sui livelli pre-pandemia (2018-2019)**. Nel **2021 si registrano 149 intese** firmate, dato in ulteriore aumento nel corso del **2022 con 172 documenti siglati**.

Come riportato nel “*XIII Rapporto sulla Contrattazione sociale e territoriale*”<sup>1</sup> nel 2021, i valori più consistenti in termini di intese sottoscritte si registrano in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, rispecchiando la tradizionale articolazione della contrattazione sul territorio. L’Emilia-Romagna, inoltre, è caratterizzata dalla crescita, in termini percentuali, più significativa rispetto al 2020.

**Fig. 1.1 - Tipologia dei documenti biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell’Emilia-Romagna.

Soffermandoci sulle diverse tipologie dei documenti, emerge che gli **accordi siglati nel corso del 2021 sono stati 94 pari al 63,1% del totale delle intese e i verbali risultano 55 (36,9%)**. Se il numero degli accordi risulta praticamente stabile nei due anni (95 nel 2022), **per il 2022 vi è un incremento del numero dei verbali che passando da 55 a 77, rappresentano il 44,8% del totale delle intese siglate nell’anno**.

**Tab. 1.1 - Tipologia dei documenti per anno in Emilia-Romagna biennio 2021-2022 (valori assoluti e percentuali)**

TIPOLOGIA DELL'ACCORDO	2021		2022		2021-2022	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
Accordi, protocolli, verbali di intese	94	63,1	95	55,2	189	58,9
Resoconti e verbali di incontro	55	36,9	77	44,8	132	41,1
<b>Totale</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>172</b>	<b>100,0</b>	<b>321</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell’Emilia-Romagna.

Dai dati in serie storica, emerge come il 2018 sia stato l’anno caratterizzato dalla più intensa attività di contrattazione in termini di intese siglate, seguono nell’ordine il 2017 (178 testi) e il 2022 (172 documenti firmati).

<sup>1</sup> Fondazione di Vittorio, CGIL, SPI (2023), *XIII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale. Dalla crisi alle opportunità di cambiamento: l’azione sindacale nel territorio*.

**Tab. 1.2 - Tipologia dei documenti per anno in Emilia-Romagna (valori assoluti)**

TIPOLOGIA DELL'ACCORDO	2018	2019	2020	2021	2022
Accordi, protocolli, verbali di intese	117	88	30	94	95
Resoconti e verbali di incontro	82	73	29	55	77
<b>Totale</b>	<b>199</b>	<b>161</b>	<b>59</b>	<b>149</b>	<b>172</b>

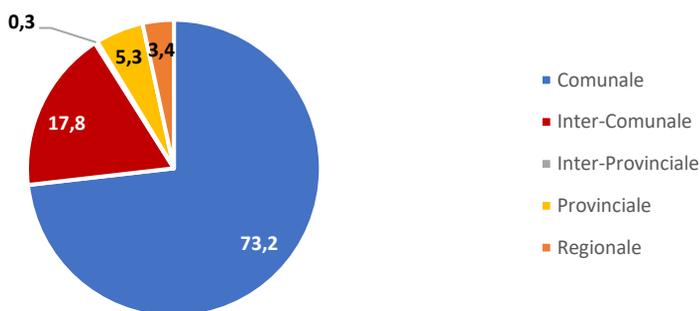
**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

### 1.1.1 - Livello territoriale del contesto applicativo

Focalizzandoci ora sul livello territoriale del contesto applicativo delle intese, emerge come, anche nel biennio in analisi, i percorsi negoziali siano ancora prevalentemente incentrati sul livello comunale, caratteristica costante della contrattazione sociale.

Si osserva tuttavia una **progressiva estensione della negoziazione dal singolo Comune verso ambiti territoriali più ampi rispetto agli anni precedenti**. Se l'87% dei documenti siglati nel triennio 2014-2016 si collocava a **livello comunale**<sup>2</sup>, e circa il 77% nel periodo 2018-2020<sup>3</sup>, per il biennio **2021-2022 le intese di tale fascia risultano il 73,2%**.

**Fig. 1.2 - Livello territoriale delle intese biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

I documenti stipulati a livello **inter-comunale rappresentano il 17,8%** del totale, seguono le intese negoziate a livello **provinciale (5,3%), regionale (3,4%)**, ed infine quelle inter-provinciali (0,3%).

<sup>2</sup> Ires, CGIL, SPI (2017), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Terzo rapporto 2014-2016*.

<sup>3</sup> Ires, CGIL (2021), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quarto rapporto 2018-2020*.

**Tab. 1.3 - Livello territoriale delle intese per anno (valori assoluti e percentuali)**

LIVELLO DELL'ACCORDO	2021		2022		2021-2022	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
Comunale	99	66,4	136	79,1	235	73,2
Inter-comunale	32	21,5	25	14,5	57	17,8
Inter-provinciale	1	0,7	0	0,0	1	0,3
Provinciale	10	6,7	7	4,1	17	5,3
Regionale	7	4,7	4	2,3	11	3,4
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>100,0</b>	<b>172</b>	<b>100,0</b>	<b>321</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

Nei singoli anni del biennio in analisi si osserva però come **la quota relativa delle intese siglate a un livello sovracomunale sia in contrazione**, passando da circa il 34% del 2021 al 20,9% nel 2022. Di converso **l'incidenza dei documenti centrati sul livello comunale aumenta notevolmente dal 66,4% del 2021 al 79,1% del 2022**. È evidente come la definizione di intese con interventi mirati al contrasto e al contenimento degli effetti di natura sanitaria, sociale ed economica della pandemia, in seguito al diffondersi dello stato di emergenza sanitaria, abbia conciso con un'azione territoriale più ampia iniziata nel corso del 2020 e proseguita anche nel 2021.

Come evidenziato nel *"XIII Rapporto sulla Contrattazione sociale e territoriale"* la contrattazione di livello sovracomunale<sup>4</sup> mostra forti differenze in termini di diffusione tra regioni e aree del Paese; è presente soprattutto in Emilia-Romagna e Lazio, seguite a distanza da Toscana, Marche e alcune aree del Sud. Nelle prossime edizioni dell'Osservatorio, si potrà valutare se la tendenza del biennio 2020-2021 con una maggiore incidenza della negoziazione sovracomunale sarà confermata o se aumenteranno nuovamente i confronti a livello comunale, come emerso nel corso del 2022.

**L'attività di contrattazione non risulta distribuita uniformemente tra le province dell'Emilia-Romagna**, come accade anche tra le diverse aree del Paese<sup>5</sup>, ma si osservano andamenti difformi nel tempo che possono essere determinati da diversi fattori (ad esempio una maggiore propensione al negoziato di un singolo comune, la numerosità dei comuni di ogni singola provincia, ecc.).

<sup>4</sup> Nel 2021 a livello nazionale il 16,1% della totalità dei documenti si colloca al livello inter e sovracomunale e il 2,6% delle intese è di carattere regionale.

<sup>5</sup> Come noto, l'attività di contrattazione sociale si concentra nelle regioni del Centro-Nord.

**Tab. 1.4 - Ripartizione territoriale delle intese per anno (valori assoluti e percentuali)**

TERRITORIO	2021		2022		2021-2022	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
Bologna	50	33,6	54	31,4	104	32,4
Imola	6	4,0	10	5,8	16	5,0
Ferrara	3	2,0	27	15,7	30	9,3
Forlì	18	12,1	18	10,5	36	11,2
Cesena	3	2,0	1	0,6	4	1,2
Modena	16	10,7	4	2,3	20	6,2
Parma	3	2,0	13	7,6	16	5,0
Piacenza	9	6,0	6	3,5	15	4,7
Ravenna	6	4,0	7	4,1	13	4,0
Reggio Emilia	26	17,4	23	13,4	49	15,3
Rimini	2	1,3	5	2,9	7	2,2
Regionale	7	4,7	4	2,3	11	3,4
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>100</b>	<b>172</b>	<b>100,0</b>	<b>321</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

**Nel biennio in analisi si colloca al primo posto per numero di intese la Camera del Lavoro di Bologna con il 32,4% del totale dei documenti siglati in regione, seguono Reggio Emilia (15,3%) e Forlì (11,2%).** Passando all'analisi annuale emerge come il peso delle intese firmate a Bologna risulti il più elevato in entrambi gli anni considerati (33,6% nel 2021 e 31,4% nel 2022), per le altre province, invece, si osservano andamenti differenziati nei singoli anni (tabella 1.4).

Spostando l'attenzione dall'ammontare territoriale della contrattazione alla sua caratterizzazione per tipologia di intese, possiamo cogliere una significativa variabilità nei dati, in particolare con riferimento all'incidenza degli accordi e dei verbali siglati, rispetto alla totalità dei documenti formalizzati in ogni territorio sindacale.

**Tab. 1.5 - Ripartizione territoriale e tipologia delle intese biennio 2021-2022 (valori assoluti e percentuali)**

TERRITORIO	Accordi		Verbali		Totali	
	N	% di riga	N	% di riga	N	% di riga
Bologna	96	92,3	8	7,7	104	100,0
Imola	13	81,3	3	18,8	16	100,0
Ferrara	14	46,7	16	53,3	30	100,0
Forlì	4	11,1	32	88,9	36	100,0
Cesena	3	75,0	1	25,0	4	100,0
Modena	10	50,0	10	50,0	20	100,0
Parma	9	56,3	7	43,8	16	100,0
Piacenza	12	80,0	3	20,0	15	100,0
Ravenna	7	53,8	6	46,2	13	100,0
Reggio Emilia	13	26,5	36	73,5	49	100,0
Rimini	3	42,9	4	57,1	7	100,0
Regionale	5	45,5	6	54,5	11	100,0
<b>Totale</b>	<b>189</b>	<b>58,9</b>	<b>132</b>	<b>41,1</b>	<b>321</b>	<b>100,0</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell'Emilia-Romagna.

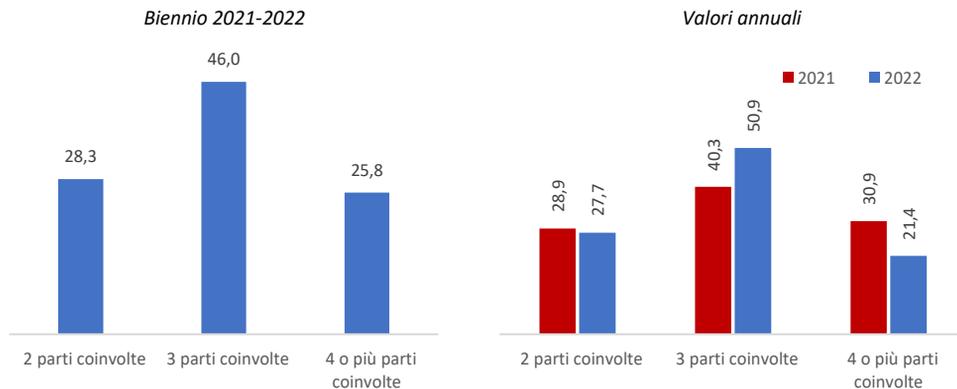
I territori nei quali si evidenzia una **prevalenza relativa degli accordi** sono: **Bologna (92,3%), Imola (81,3%), Piacenza (80%), Cesena (75%), Parma (56,3%) e Ravenna (53,8%)**. Al contrario **Forlì (88,9%), Reggio Emilia (73,5%), Rimini (57,1%) e Ferrara (53,3%) vedono prevalere la diffusione dei verbali**, rispetto alla totalità dei documenti siglati nel territorio. A Modena, invece, il numero dei verbali e degli accordi sottoscritti nel biennio risulta il medesimo.

## 1.2 - Le parti coinvolte

I dati riportati di seguito, relativi alle parti coinvolte e ai destinatari degli interventi, sono stati estrapolati dall'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale Cgil e Spi, nel mese di marzo 2023.

**L'analisi delle parti coinvolte**, cioè dei firmatari dei testi negoziali, **mette in luce un'articolazione e multilateralità delle intese**. Nel biennio 2021-2022 **quasi la metà dei documenti è stata siglata da tre parti (46%)** e **il 25,8% da 4 o più soggetti firmatari**, gli accordi siglati da due parti risultano il 28,3%.

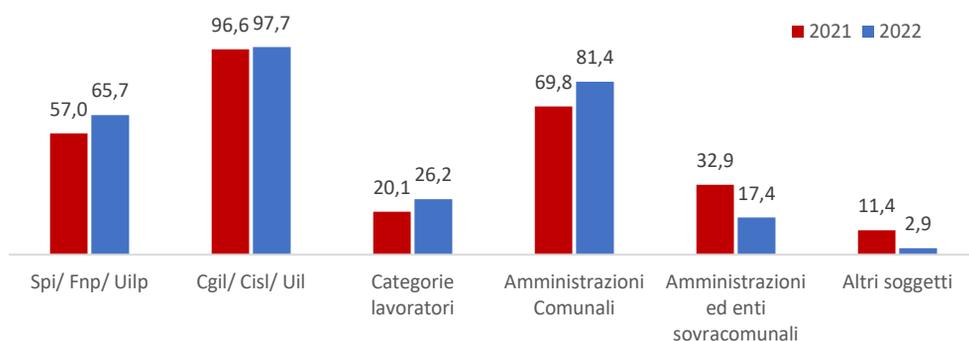
**Fig. 1.3 - Parti coinvolte per classi (accordi e verbali)**  
(valori percentuali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Anche in questo caso si può osservare una diversa tendenza nei due anni in analisi. **Nel 2021, le intese siglate da 4 o più parti** rivestono una quota maggioritaria rispetto al 2022 attestandosi **a quasi il 31%**. **Nel 2022**, invece, risulta più elevato, rispetto alla media del biennio, **il peso delle intese siglate da tre firmatari** che risultano circa la metà dei documenti (**50,9%**).

**Fig. 1.4 - Parti coinvolte per anno (accordi e verbali)**  
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La presenza delle tre sigle Confederali, tra i soggetti firmatari delle intese, risulta prossima al 97% in entrambi gli anni (96,6% nel 2021 e 97,7% nel 2022). I sindacati dei pensionati (Spi/Fnp/Uilp) risultano tra le parti coinvolte nel 57% dei casi nel 2021, in aumento il peso relativo nel 2022 che si attesta ad oltre il 65%.

Per quanto riguarda le amministrazioni, possiamo osservare come la presenza tra i firmatari delle intese delle Amministrazioni comunali aumenti nel biennio, passando dal 69,8% del 2021 all'81,4% nel 2022, di converso risulta in contrazione la partecipazione delle Amministrazioni ed enti sovracomunali, che risultano coinvolti nel 17,4% delle intese nel 2022, mentre nel 2021 coprivano quasi il 33%.

Nel biennio 2021-2022 si osserva parallelamente una maggiore presenza delle categorie dei lavoratori che risultano tra le parti coinvolte nel 23,4% dei documenti (dato medio del biennio; 20,1% nel 2021; 26,2% nel 2022), nel triennio 2018-2020 erano il 15,4%. Gli Altri soggetti<sup>6</sup> risultano coinvolti nell'11,4% dei documenti del 2021 e nel 2,9% in quelli del 2022, dato in calo rispetto a quanto registrato nel 2020 (28,6%), ma sostanzialmente in linea con quello del biennio 2018-2019.

<sup>6</sup> La voce Altri soggetti include, una serie di individui e istituzioni che risultano firmatari degli accordi, ma non necessariamente in modo congiunto. Nello specifico sono: altre associazioni datoriali, altre organizzazioni sindacali, altri enti, associazioni commercio e artigianato, associazioni dell'agricoltura, associazioni dell'industria, associazioni della cooperazione, autonomie funzionali, aziende private, aziende pubbliche, ordini professionali, terzo settore e fondazioni.

### 1.3 - I destinatari degli interventi

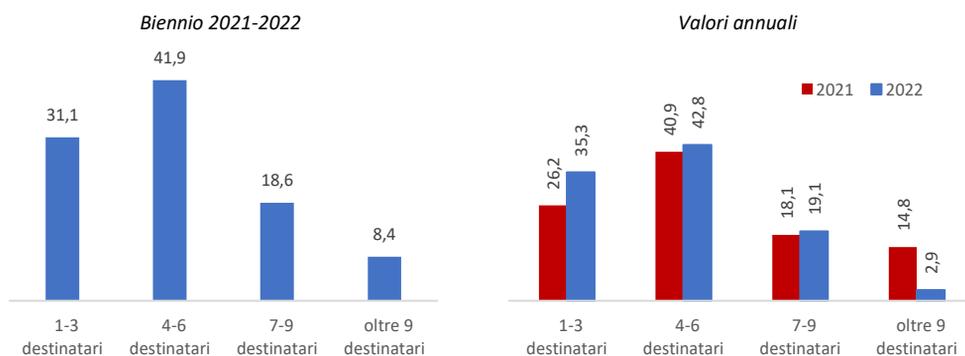
I testi negoziali, come abbiamo visto precedentemente, si caratterizzano per differenti tipologie, diffusione territoriale, contenuti e tematiche<sup>7</sup> a cui corrispondono una molteplicità di destinatari delle misure e degli interventi previsti nelle intese stesse.

**I beneficiari delle misure della contrattazione in Emilia-Romagna sono suddivisi in 19 gruppi:** altri destinatari, anziani, cittadini e famiglie, detenuti ed ex detenuti, disabili, donne, famiglie e individui in condizione di povertà, giovani, immigrati, imprese, inoccupati, lavoratori autonomi, lavoratori e lavoratrici, lavoratori e lavoratrici di aziende in crisi, lavoratori e lavoratrici precari, minori e infanzia, misure Covid-19, non autosufficienti, persone LGBT.

I documenti mostrano diversi gradi di articolazione e complessità in termini di beneficiari. Nel biennio 2021-2022 il **31,1% dei testi sono rivolti a 1-3 gruppi di destinatari, il 41,9% a 4-6 destinatari**, il 18,6% a 7-9 destinatari ed infine **l'8,4% ad oltre nove beneficiari**.

Anche in questo caso, si osservano differenze tra i singoli anni, **le intese siglate nel 2021 presentano un maggior livello di complessità**. Se per entrambi gli anni la maggior parte dei testi (135 nel biennio) è rivolta a 4-6 destinatari (40,9% nel 2021 e il 42,8% nel 2022), i testi riferiti a 1-3 destinatari **nel 2021** risultano il 26,2%, mentre la quota relativa agli **oltre 9 destinatari** aumenta portandosi a **quasi il 15%**. Al contrario, **nel 2022** oltre il 35% delle **intese** sono indirizzate a 1-3 destinatari, mentre quelle **con oltre 9 destinatari sono appena il 2,9%**.

Fig. 1.5 - Numero destinatari per classi (accordi e verbali)  
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

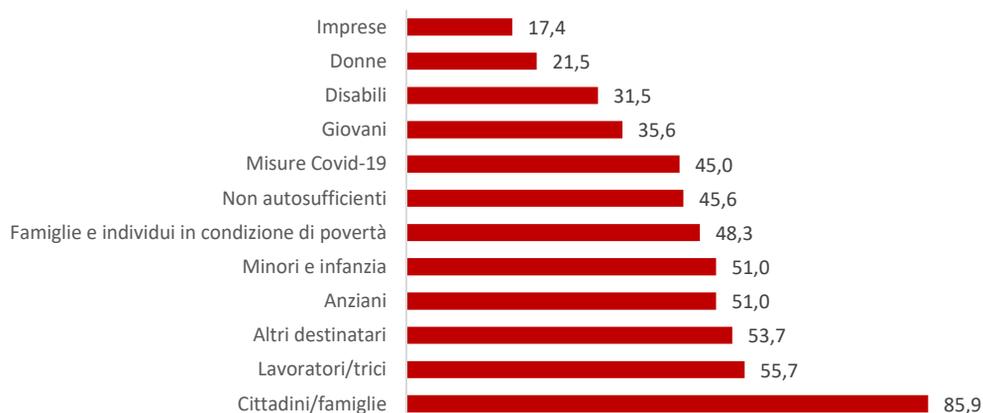
<sup>7</sup> Le tematiche trattate nelle intese verranno analizzate dettagliatamente nel Capitolo 2.

L'analisi delle principali dodici voci di destinatari, delle misure della contrattazione, pur evidenziando alcune analogie, riscontra differenze nei due anni oggetto di studio (figure 1.6-1.7).

**I cittadini e le famiglie risultano essere il gruppo più ricorrente destinatario degli interventi previsti dalla contrattazione sociale in entrambi gli anni**, nel 2021 l'85,9% dei testi prevede infatti misure rivolte all'intera popolazione e nel 2022 questo gruppo compare nel 92,4% delle intese (**89,4% nel biennio**). Dall'incrocio dei destinatari con le aree tematiche emerge che gli interventi e le iniziative che hanno come beneficiari i cittadini e le famiglie riguardano principalmente le misure fiscali e tributarie, di regolazione e offerta dei servizi territoriali e sanitari, interventi sul territorio e sui servizi pubblici locali.

In entrambi gli anni **il secondo gruppo di beneficiari delle misure per diffusione all'interno delle intese risulta composto dai lavoratori e dalle lavoratrici**, presenti nel **55,7% dei testi del 2021 e nel 62,2% di quelli del 2022**.

**Fig. 1.6 - Destinatari anno 2021**  
(dodici voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)

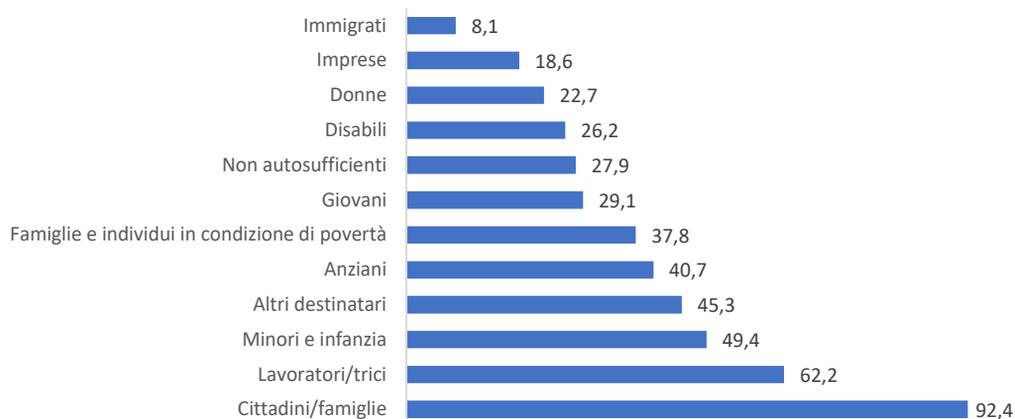


**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Nel 2021 il terzo gruppo di destinatari delle misure per diffusione all'interno delle intese risulta composto dagli "altri destinatari" (53,7%),** seguito dagli anziani (51%) e dai minori e infanzia (51%). Segue un insieme di voci presenti in circa il 40-50% dei documenti: famiglie e individui in condizioni di povertà (48,3%), non autosufficienti (45,6%) e le **misure Covid-19**, cioè una serie di interventi e azioni mirate in risposta alla pandemia, **presenti nel 45% dei documenti**. I giovani (35,6%) e i disabili (31,5%) si

trovano in circa un terzo delle intese. Le donne figurano tra i beneficiari nel 21,5% dei testi e le imprese nel 17,4% dei documenti.

**Fig. 1.7 - Destinatari anno 2022**  
(dodici voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Per quanto riguarda il **2022**, in quasi la metà dei testi siglati nell'anno appaiono **tra i beneficiari degli interventi i minori e l'infanzia (49,4%)**. Segue un gruppo presente in circa il 40% dei documenti costituito da "altri destinatari" (45,3%), anziani (40,7%), famiglie e individui in condizioni di povertà (37,8%).

La presenza dei giovani tra i beneficiari risulta in quasi il 30% dei testi (29,1%). Segue un insieme di destinatari presenti in circa il 20-30% delle intese: persone non autosufficienti (27,9%), disabili (26,2%) e donne (22,7%). Infine, le imprese risultano tra i beneficiari degli interventi della contrattazione nel 18,6% dei casi e gli immigrati nell'8,1%.

## CAPITOLO 2 - LE TEMATICHE TRATTATE

Nel presente capitolo ci si focalizzerà sui **contenuti della contrattazione** sociale e territoriale in Emilia-Romagna attraverso l'analisi delle tematiche maggiormente presenti all'interno dei testi negoziali sottoscritti **nel biennio 2021-2022**. Verranno analizzati i temi oggetto di intesa attraverso un approccio di carattere quantitativo, **misurando l'intensità della diffusione delle principali tematiche nei diversi livelli (primo, secondo, terzo)**. I dati riportati sono stati estrapolati nel mese di marzo 2023 dall'Osservatorio nazionale della contrattazione sociale Cgil e Spi. Si rimanda al capitolo successivo per un approfondimento qualitativo dei contenuti di alcuni testi negoziali (accordi, verbali).

### 2.1 - Le principali aree tematiche

In questo paragrafo verrà effettuata una rassegna dei principali contenuti negoziali attraverso l'analisi degli indici di diffusione delle undici aree tematiche di primo livello. Successivamente nel paragrafo 2.2 ciascuna area tematica verrà maggiormente dettagliata attraverso l'analisi del grado di diffusione delle voci di secondo e/o terzo livello in cui ogni tematica di primo livello si può articolare.

La misura del grado di diffusione di ciascuna tematica è stata calcolata come la percentuale in cui quella determinata materia ricorre sul totale delle intese osservate (accordi e verbali). Complessivamente **nel biennio 2021-2022 sono cinque le aree tematiche maggiormente diffuse** e che ricorrono con un'incidenza superiore al 60% nel totale delle intese siglate in regione (fig. 2.1): le **politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali** (71%), che in linea con il triennio precedente si conferma la tematica maggiormente diffusa, la **politica locale dei redditi e delle entrate** (67,9%), che si conferma al secondo posto, le **politiche di bilancio** (62,9%), la **pubblica amministrazione** (62,6%), e le **relazioni tra le parti e definizione del processo** (61,7%).

Con una diffusione **in circa la metà dei documenti si osservano le politiche abitative e del territorio** (in sesta posizione con il 55,8%), e le **politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione** (in settima posizione con il 46,7%).

Seguono le altre tematiche con incidenze più contenute: le politiche del lavoro e dello sviluppo (34%), le azioni di contrasto delle discriminazioni e le pari opportunità (22,4%), le politiche culturali, del benessere e della sicurezza (20,9%), e in ultima posizione,

analogamente al triennio precedente le politiche e gli strumenti della partecipazione e della cittadinanza attiva (7,2%).

**Fig. 2.1 - Aree tematiche di I livello biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Come si osserva dal grafico e dalla tabella successiva (fig. 2.2, tab. 2.1), nel **biennio 2021-2022 la diffusione delle tematiche in analisi è il risultato di due annualità tra di loro in parte differenti.**

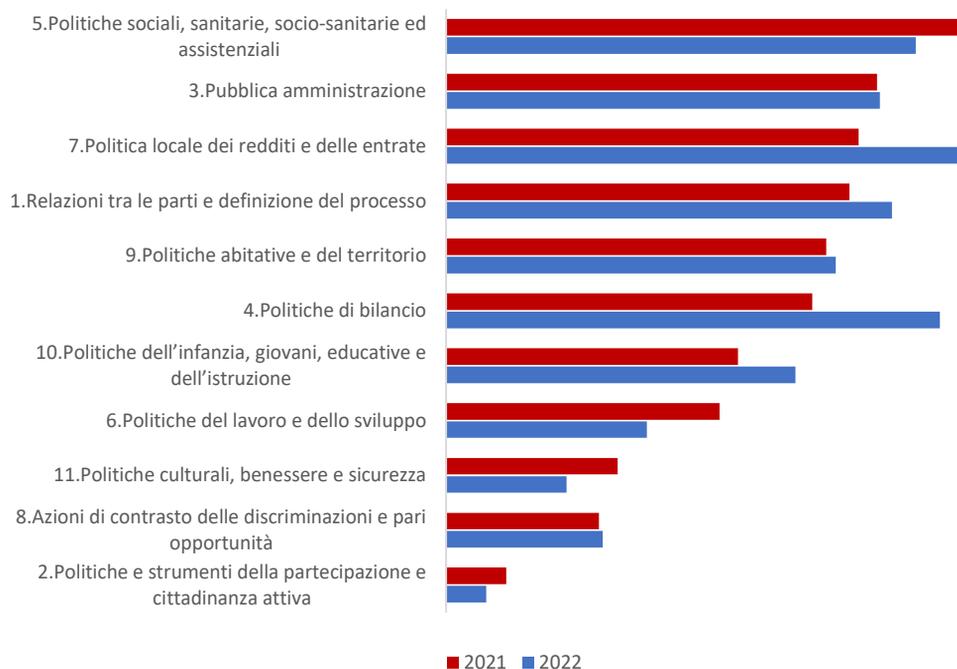
**Nel 2021**, anno ancora fortemente condizionato dall'emergenza Covid-19 e dalle diverse ondate pandemiche, la tematica maggiormente diffusa nei testi negoziali è stata quella relativa alle **politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali** (presente nel 74,5% dei documenti), seguita dalla **pubblica amministrazione** (62,4%) e dalle **politiche delle entrate e dei redditi** (59,7%). Seguono a breve distanza le relazioni tra le parti e definizione del processo (58,4%), le politiche abitative e del territorio (55%) e le politiche di bilancio (53%).

**Nel 2022** invece al primo posto in termini di diffusione si trova la **politica delle entrate e dei redditi** (presente nel 75% dei documenti), seguita dalle **politiche di bilancio** (71,5%) e dalle **politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali** (68%). Seguono a breve distanza le relazioni tra le parti e definizione del processo (64,5%), la pubblica amministrazione (62,8%) e le politiche abitative e del territorio (56,4%).

Al contrario, le tre tematiche meno diffuse sono analoghe tra le due annualità in esame, anche se con intensità diverse: politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva (8,7% nel 2021, 5,8% nel 2022), azioni di contrasto delle

discriminazioni e pari opportunità (22,1% nel 2021, 22,7% nel 2022) e politiche culturali, benessere e sicurezza (24,8% nel 2021, 17,4% nel 2022).

**Fig. 2.2 - Aree tematiche di I livello**  
(incidenze percentuali sul totale documenti)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.1 - Aree tematiche di I livello per anno** (dati assoluti e incidenze percentuali sul totale documenti)

AREE TEMATICHE I LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	87	58,4	111	64,5	198	61,7
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	13	8,7	10	5,8	23	7,2
3. Pubblica amministrazione	93	62,4	108	62,8	201	62,6
4. Politiche di bilancio	79	53,0	123	71,5	202	62,9
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	111	74,5	117	68,0	228	71,0
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	59	39,6	50	29,1	109	34,0
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	89	59,7	129	75,0	218	67,9
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	33	22,1	39	22,7	72	22,4
9. Politiche abitative e del territorio	82	55,0	97	56,4	179	55,8
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	63	42,3	87	50,6	150	46,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	37	24,8	30	17,4	67	20,9
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La diffusione delle diverse aree tematiche suggerisce la presenza di una contrattazione sociale eterogenea, che include temi tra di loro differenti; infatti, sia nel triennio 2018-2020 che nel biennio 2021-2022 circa sette tematiche su undici sono presenti in almeno la metà dei testi negoziali.

**Confrontando il biennio 2021-2022 con il triennio 2018-2020, la materia che ha visto una maggiore espansione è stata quella relativa alle politiche di bilancio (che passa da un'incidenza del 50,6% dal 2018-2020 al 62,9% nel 2021-2022), seguita dalle politiche locali dei redditi e delle entrate (dal 62,9% al 67,9%), dalle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (dal 66,3% al 71%) e dalla pubblica amministrazione (dal 58,4% al 62,6%).** Una importante contrazione si osserva invece per le politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza (dal 29,8% al 7,2%), per le politiche culturali, benessere e sicurezza (dal 37,9% al 20,9%) e per le azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (dal 35,7% al 22,4%) e le politiche del lavoro e dello sviluppo (dal 44,4% al 34%). Sempre in contrazione, ma in modo più contenuto, le politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (dal 53,7% al 46,7%), le politiche abitative e del territorio (dal 62,4% al 55,8%), mentre resta stabile l'incidenza delle relazioni tra le parti e definizione del processo (61%; 61,7%).

**Tab. 2.2 - Aree tematiche di I livello per il triennio 2018-2020 e il biennio 2021-2022 (dati assoluti e incidenza percentuali sul totale documenti)**

AREE TEMATICHE I LIVELLO	2018-2020		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	217	61,0	198	61,7
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	106	29,8	23	7,2
3. Pubblica amministrazione	208	58,4	201	62,6
4. Politiche di bilancio	180	50,6	202	62,9
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	236	66,3	228	71,0
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	158	44,4	109	34,0
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	224	62,9	218	67,9
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	127	35,7	72	22,4
9. Politiche abitative e del territorio	222	62,4	179	55,8
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	191	53,7	150	46,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	135	37,9	67	20,9
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>356</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nelle prossime edizioni dell'Osservatorio sarà importante analizzare in serie storica un numero più ampio di singole annualità, per poter comprendere se le tematiche che hanno caratterizzato il periodo dell'emergenza pandemica, e dunque il 2020-21, continueranno a mostrare una incidenza simile nei prossimi anni, oppure se l'incidenza si assesterà sui livelli pre-pandemici.

Ad esempio, nel 2020-2021 le politiche sociali e sanitarie (arancione) hanno rappresentato il tema maggiormente diffuso, a causa dell'emergenza pandemica, per poi tornare al terzo posto nel 2022 in analogia al periodo pre-pandemico 2018-19.

Nel 2020 la tematica delle politiche locali dei redditi e delle entrate (verde), dopo due anni in cui era la seconda più diffusa, è uscita dalla top5, per poi rientrarvi nel 2021 al terzo posto e salire al primo posto nel 2022, come se ci fosse stato un recupero della contrattazione su queste tematiche che probabilmente hanno subito un rallentamento durante il picco dell'emergenza. Sempre nel 2020 sono comprensibilmente entrati nella top5 le politiche per l'infanzia/giovani e quelle del lavoro e dello sviluppo, per poi uscirne nel 2021 e nel 2022, analogamente al periodo pre-pandemico del 2018-2019. Infine, il tema della pubblica amministrazione (viola) ha acquisito maggiore peso nel 2020 e soprattutto nel 2021, per poi tornare nel 2022 alla medesima posizione del 2018-2019.

**Tab. 2.3 - Prime cinque aree tematiche di I livello per diffusione e per anno (prime cinque aree tematiche più ricorrenti)**

	2018	2019	2020	2021	2022
1a	Relazioni tra le parti e definizione del processo	Politiche abitative e del territorio	Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	Politica locale dei redditi e delle entrate
2a	Politica locale dei redditi e delle entrate	Politica locale dei redditi e delle entrate	Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	Pubblica amministrazione	Politiche di bilancio
3a	Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	Politiche abitative e del territorio	Politica locale dei redditi e delle entrate	Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali
4a	Politiche abitative e del territorio	Politiche di bilancio	Pubblica amministrazione	Relazioni tra le parti e definizione del processo	Relazioni tra le parti e definizione del processo
5a	Pubblica amministrazione	Pubblica amministrazione	Politiche del lavoro e dello sviluppo	Politiche abitative e del territorio	Pubblica amministrazione

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

### **2.1.1 - Le aree tematiche per livello territoriale**

**Declinando la diffusione delle aree tematiche nel biennio 2021-2022 tra le diverse province emerge come nel complesso le dimensioni più diffuse rispecchino l'andamento complessivo registrato a livello regionale, anche se con intensità differenti tra le diverse province (tab. 2.4). Non è stato possibile articolare i dati tra i diversi territori sindacali in quanto la classificazione utilizzata nell'Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale si basa sul livello provinciale.**

Analizzando singolarmente le diverse province, e concentrandosi sulle tematiche maggiormente presenti nei testi negoziali emerge come:

- Per la **Città Metropolitana di Bologna** le dimensioni maggiormente frequenti sono quelle relative alle relazioni tra le parti e definizione del processo (presente nell'83,3% dei documenti), alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (77,5%), alla pubblica amministrazione (66,7%) e alla politica locale dei redditi e delle entrate (65,8%);
- A **Ferrara** le tematiche più diffuse sono state quelle legate alla pubblica amministrazione (presente nel 90% dei documenti), alle relazioni tra le parti e definizione del processo (86,7%) e alle politiche di bilancio (86,7%);
- A **Forlì-Cesena** si osserva una maggiore presenza delle tematiche relative alla politica locale dei redditi e delle entrate (presente nell'85% dei documenti), alla pubblica amministrazione (82,5%), alle politiche abitative e del territorio (82,5%) e alle politiche di bilancio (80%);
- A **Modena** ricorrono più frequentemente i temi della pubblica amministrazione (70%), delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (60%) e della politica locale dei redditi e delle entrate (50%);
- A **Piacenza** risultano più diffusi i temi legati alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (75%), alle relazioni tra le parti e definizione del processo (75%), alla politica locale dei redditi e delle entrate (62,5%) e alle politiche di bilancio (62,5%);
- A **Parma** si osserva una maggiore diffusione delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali presenti nella totalità dei documenti (100%), seguita dalla politica locale dei redditi e delle entrate (80%) e dalle politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (73,3%);
- A **Ravenna** nelle prime tre posizioni compaiono la politica locale dei redditi e delle entrate (84,6%), le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (69,2%) e le politiche di bilancio (61,5%);
- A **Reggio Emilia** emerge una maggiore diffusione dei temi relativi alla politica locale dei redditi e delle entrate (69,4%), alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (65,3%) e alle politiche di bilancio (53,1%);
- Anche a **Rimini** i temi più diffusi sono la politica locale dei redditi e delle entrate (71,4%), le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (71,4%), le

politiche di bilancio (71,4%) e le relazioni tra le parti e definizione del processo (71,4%);

- Infine, per i documenti negoziali sottoscritti a **livello regionale** le dimensioni maggiormente presenti sono quelle relative alle relazioni tra le parti e definizione del processo (72,7%), alla pubblica amministrazione (72,7%) e alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (54,5%).

**Tab. 2.4 - Aree tematiche di I livello per provincia biennio 2021-2022 (incidenze percentuali sul totale degli accordi e verbali per provincia)**

AREE TEMATICHE I LIVELLO	INCIDENZA % PER PROVINCIA										
	CM Bologna	Ferrara	Forlì-Cesena	Modena	Piacenza	Parma	Ravenna	Reggio Emilia	Rimini	Regionale	Totale
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	83,3	86,7	17,5	30,0	75,0	33,3	53,8	44,9	71,4	72,7	61,7
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	11,7	0,0	0,0	10,0	0,0	6,7	7,7	10,2	0,0	0,0	7,2
3. Pubblica amministrazione	66,7	90,0	82,5	70,0	56,3	33,3	46,2	36,7	14,3	72,7	62,6
4. Politiche di bilancio	63,3	86,7	80,0	40,0	62,5	40,0	61,5	53,1	71,4	45,5	62,9
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	77,5	53,3	70,0	60,0	75,0	100,0	69,2	65,3	71,4	54,5	71,0
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	44,2	43,3	32,5	35,0	25,0	20,0	23,1	8,2	57,1	45,5	34,0
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	65,8	73,3	85,0	50,0	62,5	80,0	84,6	69,4	71,4	9,1	67,9
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	45,8	13,3	2,5	45,0	6,3	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	22,4
9. Politiche abitative e del territorio	57,5	73,3	82,5	45,0	43,8	66,7	46,2	30,6	57,1	36,4	55,8
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	55,8	26,7	67,5	10,0	37,5	73,3	53,8	26,5	57,1	45,5	46,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	29,2	13,3	17,5	45,0	0,0	40,0	7,7	6,1	0,0	18,2	20,9

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

## 2.2 - L'articolazione delle voci tematiche: diffusione delle aree di secondo e terzo livello

Tra gli aspetti analizzati della contrattazione sociale va sottolineata la molteplicità tematica delle intese, i cui contenuti si articolano in aree di primo, secondo e terzo livello. **Relativamente agli accordi siglati nel biennio 2021-2022 il 18,3% presenta più di 20 voci tematiche**, e nello specifico il 21,3% nel 2021<sup>8</sup> e il 15,5% nel 2022. **Gli accordi che contengono fino a 13 voci tematiche rappresentano invece quasi il 69% del totale**,

<sup>8</sup> Nel 2021 a livello nazionale il 50% degli accordi presentava più di 20 voci tematiche.

suggerendo come probabilmente sia stata condotta una negoziazione maggiormente incentrata su alcune materie principali e con una articolazione più contenuta dei temi all'interno di ciascuna area. Tendenza già emersa, e con una intensità maggiore, nel corso del 2020, anno in cui gli accordi che contenevano fino a 13 voci tematiche rappresentavano oltre l'85% del totale, a differenza degli anni precedenti<sup>9</sup>.

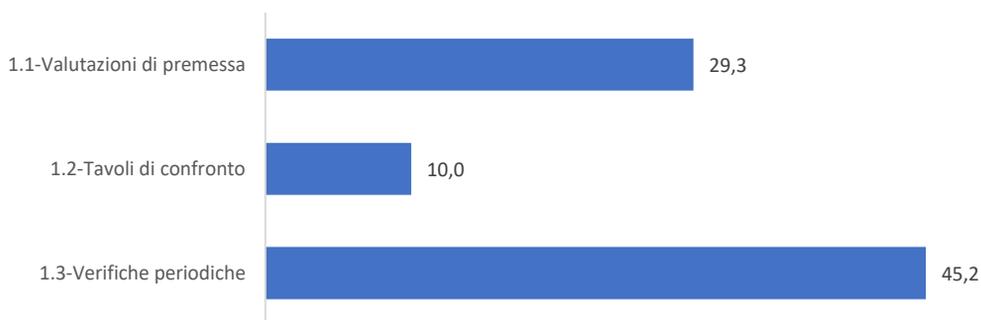
**Di seguito verranno analizzate le singole aree tematiche e le relative disaggregazioni in aree di secondo e terzo livello.** Come sottolineato precedentemente, la misura del grado di diffusione di ciascuna tematica è stata calcolata come la percentuale in cui quella determinata materia ricorre sul totale delle intese (accordi e verbali) di un determinato anno<sup>10</sup>.

L'**Area 1 - Relazioni tra le parti e definizione del processo**, inerente alle relazioni tra le organizzazioni sindacali, le amministrazioni/enti pubblici, ed eventualmente altri soggetti, nonché alla formalizzazione del processo negoziale è presente nel 61,7% delle intese siglate nel biennio, dato stabile rispetto al triennio 2018-2020 dove interessava il 61% delle intese. Tra le voci in cui si articola tale area tematica quella maggiormente diffusa risulta essere la voce relativa alle **“verifiche periodiche”** (con un'incidenza nel 45,2% dei documenti del biennio), seguita dalla voce **“valutazione di premessa”** (29,3%), mentre meno diffusa appare la voce **“tavoli di confronto”** (10%).

---

**Fig. 2.4 - Area 1 - Relazioni tra le parti e definizione del processo, tematiche di II livello, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)

---



---

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

---

<sup>9</sup> Ires, CGIL (2021), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quarto rapporto 2018-2020*.

<sup>10</sup> La possibilità che in un documento siano contenute più voci di secondo o terzo livello afferenti alla stessa area tematica principale (area di primo livello), implica che la somma dei valori assoluti sia superiore al totale delle intese siglate nell'anno e che le incidenze percentuali delle singole materie sul totale possa essere superiore al cento per cento. Al contrario non tutti i documenti siglati contengono disaggregazioni delle voci in aree di secondo e terzo livello, in questo caso la somma dei valori assoluti e delle incidenze percentuali risulteranno inferiori al valore totale dei documenti siglati nell'anno.

Passando dall'analisi complessiva del biennio all'analisi dei singoli anni, si osserva come nel complesso la diffusione delle tre voci appare sostanzialmente stabile nel 2021 e nel 2022. Nello specifico, si osserva una leggera diminuzione delle valutazioni di premessa (dal 30,9% del 2021 al 27,9% del 2022) e un leggero incremento delle verifiche periodiche (dal 43% al 47,1%).

**Tab. 2.5 - Area 1- Relazioni tra le parti e definizione del processo, tematiche di II livello** (valori assoluti e incidenze percentuali sul totale)

AREE TEMATICHE II LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1.1-Valutazioni di premessa	46	30,9	48	27,9	94	29,3
1.2-Tavoli di confronto	14	9,4	18	10,5	32	10,0
1.3-Verifiche periodiche	64	43,0	81	47,1	145	45,2
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	-	<b>172</b>	-	<b>321</b>	-

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La diffusione nelle intese del biennio dell'**Area 2 - Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva** appare nel confronto con le altre aree molto contenuta e si attesta al 7,2%, in forte contrazione rispetto al triennio 2018-2020 dove era presente nel 29,8% dei testi.

Tra le voci in cui si articola tale tematica quelle maggiormente diffuse, seppur in maniera contenuta, sono quelle relative all'**"informazione dei cittadini"** (3,4% sul totale dei documenti del biennio) e ai **"bilanci sulla qualità sociale"** (2,5%). Le altre forme di partecipazione e cittadinanza attiva appaiono invece in maniera residuale ("**forme di coinvolgimento dei cittadini**" 1,6%; "**politiche di Terzo settore**" 0,3%).

**Fig. 2.5 - Area 2 - Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva, tematiche di II livello, biennio 2021-2022** (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nel confronto tra i due anni in analisi la voce di secondo livello relativa ai "**bilanci sulla qualità sociale**" resta stabile (2,7% nel 2021, 2,3% nel 2022), mentre si osserva una

diminuzione delle “forme di coinvolgimento dei cittadini” (dal 2,7% del 2021 allo 0,6% del 2022) e di “informazione dei cittadini” (dal 4% al 2,9%).

**Tab. 2.6 - Area 2- Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
2.1-Bilanci sulla qualità sociale	4	2,7	4	2,3	8	2,5
2.1.1-Bilancio sociale	2	1,3	1	0,6	3	0,9
2.1.2-Bilancio di genere	1	0,7	3	1,7	4	1,2
2.1.3 Bilancio ambientale	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.2-Forme di coinvolgimento dei cittadini	4	2,7	1	0,6	5	1,6
2.3-Informazione dei cittadini	6	4,0	5	2,9	11	3,4
2.4-Politiche di Terzo settore	0	0,0	1	0,6	1	0,3
2.4.1-Sostegno e promozione	0	0,0	1	0,6	1	0,3
2.4.2-Regolamentazione	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.4.3-Affidamento di servizi e prestazioni	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L’**Area 3 - Pubblica amministrazione** è come anticipato una delle voci maggiormente diffuse (la quarta in ordine di diffusione), e nello specifico ricorre nel 62,6% dei testi negoziati nel biennio, in leggero aumento rispetto al triennio 2018-2020 dove era presente nel 58,4% dei documenti.

Le voci che rivestono un’incidenza più ampia nelle intese riguardano le “**politiche per il personale e formazione**”, inerente alla condizione contrattuale ed occupazionale, e la formazione dei lavoratori e delle lavoratrici (37,4% dei documenti del biennio) e le “**gestioni associate**” dei servizi a livello sovracomunale (31,2%). Seguono i temi relativi alle “**aziende pubbliche e partecipate**” (13,7%) e il “**riordino istituzionale**” (8,1%).

Progressivamente meno diffuse appaiono le tematiche “appalti e subappalti” (4,7%), “uso del patrimonio pubblico e beni confiscati” (4,4%), “organizzazione, razionalizzazione e trasparenza” (2,5%), “monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori” (2,2%), “esternalizzazioni e internalizzazioni” (0,6%) e accreditamento (0,6%).

**Fig. 2.6 - Area 3 - Pubblica amministrazione, tematiche di II livello, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Confrontando singolarmente i due anni in analisi, e considerando le tematiche più diffuse, emerge come sia aumentata la diffusione nei testi negoziati delle dimensioni legate alle “politiche del personale e formazione” (dal 34,2% nel 2021 al 40,1% nel 2022) e alle “aziende pubbliche e partecipate” (dal 10,1% nel 2021 al 16,9% nel 2022), mentre al contrario è diminuita in modo importante la frequenza del tema “gestioni associate” (dal 38,9% nel 2021 al 24,4% nel 2022).

**Tab. 2.7 - Area 3 - Pubblica amministrazione, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
3.1-Politiche del personale e formazione	51	34,2	69	40,1	120	37,4
3.2-Esternalizzazioni e internalizzazioni	0	0,0	2	1,2	2	0,6
3.3-Appalti e subappalti	3	2,0	12	7,0	15	4,7
3.4-Accreditamento	2	1,3	0	0,0	2	0,6
3.5-Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza	6	4,0	2	1,2	8	2,5
3.6-Aziende pubbliche e partecipate	15	10,1	29	16,9	44	13,7
3.7-Riordino istituzionale	11	7,4	15	8,7	26	8,1
3.8-Gestioni associate	58	38,9	42	24,4	100	31,2
3.9-Use del patrimonio pubblico e beni confiscati	8	5,4	6	3,5	14	4,4
3.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	7	4,7	0	0,0	7	2,2
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La tematica inerente alle **Politiche di bilancio - Area 4** risulta presente nei due terzi delle intese del biennio (62,9%) e rappresenta la terza tematica in ordine di diffusione, in aumento rispetto al triennio 2018-2020 dove interessava il 50,6% dei testi.

Dalla disaggregazione nelle tematiche di secondo livello emerge come l'argomento maggiormente trattato sia il **"confronto sui bilanci di previsione annuale"** presente nel 54,5% delle intese, mentre al contrario gli altri temi compaiono con una frequenza più contenuta, pari o al di sotto del 10%: **"confronto su programmazione pluriennale"** (10%), **"interventi finanziari e sul debito"** (9%), "confronti su consuntivo e assestamento di bilancio" (6,2%) e "monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori" (1,2%).

**Fig. 2.7 - Area 4 - Le politiche di bilancio, tematiche di II livello, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Dal 2021 al 2022 si osserva un aumento diffuso per quasi tutte le voci relative alle politiche di bilancio, e in particolar modo dei "confronti sui bilanci di previsione annuale" che passano dall'essere presenti nel 43,6% delle intese al 64%. Crescono in modo importante anche i confronti di più lungo respiro "pluriennali", passando dal 6% al 13,4%, così come aumentano anche i "confronti su consuntivo e assestamento di bilancio" (dal 4,7% al 7,6%) e in modo più contenuto gli "interventi finanziari e sul debito" (dall'8,7% al 9,3%). L'unica voce che decresce, e che già era numericamente contenuta, è quella relativa ai "monitoraggi, ricerche, raccolta dati, osservatori" (dal 2,7% allo 0%).

**Tab. 2.8 - Area 4 - Le politiche di bilancio, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
4.1-Confronto su programmazione pluriennale	9	6,0	23	13,4	32	10,0
4.2-Confronto sui bilanci di previsione annuale	65	43,6	110	64,0	175	54,5
4.3-Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio	7	4,7	13	7,6	20	6,2
4.4-Interventi finanziari e sul debito	13	8,7	16	9,3	29	9,0
4.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	4	2,7	0	0,0	4	1,2
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L'Area 5 - Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali rappresenta uno dei pilastri della contrattazione, e nel biennio 2021-2022 risulta quella maggiormente presente nei testi negoziati (71%), in leggero aumento rispetto al triennio 2018-2020 (66,3%). Come anticipato nel primo paragrafo nel passaggio dal 2021 al 2022, pur restando un tema principale, l'area delle politiche sociali e sanitarie ha registrato una contrazione della sua diffusione nei testi, passando dal 74,5% nel 2021 al 67,2% nel 2022, probabilmente a causa della venuta meno della fase più acuta della pandemia.

Analizzando le singole voci in cui si articola l'area emerge come le misure maggiormente trattate siano quelle di secondo livello relative agli "interventi di contrasto alla povertà" (37,1%) e alle "prestazioni e servizi" (36,4%). In particolare, per gli interventi di contrasto alla povertà appaiono molto diffuse le relative materie di terzo livello dei "contributi economici specifici" (19,6%) e dei "contributi in servizi o beni di prima necessità" (16,2%), e per le prestazioni e servizi quelle di terzo livello relative ai "servizi territoriali" (16,8%), "domiciliari" (14,6%) e "residenziali" (9,7%).

Tornando alle misure macro di secondo livello, dopo gli interventi di contrasto alla povertà e le prestazioni/servizi, seguono quelle legate alla "non autosufficienza" (22,1%), e in particolare ai "servizi di sostegno alla non autosufficienza" (terzo livello 14%) e alla "programmazione di servizi e prestazioni" (21,5%), in particolare nella sua declinazione di terzo livello dei "piani e programmazione integrata" (10%).

Seguono le misure legate ai "modelli organizzativi e dell'offerta" (9,3%) e il "monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori" (6,9%), mentre più residuale appare la tematica incentrata su "welfare mutualità territoriale" (2,2%).

**Fig. 2.8 - Area 5 - Le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, tematiche di II livello, biennio 2021-2022 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)**



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Soffermandosi sui singoli anni in analisi si osserva una diminuzione per diverse tematiche dell'Area, e in particolare per quelle relative alla "non autosufficienza" (tematica di secondo livello, dal 31,5% nel 2021 al 14% nel 2022), ai "servizi domiciliari" (terzo livello, dal 22,1% all'8,1%), al "monitoraggio, ricerche, raccolti dati" (secondo livello, dal 13,4% all'1,2%) e ai "contributi in servizi o beni di prima necessità" (terzo livello, dal 21,5% all'11,6%). Al contrario, si osserva una intensificazione della presenza delle tematiche di terzo livello legate alle "prestazioni e servizi territoriali" (dall'11,4% nel 2021 al 21,5% nel 2022) e ai "contributi economici specifici" (dal 15,4% al 23,3%).

**Tab. 2.9 - Area 5 - Le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II e III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
5.1-Programmazione servizi e prestazioni	38	25,5	31	18,0	69	21,5
5.1.1-Piani e programmazione sociale	8	5,4	14	8,1	22	6,9
5.1.2-Piani e programmazione sanitaria	5	3,4	5	2,9	10	3,1
5.1.3-Piani e programmazione integrata	20	13,4	12	7,0	32	10,0
5.1.4-Piani di zona, distrettuali e di ambito	7	4,7	0	0,0	7	2,2
5.2-Modelli organizzativi e della offerta	17	11,4	13	7,6	30	9,3
5.2.1-Consorzi, aziende speciali e società partecipate	1	0,7	1	0,6	2	0,6
5.2.2-Modalità di accesso	2	1,3	7	4,1	9	2,8
5.2.3-Modelli di presa in carico	10	6,7	5	2,9	15	4,7
5.2.4-Standard dei servizi	2	1,3	2	1,2	4	1,2
5.2.5-Regolamenti	1	0,7	1	0,6	2	0,6
5.3-Prestazioni e servizi	58	38,9	59	34,3	117	36,4
5.3.1-Residenziali	18	12,1	13	7,6	31	9,7
5.3.2-Semiresidenziali	6	4,0	6	3,5	12	3,7
5.3.3-Domiciliari	33	22,1	14	8,1	47	14,6
5.3.4-Territoriali	17	11,4	37	21,5	54	16,8
5.3.5-Accoglienza	1	0,7	2	1,2	3	0,9
5.3.6-Servizi di contrasto del disagio sociale	14	9,4	11	6,4	25	7,8
5.3.7-Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute	10	6,7	7	4,1	17	5,3
5.4-Interventi di contrasto alla povertà	60	40,3	59	34,3	119	37,1
5.4.1-Sostegno economico	10	6,7	8	4,7	18	5,6
5.4.2-Contributi economici specifici	23	15,4	40	23,3	63	19,6
5.4.3-Contributi in servizi o beni di prima necessità	32	21,5	20	11,6	52	16,2
5.4.4-Interventi per inclusione sociale	7	4,7	6	3,5	13	4,0
5.5-Non autosufficienza	47	31,5	24	14,0	71	22,1
5.5.1-Contributi economici	12	8,1	2	1,2	14	4,4
5.5.2-Servizi di sostegno alla non-autosufficienza	26	17,4	19	11,0	45	14,0
5.5.3-Regolarizzazione, formazione e sostegno lavoro di cura	10	6,7	5	2,9	15	4,7
5.6-Welfare mutualità territoriale	5	3,4	2	1,2	7	2,2
5.7-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	20	13,4	2	1,2	22	6,9
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L'Area 6 - Politiche del lavoro e dello sviluppo interessa circa un terzo delle intese del biennio (34%), in contrazione rispetto al triennio 2018-2020 (44,4%).

Tra le materie in cui si articola l'Area riscontrano una presenza più ampia le misure legate alla "tutela del lavoro" (18,1%), soprattutto nella sua declinazione della "legalità" (terzo livello 14,3%), le misure di "sostegno ad aziende e creazione di impresa" (12,5%) e gli "accordi e piani di sviluppo territoriale" (8,4%). Progressivamente meno diffusi appaiono il "monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori" (5,6%), il tema dell'"economica sostenibile, sociale e solidale" (3,7%), le misure di "qualificazione e inserimento lavorativo" (programmi e attività per l'inserimento lavorativo di disoccupati, cassaintegrati, lavoratori precari, ecc.) (3,4%), le misure di "protezione sociale e del reddito" rivolte ai lavoratori in condizione di crisi occupazionale (3,4%) e infine le "azioni per la conciliazione" tra tempi di vita e tempi di lavoro (1,9%).

**Fig. 2.9 - Area 6 - Le politiche del lavoro e dello sviluppo, tematiche di II livello, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nel passaggio dal 2021 al 2022 sono aumentati soprattutto gli "accordi e piani di sviluppo territoriale" (dal 6% al 10,5%), mentre sono diminuiti in modo più consistente i riferimenti ai "monitoraggi e raccolta dati" (dal 12,1% allo 0%), al "sostegno ad aziende e creazione di impresa" (dal 16,8% all'8,7%), e alla "salute e sicurezza" (terzo livello, dal 7,4% all'1,2%).

**Tab. 2.10 - Area 6 - Le politiche del lavoro e dello sviluppo, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II e III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
6.1-Accordi e piani di sviluppo territoriale	9	6,0	18	10,5	27	8,4
6.2-Economia sostenibile, sociale e solidale	9	6,0	3	1,7	12	3,7
6.3-Sostegno ad aziende e creazione di impresa	25	16,8	15	8,7	40	12,5
6.4-Qualificazione e inserimento lavorativo	6	4,0	5	2,9	11	3,4
6.4.1-Sportello lavoro / Servizi per l'impiego	2	1,3	1	0,6	3	0,9
6.4.2-Progetti formativi	2	1,3	2	1,2	4	1,2
6.4.3-Inserimento socio-lavorativo	1	0,7	1	0,6	2	0,6
6.5-Tutela del Lavoro	30	20,1	28	16,3	58	18,1
6.5.1-Contrasto ed emersione del lavoro nero ed irregolare	8	5,4	2	1,2	10	3,1
6.5.2-Contrasto della precarietà	10	6,7	3	1,7	13	4,0
6.5.3-Salute e sicurezza	11	7,4	2	1,2	13	4,0
6.5.4-Legalità	20	13,4	26	15,1	46	14,3
6.6-Protezione sociale e del reddito	7	4,7	4	2,3	11	3,4
6.6.1-Sostegno al reddito	2	1,3	3	1,7	5	1,6
6.6.2-Autoimpiego e microimpresa	0	0,0	0	0,0	0	0,0
6.7-Azioni per la conciliazione	6	4,0	0	0,0	6	1,9
6.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	18	12,1	0	0,0	18	5,6
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

La **Politica dei redditi e delle entrate - Area 7** costituisce uno dei pilastri della contrattazione sociale e territoriale: è presente nel 67,9% delle intese del biennio 2021-2022 e rappresenta la seconda area tematica maggiormente citata nei testi, in leggero aumento rispetto al triennio 2018-2020 (62,9%).

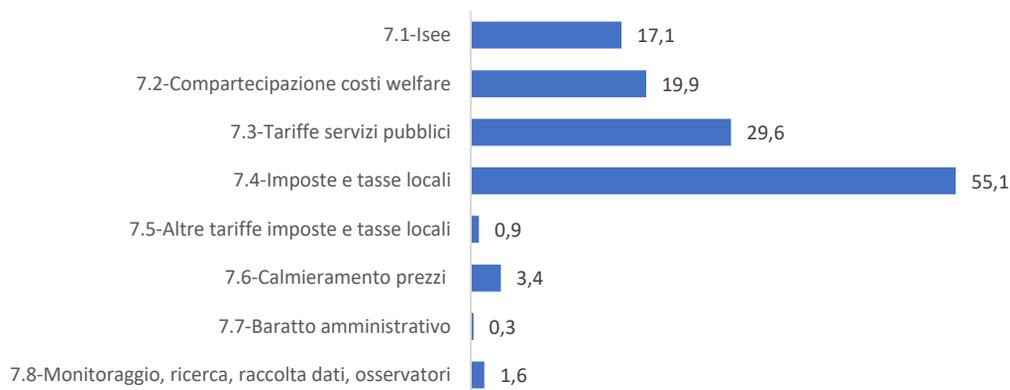
La voce più diffusa, presente in circa la metà dei testi negoziali (55,1%), è quella relativa alle **“imposte e tassazione locale”** (contrasto all’evasione fiscale e tributaria, addizionali Irpef, Imu, tasse di scopo, Tasi), seguita dalle **“tariffe dei servizi pubblici”** (29,6%) (tariffe dei rifiuti, domestiche, del trasporto pubblico), dalla **“compartecipazione ai costi del welfare”** (19,9%) e dalle misure riguardanti l’applicazione dell’**“Isee”** (17,1%).

Più contenuti appaiono invece i riferimenti al **“calmieramento dei prezzi”** (3,4%), al **“monitoraggio, ricerca, raccolta dati”** (1,6%), alle **“altre tariffe, imposte e tasse locali”** (0,9%) e al **“baratto amministrativo”** (0,3%).

Analizzando separatamente i due anni del biennio, si osserva come sia aumentata la diffusione in particolare delle seguenti tematiche di secondo livello: **“Isee”** (dal 8,7% nel 2021 al 24,4% nel 2022), **“compartecipazione ai costi del welfare”** (dal 12,1% al 26,7%, con un importante aumento della tematica di terzo livello **“rette e tariffe dei servizi”**), e **“imposte e tasse locali”** (dal 47% al 62,2%, con un importante aumento della tematica di terzo livello **“addizionali Irpef”**). Al contrario, la voce di secondo livello per la quale si osserva una maggiore contrazione è il **“calmieramento de prezzi”** (dal 7,4% nel 2021 allo

0% nel 2022), seguita dalle “tariffe dei servizi pubblici”, che resta comunque una voce rilevante (dal 32,2% al 27,3%) e dal “monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori” (dal 3,4% allo 0%).

**Fig. 2.10 - Area 7 - La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II livello, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Tab. 2.11 - Area 7 - La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
7.1-Isee	13	8,7	42	24,4	55	17,1
7.2-Compartecipazione costi welfare	18	12,1	46	26,7	64	19,9
7.2.1-Rette e tariffe dei servizi	14	9,4	44	25,6	58	18,1
7.2.2-Ticket sanitari	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.3-Tariffe servizi pubblici	48	32,2	47	27,3	95	29,6
7.3.1-Tariffe rifiuti	22	14,8	34	19,8	56	17,4
7.3.2-Utenze domestiche	1	0,7	0	0,0	1	0,3
7.3.3-Tariffe trasporti pubblici	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.4-Imposte e tasse locali	70	47,0	107	62,2	177	55,1
7.4.1-Contrasto all'evasione fiscale e tributaria	32	21,5	39	22,7	71	22,1
7.4.2-Addizionali Irpef	35	23,5	69	40,1	104	32,4
7.4.3-Imu	24	16,1	35	20,3	59	18,4
7.4.4-Tasse di scopo	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.4.5-Tasi	1	0,7	0	0,0	1	0,3
7.5-Altre tariffe imposte e tasse locali	1	0,7	2	1,2	3	0,9
7.6-Calmieramento prezzi	11	7,4	0	0,0	11	3,4
7.7-Baratto amministrativo	1	0,7	0	0,0	1	0,3
7.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	5	3,4	0	0,0	5	1,6
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Le **Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità - Area 8** sono presenti in circa un quinto delle intese del biennio (22,4%), in contrazione rispetto al triennio 2018-2020 (35,7%). Le misure maggiormente diffuse sono le “azioni di contrasto della

**violenza contro donne, minori e anziani”** (18,7% delle intese). Seguono le iniziative relative all’**“integrazione”** (6,2%), alla **“democrazia e antifascismo”** (5,3%) e alle **“pari opportunità”** (4%). Meno diffuse nei testi negoziali gli interventi relativi alle **“discriminazione di genere e scelta sessuale”** (2,2%) e al **“monitoraggio, ricerca, raccolta dati”** (2,2%), mentre assenti nel biennio in esame le tematiche delle **“discriminazioni per età”**, **“discriminazioni ai disabili”** e **“razzismo e xenofobia”**.

**Fig. 2.11 - Area 8 - Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nel passaggio dal 2021 al 2022 aumentano all’interno dei testi i riferimenti ad azioni legate alla **“democrazia e antifascismo”** (dal 2,7% nel 2021 al 7,6% nel 2022) e all’**“integrazione”** (dal 4% all’8,1%), mentre diminuiscono nuovamente le azioni di **“monitoraggio e ricerca”** (dal 4,7% allo 0%) e quelle legate alle **“discriminazioni di genere e scelta sessuale”** (dal 4% allo 0,6%).

**Tab. 2.12 - Area 8 - Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità, tematiche di II e III livello** (valori assoluti e incidenze sul totale)

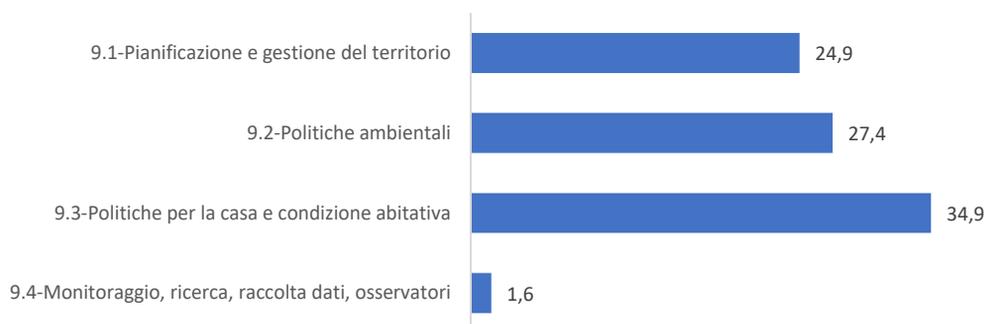
AREE TEMATICHE II LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
8.1-Pari opportunità	7	4,7	6	3,5	13	4,0
8.2-Integrazione	6	4,0	14	8,1	20	6,2
8.3-Discriminazioni per età	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8.4-Razzismo e xenofobia	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8.5-Discriminazioni di genere e scelta sessuale	6	4,0	1	0,6	7	2,2
8.6-Discriminazioni ai disabili	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8.7-Contrasto della violenza su donne, minori e anziani	27	18,1	33	19,2	60	18,7
8.8-Democrazia e antifascismo	4	2,7	13	7,6	17	5,3
8.9-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	7	4,7	0	0,0	7	2,2
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	-	<b>172</b>	-	<b>321</b>	-

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

L'area tematica delle **Politiche abitative e del territorio - Area 9** è presente in circa la metà delle intese del biennio 2021-2022 (55,8%), in contrazione rispetto al triennio precedente 2018-2020 (dove interessava il 62,4% delle intese).

All'interno dell'area tre sono le materie di secondo livello maggiormente presenti: le **“politiche per la casa e la condizione abitativa”** (34,9% delle intese), soprattutto nelle sotto-voci dell'edilizia pubblica, degli interventi sugli affitti e della riqualificazione degli alloggi, le **“politiche ambientali”** (27,4), soprattutto in termini di mobilità urbana/extraurbana e di efficienza e risparmio energetico/idrico, e la **“pianificazione e gestione del territorio”** (24,9%), soprattutto in termini di riqualificazione urbana e del territorio. Residuale in quest'area il tema dei **“monitoraggi, ricerche, raccolte dati, osservatori”** (1,6%).

**Fig. 2.12 - Area 9 - Politiche abitative e del territorio, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Dal 2021 al 2022 si osserva una contrazione della materia di secondo livello **“pianificazione e gestione del territorio”** (dal 29,8% al 21,5%), e soprattutto della relativa tematica di terzo livello **“riqualificazione urbana e del territorio”** (dal 26,2% al 19,2%), e una contrazione della materia di secondo livello delle **“politiche della casa e condizione abitativa”** (dal 37,6% al 32,6%), e soprattutto della relativa tematica di terzo livello **“interventi sugli affitti”** (dal 19,5% all'8,7%). Aumentano invece i riferimenti alle **“politiche ambientali”** (dal 24,2% al 30,2%), e soprattutto le materie di terzo livello **“efficienza, risparmio energetico e idrico”** (dal 7,4% all'11,6%) e **“mobilità urbana ed extraurbana”** (dal 14,1% al 18%), e la materia di terzo livello **“edilizia pubblica e sociale”** (dal 19,5 al 22,7%) dell'area relativa alle politiche per la casa.

**Tab. 2.13 - Area 9 - Politiche abitative e del territorio, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
9.1-Pianificazione e gestione del territorio	43	28,9	37	21,5	80	24,9
9.1.1-Riqualificazione urbana e del territorio	39	26,2	33	19,2	72	22,4
9.1.2-Piani e infrastrutture del territorio	7	4,7	6	3,5	13	4,0
9.1.3-Tempi e orari della città	0	0,0	2	1,2	2	0,6
9.2-Politiche ambientali	36	24,2	52	30,2	88	27,4
9.2.1-Servizi igiene urbana, risanamento e tutela ambientale, verde pubblico	7	4,7	11	6,4	18	5,6
9.2.2-Mobilità urbana ed extraurbana	21	14,1	31	18,0	52	16,2
9.2.3-Efficienza, risparmio energetico e idrico	11	7,4	20	11,6	31	9,7
9.3-Politiche per la casa e condizione abitativa	56	37,6	56	32,6	112	34,9
9.3.1-Edilizia pubblica e sociale	29	19,5	39	22,7	68	21,2
9.3.2-Riqualificazione alloggi	14	9,4	17	9,9	31	9,7
9.3.3-Sfratti ed emergenza abitativa	9	6,0	8	4,7	17	5,3
9.3.4-Interventi sugli affitti	29	19,5	15	8,7	44	13,7
9.3.5-Acquisto prima casa e gestione proprietà immobiliare	4	2,7	0	0,0	4	1,2
9.4-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	5	3,4	0	0,0	5	1,6
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Gli interventi previsti dall'Area 10 - Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione sono contenuti in circa la metà dei testi (46,7%). Analogamente all'Area 9 - Abitativa, anche quest'area in analisi risulta in contrazione rispetto al precedente triennio 2018-2020 (53,7%).

Oltre agli interventi legati al "diritto allo studio" (21,5%) (in particolare "mense e trasporti") e all'"edilizia scolastica" (18,1%), molto diffusi appaiono anche i riferimenti alla fascia di età 0-6 anni: "asilo nido" (21,2%), "servizi integrativi per l'infanzia" (11,5%) e "scuole d'infanzia" (9,7%). L'"offerta educativa" è presente nel 4,7% delle intese, mentre più contenuta è la diffusione dei temi relativi alle scuole di ordine superiore, all'università e all'apprendimento permanente: "scuola primaria e media" (1,9%), "università, scuole superiori e obbligo formativo" (0,3%), "apprendimento permanente e formazione degli adulti" (0,6%). Anche in questo caso gli interventi di "monitoraggio e ricerca" appaiono molto contenuti (0,6%).

**Fig. 2.13 - Area 10 - Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Dal 2021 al 2022 sono aumentati i riferimenti nei testi negoziali al tema degli “asili nido” (dal 16,1% al 25,6%), dell’edilizia scolastica (dal 14,8% al 20,9%), e delle tematiche di terzo livello del diritto allo studio “mense e trasporti” (dall’11,4% al 16,9%) e “pre e post scuola” (dall’1,3% al 4,7%), mentre al contrario si osserva una contrazione dei “servizi integrativi per l’infanzia” (dal 14,1% al 9,3%).

**Tab. 2.14 - Area 10 - Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)**

AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
10.1-Asili nido	24	16,1	44	25,6	68	21,2
10.2-Scuole d'infanzia	14	9,4	17	9,9	31	9,7
10.3-Scuola primaria e media	5	3,4	1	0,6	6	1,9
10.4-Università, scuole superiori, obbligo formativo	1	0,7	0	0,0	1	0,3
10.5-Diritto allo studio	32	21,5	37	21,5	69	21,5
10.5.1-Pre e post-scuola	2	1,3	8	4,7	10	3,1
10.5.2-Mense e trasporti	17	11,4	29	16,9	46	14,3
10.5.3-Integrazione	4	2,7	1	0,6	5	1,6
10.5.4-Convenzioni e agevolazioni per gli studenti	6	4,0	1	0,6	7	2,2
10.5.5-Contrasto della dispersione scolastica	3	2,0	1	0,6	4	1,2
10.6-Apprendimento permanente e formazione degli adulti	1	0,7	1	0,6	2	0,6
10.7-Offerta educativa	5	3,4	10	5,8	15	4,7
10.8-Servizi integrativi per l'infanzia	21	14,1	16	9,3	37	11,5
10.9-Edilizia scolastica	22	14,8	36	20,9	58	18,1
10.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	2	1,3	0	0,0	2	0,6
<b>Totale documenti (accordi e verbali)</b>	<b>149</b>	-	<b>172</b>	-	<b>321</b>	-

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Infine, l'Area 11 - Politiche culturali, benessere e sicurezza che racchiude le tematiche riguardanti la cultura, sicurezza e socializzazione è presente nel 20,9% delle intese del biennio, in contrazione rispetto al triennio 2018-2020 dove era presente nel 37,9% dei testi. Tra le voci in cui si articola tale tematica, le "iniziative di socializzazione" (centri di aggregazione, turismo sociale, sport di base), sono quelle più diffuse (15,9% delle intese), seguite dalle iniziative di "sicurezza urbana" (10,3%) (piani per la sicurezza integrata, promozione cultura della legalità, sportelli sicurezza, attività di vigilanza ecc.) e dalla "promozione dell'offerta e delle attività culturali" (8,1%). Assenti nel biennio in analisi gli interventi legati alla "promozione del benessere" e al "monitoraggio, ricerca, raccolta dati".

**Fig. 2.14 - Area 11 - Politiche culturali, benessere e sicurezza, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Nel complesso tra il 2021 e il 2022 si osservano cambiamenti molto contenuti nella diffusione delle diverse voci, quello di maggiore intensità riguarda l'aumento di interventi legati alla "sicurezza urbana" che passano dal 7,4% nel 2021 al 12,8% nel 2022.

**Tab. 2.15 - Area 11 - Politiche culturali, benessere e sicurezza, tematiche di II e III livello** (valori assoluti e incidenze sul totale)

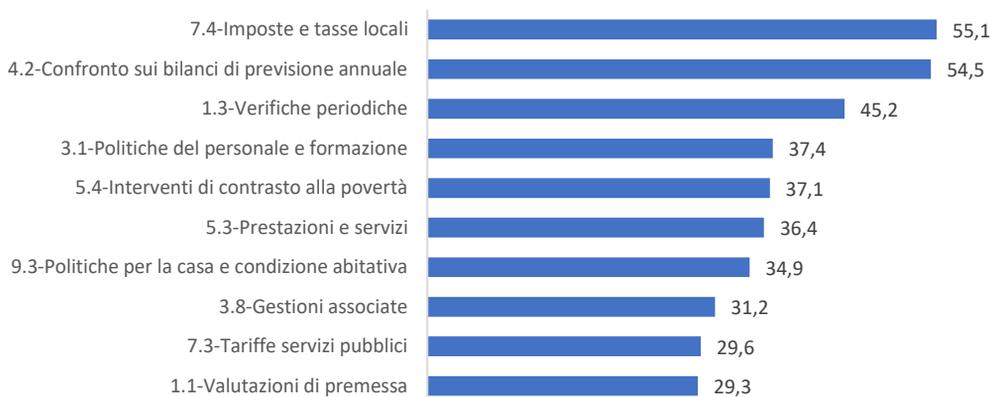
AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2021		2022		2021-2022	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
11.1-Promozione dell'offerta e delle attività culturali	12	8,1	14	8,1	26	8,1
11.1.1-Biblioteche e servizi informativi	3	2,0	5	2,9	8	2,5
11.1.2-Attività culturali e interculturali	6	4,0	5	2,9	11	3,4
11.2-Iniziative di socializzazione	24	16,1	27	15,7	51	15,9
11.2.1-Centri di aggregazione	7	4,7	10	5,8	17	5,3
11.2.2-Turismo sociale	2	1,3	2	1,2	4	1,2
11.2.3-Sport di base	16	10,7	15	8,7	31	9,7
11.3-Sicurezza urbana	11	7,4	22	12,8	33	10,3
11.4-Promozione del benessere	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>Totale documenti</b>	<b>149</b>	<b>-</b>	<b>172</b>	<b>-</b>	<b>321</b>	<b>-</b>

**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Per concludere e per comprendere quali siano state le dieci tematiche maggiormente presenti all'interno dei testi, viene di seguito abbandonata l'analisi per singola area per lasciare spazio all'analisi della totalità delle tematiche indipendentemente dall'area di appartenenza.

Come si osserva dal grafico successivo, **le tematiche di secondo livello maggiormente ricorrenti nei testi negoziali del biennio 2021-2022 sono le imposte locali (presente nel 55,1% dei testi), i confronti sui bilanci di previsione annuale (54,5%) e le verifiche periodiche per monitorare l'andamento degli interventi (45,2%).** Seguono in termini di diffusione, interessando più di un terzo dei testi, le politiche del personale e formazione (37,4%), gli interventi di contrasto alla povertà (37,1%), le prestazioni e i servizi sociali, sanitari, socio-sanitari ed assistenziali (36,4%) e le politiche per la casa e la condizione abitativa (34,9%). Successivamente in circa il 30% delle intese si osservano le gestioni associate (31,2%), le tariffe dei servizi pubblici (29,6%) e le valutazioni di premessa (29,3%).

**Fig. 2.15 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, biennio 2021-2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

**Confrontando il 2021 con il 2022 emerge come le tre tematiche più ricorrenti siano le medesime nei due anni anche se con posizionamenti e livello di diffusione diverso.** Nel 2021 al primo posto si trovano le imposte e le tasse locali (47%), seguite dai confronti sui bilanci di previsione annuale (43,6%) e dalle verifiche periodiche (43%). Nel passaggio al 2022 salgono al primo posto i confronti sui bilanci di previsione annuale (64%), seguiti dalle imposte e le tasse locali (62,2%), e al terzo posto si confermano le verifiche periodiche (47,1%). Inoltre, **il livello di diffusione dei confronti di bilanci e delle imposte e tasse locali appare più intenso nelle intese del 2022.**

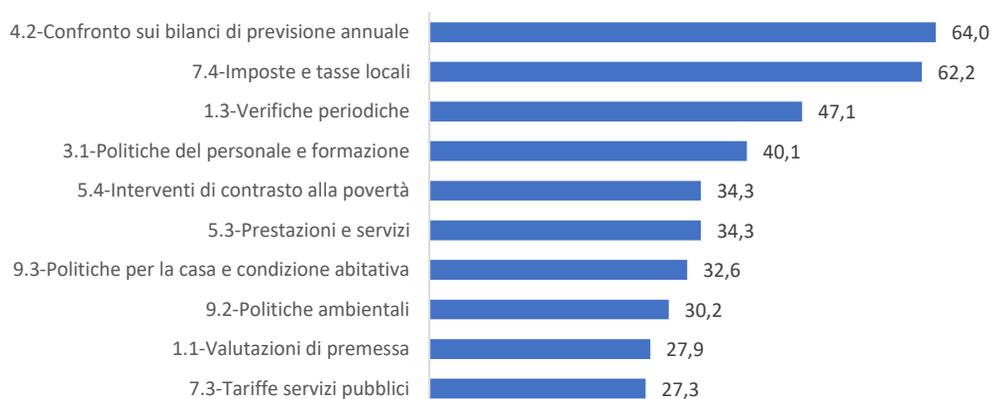
**Fig. 2.16 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2021**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Sempre nel 2022 si osserva come acquistano una maggiore importanza le politiche del personale e formazione (che passa dall'ottavo posto nel 2021 al quarto posto nel 2022). Le prestazioni e servizi sanitari e socio-sanitari, gli interventi di contrasto alla povertà, le politiche per la casa e le tariffe dei servizi pubblici si confermano molto diffusi sia nel 2021 che nel 2022. Nel passaggio al 2022 si osserva inoltre come dalle prime dieci tematiche trattate fuoriescano quelle delle gestioni associate e della non autosufficienza a favore delle politiche ambientali e delle valutazioni di premessa.

**Fig. 2.17 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2022**  
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



**Fonte:** Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Dall'analisi della ricorrenza delle voci tematiche nei testi negoziali del biennio emerge con forza la necessità nelle prossime edizioni dell'Osservatorio sulla Contrattazione di allargare l'analisi a un arco temporale più ampio, in modo da riuscire a comprendere se i cambiamenti che si sono osservati nel 2020, e che in parte si sono riflessi anche nel 2021, hanno prodotto delle conseguenze durature sulle tematiche contrattate, oppure se il biennio 2020-2021 abbia rappresentato un periodo a se stante, e dal 2022 si stia tornando a una contrattazione con una configurazione più simile a quella pre-pandemica. Un monitoraggio che prenda in considerazione un periodo più ampio potrà aiutare nell'analizzare e monitorare tale dinamica.

## CAPITOLO 3 - STUDI DI CASO

### 3.1 - La piattaforma CSE per l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia

#### 3.1.1 - Contesto

L'Unione dei comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia è un ente locale sovracomunale, con statuto autonomo, istituita il 23 dicembre 2013 e insediata ufficialmente il 16 giugno 2014. L'Unione dei comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia è nata in seguito all'allargamento istituzionale dell'Unione di comuni della Valle del Samoggia, in attuazione dell'art. 32 del Decreto Legislativo 18/8/2000 n. 267 e della Legge Regionale 21/2012. In forza di L.R. 1/2012, cinque dei sei Comuni facenti parte dell'Unione, ed in particolare i Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno, si sono sciolti per fusione a far data dal 01.01.2014 nel Comune di Valsamoggia e in seguito nel 2014 l'Unione si è allargata ai Comuni di Casalecchio di Reno, Sasso Marconi e Zola Predosa. La sede dell'Unione dal 1° gennaio 2015 è presso il municipio di Casalecchio di Reno. L'Unione comprende un'area molto ampia (404 km quadrati) per una popolazione di circa 113 mila abitanti.

La Contrattazione Sociale Territoriale (CST) come pratica sindacale esisteva nei singoli comuni anche prima della costituzione dell'Unione ma dal 2015 è stato sviluppato un percorso procedurale per dare profondità alla CST e costruire **una interlocuzione continua e dinamica con i diversi livelli istituzionali** che intercettano e attraversano l'Unione stessa. **E proprio questo percorso, questo metodo di lavoro di cui si è dotato il sindacato nell'Unione Valli Reno Lavino e Samoggia, è l'oggetto di questo studio di caso<sup>11</sup>.**

#### 3.1.2 - Il percorso procedurale come modello

Prima di tratteggiare le diverse fasi attraverso cui la CST si sviluppa, l'intervista alla Segreteria della Camera del Lavoro enfatizza l'importanza strategica **della formazione specifica promossa dalla Cgil regionale**: formazione sui bilanci comunali, sulla tempistica

---

<sup>11</sup> Oltre alla lettura degli accordi e della piattaforma CST, lo studio di caso è stato realizzato sulla base di interviste alla Segreteria della Camera del Lavoro di Bologna e al Sindaco di Zola Predosa.

lungo cui si muove la costruzione di un bilancio e dei documenti di programmazione finanziaria e sui possibili spazi di intervento che sono nelle disponibilità della CST.

L'attuazione del percorso procedurale alla CST passa prioritariamente dalla condivisione di regole condivise definite attraverso un **accordo sulle relazioni sindacali**. Proprio a tal fine, si è concluso nell'ottobre del 2015, rinnovato poi nel novembre del 2019, un accordo sulle relazioni sindacali tra l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia e le Organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil confederali, di categoria e dei pensionati. Oltre a condividere l'impegno comune delle parti a sviluppare reciproche relazioni per il rafforzamento delle funzioni dell'Unione e per il rispetto di corrette relazioni sindacali a livello istituzionale, l'accordo prevede la definizione di *"metodologie di informazione preventiva"* e l'istituzione di *"tavoli tematici di confronto e approfondimento periodici e permanenti"* con le Organizzazioni sindacali su materie delegate all'Unione e di attivare ulteriori tematiche di cui alla legge regionale 13/2015 e al Patto per il lavoro regionale e metropolitano.

Una volta definito lo schema delle relazioni e aver formalizzato il riconoscimento tra e delle parti contrattanti, il percorso della CST trova nella stesura della **Piattaforma dell'Unione il suo valore aggiunto in quanto rappresenta il luogo in cui si definiscono interlocutori, metodi, prospettive e contenuti**. La Piattaforma è unitaria e raccoglie le diverse istanze sollevate dalle diverse forze sindacali presenti nella delegazione trattante: Confederazioni territoriali, Sindacati dei pensionati e, dove presenti, Categorie sindacali della Pubblica Amministrazione di Cgil, Cisl e Uil. A giudizio della Segreteria della Camera del Lavoro, la presenza della categoria sindacale della Pubblica Amministrazione rafforza la dimensione confederale e l'esigibilità dell'accordo. Diversamente dalla contrattazione collettiva, la contrattazione sociale territoriale non ha infatti appigli costituzionali e giurisprudenziali a cui agganciarsi per garantirne l'esigibilità ed il suo riconoscimento passa inevitabilmente per la qualità della contrattazione e della delegazione trattante senza escludere preventivamente il conflitto. A tal proposito si ricorda quando nel 2015 si occupò il Consiglio del Comune di Casalecchio per contestare l'aumento dell'addizionale comunale e la cessione delle quote Hera.

La Piattaforma parla contemporaneamente all'Unione, ai singoli Comuni e ai Distretti in funzione della titolarità tematica dei diversi livelli istituzionali: *"si discute sempre nel livello in cui quella materia ha il suo centro decisionale"* e *"non si discute mai due volte dello stesso argomento"*.

Tendenzialmente la Piattaforma parte dall'**analisi dei fabbisogni** per la cui rilevazione o si organizzano delle indagini mirate tra i propri iscritti (ipoteticamente ogni 3-4 anni) o si

attivano le diverse “sentinelle” di cui l’organizzazione sindacale dispone sul territorio (delegati sindacali).

**La presentazione della Piattaforma cade nei primi mesi di dicembre** dopo la presentazione delle linee guida della Camera del Lavoro sulla CST, per poterne integrare orientamenti e indicazioni, e prima che la discussione sul Bilancio Comunale si esaurisca formalmente, per poter così impattare sulle decisioni da assumere. Ogni anno la Piattaforma viene presentata dando attenzione anche ad una **“performance estetica”** per valorizzare la formalità con cui si presenta ai Sindaci dell’Unione il disegno prospettico che il sindacato ha del territorio: si sceglie sempre una copertina che sappia catturare l’attenzione e rappresentare il senso della contrattazione e si invitano i Sindaci dei Comuni dell’Unione ad ascoltare **“senza intervenire”** il punto di vista del sindacato. Nei primi due anni (2015-2016), la Piattaforma passava anche attraverso una presentazione aperta al pubblico mentre negli ultimi 6 anni si convoca l’attivo di zona in cui tutte le categorie partecipano (30-50 persone) per licenziare il documento, integrarlo e dare il mandato a chiudere l’accordo di CST con i singoli comuni.

Una volta presentata, **la Piattaforma diventa il punto di ancoraggio** con cui si aprono i diversi confronti con i singoli Comuni tra delegazione trattante e rappresentanti comunali (solitamente Sindaco, Assessore al Bilancio o Segretario Comunale). Nella larga parte dei casi, l’incontro a livello comunale si chiude con un verbale di incontro e accordo e solo in rari casi con un solo verbale di incontro, quando non si raggiunge una posizione comune. Nel verbale di accordo vengono declinate le indicazioni della Piattaforma dandone corpo in interventi sul bilancio comunale e viene programmata la tempistica della cosiddetta **contrattazione dinamica**, ovvero *“la programmazione degli incontri in funzione della costruzione dei bilanci e i diversi tempi previsti dalla legislazione per la presentazione dei bilanci comunali”*. A novembre, tendenzialmente, si svolge l’ultimo incontro di verifica dell’implementazione del verbale di accordo che rappresenta la base per la Piattaforma dell’anno successivo dando così ciclicità e continuità rivendicativa al percorso di CST. In alcuni Comuni, l’accordo raggiunto sul bilancio comunale viene presentato e votato come ordine del giorno nel Consiglio Comunale ricevendo una validazione democratica e riconoscendo formalmente il sindacato come **“attore di cittadinanza”**.

### **3.1.3 - I contenuti della Piattaforma**

Con la Piattaforma il sindacato si propone di restituire **“l’idea complessiva di come si trasforma un territorio”**. Proprio perché si pone tale funzione, anche la premessa esce

dal tracciato tradizionale non occupandosi più solo della definizione di *“tempi, metodi e livelli di contrattazione”* e affronta temi che escono dai confini territoriali per abbracciare una visione di prospettiva europea e nazionale del sindacato.

Alla premessa seguono i riferimenti normativi ovvero la filiera di accordi e protocolli già conclusi le cui applicazioni ricadono sul livello comunale (*“Protocollo Appalti”, “PUG Metropolitan”, “Nuovo Patto per il lavoro ed il clima”...*) e rappresentano la base dalla quale partire.

Definita la filiera degli accordi, si apre *“una parte comune a tutti i Comuni dell’Unione”* in cui si definiscono *“le gambe”* su cui poggia il bilancio comunale, la cui negoziazione è nelle disponibilità del singolo Comune ma non dell’Unione:

- La **progressività della fiscalità** come tratto identitario della storia della Cgil. La progressività viene poi declinata attraverso diversi meccanismi a livello comunale: a tal proposito l’intervista alla Camera del Lavoro ricorda come a Casalecchio non si sia riusciti ad imporre un utilizzo progressivo dell’addizionale nonostante si siano firmati per quattro anni verbali di accordo in cui si prevedevano gruppi di lavoro per studiarne l’applicazione;
- **Utilizzo del calcolo ISEE** come unico strumento per la ridefinizione della curva tariffaria e contrasto ad ogni forma differente di valutazione;
- Il **finanziamento di funzioni associate a livello di Unione**: *“ogni Comune sia per legge regionale che per vocazione territoriale associa determinate funzioni e...devono essere finanziate”*. La piattaforma tende quindi a rafforzare e aumentare il processo di messa a sistema di funzioni intercomunali. Si discute, però, non di come le risorse vengono impiegate ma *“di quanti soldi, poi dove vanno lo si discute in altra sede”* e nel livello istituzionale in cui il singolo tema ha il suo centro decisionale.

Nella parte generale trasversale a tutti i Comuni dell’Unione, si includono anche due elementi procedurali centrali per il funzionamento della CST:

- La **contrattazione dinamica**, ovvero la programmazione di incontri e confronti preventivi e consuntivi agli assestamenti e variazioni di Bilancio comunale coinvolgendo, in base al tema, anche le categorie sindacali interessate;
- **Validazione democratica** e percorso consiliare in cui si chiede che l’accordo *“venga sancito con atto deliberante adottato da tutti i singoli comuni”*.

A seconda delle diverse necessità contingenti, alle *“tre gambe”* trasversali della Piattaforma si aggiungono temi specifici in base anche ai ritardi pregressi e cumulati

complessivamente dai Comuni dell'Unione. La Piattaforma del 2020 attribuisce priorità strategica a:

- **Investimenti, sviluppo, appalti e legalità** in cui si rinnova la proposta di costituzione della Consulta Permanente della Legalità in coerenza della LR 18/2016 e di una cabina di regia tecnica per monitoraggio delle gare di appalti;
- **Politiche educative** ponendo particolare attenzione alla garanzia di uguali condizioni di accesso;
- Politiche di genere e sostenibilità sociale in cui si rimanda all'applicazione dell'accordo su Pari Opportunità firmato in Unione;
- **Politiche urbanistiche e mobilità** in cui si ribadisce la piena applicazione dell'accordo sulla LR 24/2017, l'aggregazione delle TPL in una agenzia unica della mobilità e utilizzo del 110% per abbattimento barriere architettoniche;
- **Migranti e diritti di cittadinanza** in cui si riconferma l'impegno a contrastare gli *"effetti nefasti"* dei Decreti sicurezza;
- Diritto alla casa senza barriere per la creazione di un tavolo distrettuale sull'emergenza abitativa.

Condivisi i principi generali, la Piattaforma entra nel merito dei contenuti della CST per singolo comune dell'Unione in cui si affrontano le specificità e priorità territoriali.

### **3.1.4 - La CST nel Comune di Zola Predosa**

Nello specifico del **Comune di Zola Predosa** tre appaiono le priorità poste in Piattaforma:

- **Invecchiamento attivo**, ovvero la definizione di un piano programmatico per *"liberare"* le persone anziane *"dall'isolamento psicologico da tecnologia"* attraverso corsi di alfabetizzazione digitale e per rigenerare luoghi per favorire lo scambio intergenerazionale;
- **Sicurezza**, intesa soprattutto come investimento in una viabilità sicura e sulla strutturazione di servizi a domicilio attivati durante il lockdown (spesa a domicilio, medicina a domicilio e piano per la domotica domestica);
- **Co-residenza solidale** ovvero un potenziamento del progetto di creazione di solidarietà diffusa su tutto il territorio nato come risposta alternativa, e orizzontale, al bisogno di co-housing verticale maturato nell'ambito della CST: invece di individuare un nucleo ristretto di anziani da inserire in una struttura residenziale, si è deciso di condividere all'interno di una cabina di regia sindacale un ampio spettro di servizi di solidarietà verso la cittadinanza (taxi sociale,

pulmini per le visite al mercato). Nella Piattaforma si tende a rafforzare i servizi di solidarietà nella direzione di un avanzamento della medicina domiciliare, socioassistenziale e mappatura e abbattimento monitorato delle barriere architettoniche (Peba).

Nel verbale di accordo concluso a gennaio 2021 si accoglie interamente la Piattaforma presentata dalle Organizzazioni Sindacali nel 2020 aprendo, tra le altre cose, lo spazio di coworking attivo dal 2017 come incubatore di start up ad esperienze di smart work e confermando per il progetto di co-residenza solidale il finanziamento derivante dallo 0,5% dell'entrata prevista per il recupero evasione e allargando la partecipazione alla cabina di regia anche ad altri interlocutori sul territorio.

Nel giugno 2021, in coerenza con l'accordo raggiunto a gennaio 2021, le parti siglano un verbale di accordo su un primo monitoraggio delle politiche di bilancio dopo comunicazione Atersir e sul cofinanziamento dei centri estivi per le scuole d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado come espressione della contrattazione dinamica quale forma di verifica e attuazione del percorso negoziato.

Il percorso tracciato dalla Piattaforma di CST è riconosciuto essere dal Sindaco **un metodo “che possa replicarsi indipendentemente dai protagonisti” per costruire una consapevolezza “a due vie” come “alternativa ad una visione unilaterale che per quanto illuminata non riuscirebbe ad offrire la stessa capacità di visione che offre il confronto”**. In particolare, la Piattaforma “è molto utile perché dà dei tracciati che l'Amministrazione può percorrere” e perché contribuisce a rafforzare “i processi di armonizzazione del territorio dell'Unione”. L'intervista al Sindaco, tuttavia, evidenzia anche un punto di criticità: “per la corsa verso l'eccellenza, a volte ci si vuole occupare di temi non normati o normati diversamente”. In particolare, si critica che l'applicazione al personale di cooperative degli istituti contrattuali previsti nel servizio pubblico in caso di esternalizzazione dei servizi educativi potrebbe incontrare un blocco tecnico difficilmente superabile a norme date: “il livello del confronto è talmente alto... che a volte si fa fatica a gestire la spinta anticipatoria”.

## 3.2 - Comune di Bologna e Città Metropolitana di Bologna - Protocollo di relazioni sindacali<sup>12</sup>

### 3.2.1 - Analisi di contesto

Il protocollo di relazioni sindacali siglato a novembre 2022 tra il Comune di Bologna, la Città Metropolitana e le Organizzazioni sindacali territoriali di Cgil, Cisl e Uil confederali e di categoria segna, nelle intenzioni, un **elemento di svolta per il livello di relazioni con i corpi intermedi territoriali intrattenuto dalla nuova Giunta Lepore** fin dalla sua entrata in carica nel 2021. L'ultimo Protocollo di relazioni sindacali, allora con il solo Comune di Bologna, risale infatti al 2005 con la Giunta Cofferati. Allora come ora, il Protocollo è stato siglato dai soggetti confederali e dai sindacati pensionati, soggetti su cui ricade la co-titolarità della Contrattazione sociale territoriale, e dalle categorie sindacali del pubblico impiego delle tre organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl e Uil). La presenza tra i firmatari nel Protocollo del 2005 delle categorie sindacali nasceva dalla natura stessa del Protocollo costruito nella volontà di tenere insieme istanze confederali e di categoria, ovvero di disegnare percorsi di contrattazione sociale territoriale di respiro confederale e, allo stesso tempo, regolamentare le relazioni sindacali interne al Comune di Bologna.

Dal 2005, il livello di relazioni con l'amministrazione comunale è rimasto incentrato su un tale livello di strutturalità e di reciproco riconoscimento da non indurre le organizzazioni sindacali a richiederne un rinnovo. Nel 2021, tuttavia, l'emersione di diversi fattori percettivi ed oggettivi cambiano le condizioni di contesto e spingono le parti a stabilire, nel verbale di accordo di fine 2021 sul bilancio previsionale 2022, l'impegno per la rinegoziazione del Protocollo di relazioni sindacali. Da una prospettiva sindacale, la richiesta di rinnovo del Protocollo nasce principalmente come risposta tattica alla preferenza della Giunta Lepore **per un approccio relazionale più incentrato su un modello di partecipazione diffusa** con le diverse soggettività della cittadinanza piuttosto che sulla costruzione di tavoli negoziali con i sindacati confederali, quali soggetti dotati di rappresentatività sul territorio. Dalla prospettiva del Comune e della Città Metropolitana, invece, il rinnovo del Protocollo cerca principalmente di ridisegnare i rapporti con le parti sindacali all'interno di un modificato assetto istituzionale a dimensione metropolitana.

---

<sup>12</sup> Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla Segreteria della Camera del Lavoro di Bologna e alla Direzione Generale del Comune di Bologna e della Città Metropolitana di Bologna.

### **3.2.2 - Il nodo irrisolto dell'attribuzione al sindacato di base di una titolarità confederale**

L'elemento più fortemente criticato dalle organizzazioni sindacali confederali in merito al Protocollo di relazioni sindacali sia nel 2005 che, come vedremo, anche nel 2022 è l'**attribuzione di una titolarità confederale ai sindacati di base** (ora SGB) presenti principalmente nel Comune di Bologna ma non nella Città Metropolitana, oggi, o nella Provincia, nel 2005. Sia con la Giunta Cofferati che con la Giunta Lepore, infatti, a poco tempo dalla sottoscrizione del Protocollo con i soggetti confederali territoriali, l'amministrazione locale ha firmato un protocollo analogo con i soli sindacati di base, estendendo una loro titolarità di fatto su temi confederali pur avendo una rappresentatività marginale sulla cittadinanza. Se infatti, come risulta dalle parole della Segreteria della Camera del Lavoro Metropolitana di Bologna, gli iscritti di Cgil, Cisl e Uil rappresentano fino anche ad un quarto dei cittadini bolognesi, il sindacato di base non va oltre ad una rappresentatività aziendale. A tal proposito, inoltre, è da segnalare come nel 2005 tale rappresentatività fosse marginale mentre nel 2022 si sia portata al 20% delle Rsu.

Nella prospettiva sindacale, **la doppia anomalia introdotta dal Protocollo del 2005**, ovvero l'aver tenuto insieme livelli negoziali confederali e di categoria e l'aver siglato separatamente un Protocollo identico con il sindacato di base attribuendo loro la titolarità su temi confederali, non solo rappresenta un *vulnus* e un rallentamento per la contrattazione sociale territoriale ma definisce lo schema di gioco nel quale il sistema di relazioni sindacali sembra essersi ingarbugliato. Sebbene prima del 2021, i sindacati di base, sia per disinteresse rispetto ai temi più di natura confederale che per consapevolezza di una mancanza di rappresentatività nel territorio, non abbiano esercitato la titolarità sui tavoli confederali, la nuova maggioranza politica della Giunta Lepore, con l'ingresso di forze politiche vicine ai sindacati di base, ha aperto alla possibilità di agire entrambi i tavoli di confronto forzando, agli occhi dei sindacati confederali, le relazioni. Questa apertura ai sindacati di base verso una dimensione più confederale ha caratterizzato, inoltre, la gestione delle relazioni sindacali anche in altre vertenze sul territorio, come il tavolo sull'interporto in cui alla contrattazione territoriale sono stati chiamati anche i Si Cobas bloccando sostanzialmente il tavolo contrattuale.

A giudizio del sindacato confederale, la doppia anomalia del preesistente protocollo delle relazioni sindacali e la nuova composizione politica della maggioranza costringe l'Amministrazione a produrre un arretramento generalizzato delle relazioni sindacali per non spingere al rialzo la politica rivendicativa dei sindacati di base. **L'aver agganciato il**

**piano confederale con il piano sindacale interno impedisce al Comune e alla Città Metropolitana di discriminare le relazioni sindacali in funzione del soggetto senza compromettere le relazioni con una parte sindacale o l'altra.** A riprova di tale generale arretramento è la prima bozza di rinnovo del Protocollo, inviata nella primavera 2022 e immediatamente rigettata dal sindacato confederale, in cui sistematicamente il termine "contrattazione" è stato sostituito con "confronto" e "negoiazione" con "partecipazione".

Nella prospettiva del Comune ed ora anche della Città Metropolitana, invece, quella che è vissuta come anomalia dal sindacato sembra essere più il portato di una divergente visione del ruolo della contrattazione più in generale. L'intervista alla Direzione Generale del Comune sembra indicare, infatti, due principali divergenze. Da una parte, **il diverso scopo attribuito al confronto con le organizzazioni sindacali.** Se per il sindacato la contrattazione sociale territoriale si pone l'obiettivo di intervenire nel processo decisionale delle politiche territoriali, per l'Amministrazione il confronto con il sindacato, al di là delle formalità lessicali assunte, sembra esaurirsi in un ruolo informativo e consultivo. Dall'altra parte, **il diverso protagonismo riconosciuto ai diversi livelli sindacali.** Anche nella contrattazione sociale territoriale, l'Amministrazione sembra riconoscere la categoria sindacale come principale interlocutore mentre sembra attribuire al soggetto confederale una logica funzionale finalizzata alla ricomposizione di una interlocuzione che sappia tenere insieme obiettivi di breve termine e obiettivi di più lungo termine, ma sempre piegata prioritariamente verso le relazioni interne. Non si disconosce, dunque, il valore aggiunto che il confronto con l'articolata delegazione trattante produce in termini informativi e propositivi ma si ribadisce l'autonomia decisionale del Comune e della Città Metropolitana.

### ***3.2.3 - Le fasi del confronto***

Nonostante l'esigenza di un rinnovo del Protocollo delle relazioni sindacali fosse stata avanzata a fine 2021 nel verbale di accordo sul bilancio preventivo, la contrattazione territoriale e tutti i tavoli negoziali sono rimasti sostanzialmente bloccati, o ingessati dietro una cortina di formalità, per gran parte del 2022. **La situazione si è sbloccata il 10 ottobre 2022 quando il "Nuovo Patto per l'amministrazione condivisa" è stato sottoscritto senza un adeguato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.** In risposta, i tre sindacati confederali territoriali scrivono un comunicato stampa, con un titolo "la formula non gira bene" già esplicitamente critico, in cui si lamenta la rottura da parte del Comune e della Città Metropolitana di un modello negoziale e contrattuale con il passato. Al comunicato stampa è seguito un incontro di chiarimento tra il Sindaco e i

Segretari delle tre Confederazioni territoriali e si è giunti un mese dopo (il 16 novembre) alla sigla del rinnovo del Protocollo delle relazioni sindacali.

**L'architrave di tutto il Protocollo è il riconoscimento del ruolo negoziale e propositivo, e quindi programmatico, di CGIL, CISL e UIL nel "processo di formazione delle scelte strategiche, organizzative e gestionali, degli obiettivi di tutela e valorizzazione del lavoro, di miglioramento, di quantità e qualità e diffusione dei servizi".** La stessa formulazione è stata poi ripresa testualmente nel Protocollo di relazioni sindacali concluso con la Regione Emilia-Romagna un mese dopo.

In termini di contenuti, oltre a ribadire la centralità dei preesistenti tavoli di confronto preventivo sui fondi europei (Cabina di Regia Metropolitana sui fondi europei) e sulla programmazione pluriennale dei bilanci (anche per le società partecipate), **il Protocollo si distingue per l'enfasi posta sulla necessità di costruire una nuova progettualità in un modello di governo del territorio che ha la dimensione metropolitana come punto di riferimento.** Si ribadisce, inoltre, la centralità del ruolo della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria Metropolitana come "*luogo della governance delle politiche sociali e sanitarie dell'area metropolitana*" in cui dare attuazione alle missioni 5 (Coesione e inclusione) e 6 (Salute) del PNRR e in cui convergere le possibili future vertenzialità metropolitane (sanità territoriale e unificazione delle aziende sanitarie).

Per riuscire a sganciare il Protocollo delle relazioni sindacali 2022 dalla situazione di stallo prodotta dal precedente protocollo, **i sindacati confederali decidono di stralciare la parte sulle relazioni sindacali interne**<sup>13</sup>. Il nuovo Protocollo è infatti piegato solo sulla dimensione confederale rimandando al CCNL Funzioni locali, recentemente rinnovato, per le relazioni sindacali interne. Con il consenso della categoria dei lavoratori pubblici e grazie alle importanti innovazioni e rafforzamenti del ruolo propositivo dei delegati e organizzazioni sindacali contenuti nei rinnovi del CCNL Funzioni locali, la delegazione trattante decide di concentrare il Protocollo solo sulla confederalità per rompere quella sovrapposizione dei livelli contrattuali interni ed esterni introdotta con il Protocollo del 2005 e mettere il Comune e la Città Metropolitana nella possibilità di poter gestire su piani distinti le relazioni sindacali confederali e di categoria.

---

<sup>13</sup> Il Protocollo sulle relazioni sindacali si conclude, infatti, con la frase "*Per quanto attiene le relazioni sindacali di Categoria, dovranno essere sviluppate facendo riferimento ai contenuti del CCNL Funzionali Locali ed ai soggetti sindacali firmatari dello stesso*".

### 3.2.4 - Dopo il Protocollo

Dalla firma del Protocollo, **la parte sindacale riconosce uno sblocco dei principali tavoli di confronto individuati con la Città Metropolitana nell'ambito del Patto per il lavoro e per il clima**, ed in particolare il Tavolo metropolitano sulla legalità (7 febbraio 2023) e il Protocollo di sito dell'Interporto di Bologna (10 gennaio 2023) in continuità con la Carta per la logistica etica. Diversamente rimane aperto il Protocollo in materia di Appalti lavori, forniture e servizi, per cui si è andati verso un accordo di ultrattività.

Nonostante lo sforzo confederale per convincere la categoria a rinunciare a diritti già acquisiti, anche se assorbiti dai rinnovi del CCNL, un mese dopo la firma del Protocollo con i soggetti confederali il solo Comune di Bologna conclude un nuovo Protocollo di relazioni sindacali con il Sindacato Generale di Base (SGB) **riconfermando l'attribuzione del doppio ruolo confederale e di categoria**. Diversamente dal 2005, il protocollo separato con i sindacati di base non è una riproposizione testuale di quello concluso con i soggetti confederali ma una versione depotenziata del ruolo negoziale delle organizzazioni sindacali. Infatti, mentre nel Protocollo di novembre concluso con i soggetti confederali si parla esplicitamente di riconoscimento del *“ruolo negoziale e propositivo delle Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL”*, nel Protocollo di dicembre con il Sindacato Generale di Base si riconosce lo stesso *“quale interlocutore, con ruolo positivo, nei processi di formulazione delle scelte strategiche”*. Anche nella intervista al Direttore Generale sembra emergere la consapevolezza di una distinta apertura negoziale a seconda del soggetto sindacale: una apertura a più ampio spettro, nel caso del soggetto confederale, mentre, nel caso dei sindacati di base, una apertura più circoscritta al bilancio e ai servizi comunali e metropolitani in cui, tali forze sindacali, hanno una rappresentanza. Nonostante ciò, esiste una divergenza prospettica. Per il sindacato confederale, la sottoscrizione di un nuovo Protocollo con i sindacati di base rappresenta una riproposizione delle anomalie di un modello di relazioni sindacali che si pensava superato mentre, per l'Amministrazione, sembra porsi in continuità con una visione informativa e consultiva e prioritariamente *“aziendale”* del confronto sindacale.

### 3.3 - Castel San Pietro Terme - Interventi per il caro-bollette<sup>14</sup>

Castel San Pietro Terme è un comune di circa 20.000 abitanti che rientra dal punto di vista amministrativo nell'ambito della Città Metropolitana di Bologna e in particolare del Nuovo Circondario Imolese, unione comunale il cui territorio corrisponde a quello della Ausl di Imola.

In occasione dell'annuale incontro tra sindacati e amministrazione comunale sul bilancio preventivo per il 2022, svoltosi il 1/3/2022, le parti avevano condiviso la necessità di sostenere "le famiglie/cittadini in forte difficoltà economica" a causa dell'aumento dell'inflazione, dei costi energetici e dei beni di consumo.

A questo fine il verbale d'incontro sottoscritto prevedeva diversi interventi, tra i quali la costituzione di un tavolo specifico relativo all'aumento dei costi energetici.

Il successivo verbale del 22 settembre 2022 dava seguito a questa previsione, mettendo a disposizione degli interventi un fondo complessivo pari a 312.000 €, ricavati in parte dall'assestamento di bilancio operato a luglio 2022 e in parte dal reperimento di nuove risorse.

I requisiti per accedere al contributo venivano individuati da un lato nell'avvenuto pagamento della prima rata Tari 2022, dall'altro nell'esistenza di un reddito Isee inferiore ai 26.000 € annui, dando però **precedenza ai nuclei con un reddito Isee fino a 20.000 € annui**.

Il contributo erogabile veniva stabilito in misura "pari al 70% delle bollette di energia elettrica e/o gas pagate nel corso dell'anno 2022 con **un tetto massimo erogabile di 750 € per nucleo**" familiare. Per i redditi Isee annui dai 20.001 ai 26.000 € veniva inoltre previsto un proporzionale ridimensionamento di questo tetto massimo.

Si prevedeva inoltre nel verbale sottoscritto che le eventuali risorse non utilizzate, dopo avere risposto positivamente a tutte le richieste degli aventi diritto, sarebbero state assegnate proporzionalmente anche in superamento del tetto dei 750 €, fino a copertura totale delle bollette.

Va segnalato che a partire da quello di Castel S. Pietro Terme, che ha fatto un po' da capofila, simili intese sono state sottoscritte con tutti i comuni del Circondario Imolese.

---

<sup>14</sup> Lo studio di caso è stato elaborato a partire dall'intervista alla Segreteria Generale della Camera del Lavoro Territoriale di Imola.

Lo stesso impianto sostanzialmente è stato mantenuto anche quest'anno, visto che il tema del caro bollette non è affatto tramontato. Anche perché quest'anno i comuni chiedono l'adeguamento Istat in base all'inflazione sulle tariffe dei servizi alla persona, nidi compresi. Quest'anno, inoltre, si è ottenuto di far precedere l'incontro con i singoli comuni del Circondario di Imola da un incontro appunto circondariale per impostare poi gli incontri specifici da tenere in seguito.

Tornando tuttavia all'anno passato, occorre segnalare che **quello di Castel San Pietro Terme è stato l'unico comune che ha speso effettivamente tutte le risorse disponibili**, come prevedeva il testo già richiamato in precedenza.

A conti fatti le domande presentate sono state 325. Nove di queste non sono state ammesse per mancanza dei requisiti. Delle 316 domande ammesse, 44 rientravano nella fascia di reddito da 20.000 a 26.000 €. Alla fine, dando applicazione appunto alla clausola che prevedeva l'utilizzo di tutte le risorse, andando anche oltre il tetto dei 750 €, la media delle erogazioni effettuate è stata di circa 1.000 €.

È interessante notare come **non sia stato un ostacolo il fatto che si potesse presentare domanda esclusivamente on-line**, utilizzando le credenziali SPID, CIE o CNS. Il comune garantiva comunque assistenza telefonica alla compilazione della domanda e, in via residuale, per chi fosse proprio impossibilitato ad utilizzare le credenziali telematiche, anche la possibilità di ottenere un appuntamento in presenza.

**La Cgil di Imola ha considerato quello ottenuto un ottimo risultato**, frutto – oltre che in generale delle buone relazioni da tempo instaurate con il comune di Castel S. Pietro – della scelta di questo comune di **gestire direttamente il bando**, mettendo un proprio funzionario espressamente a disposizione per la sua gestione. Un risultato che però purtroppo è rimasto abbastanza isolato: infatti negli altri comuni del Circondario, nel quale si è concordato di affidare alla Asp (Azienda servizi alla persona) la gestione del bando emanato per erogare i contributi, il flusso delle domande è risultato meno consistente, forse anche a causa di una procedura un po' più complessa. Sta di fatto che gli altri comuni del Circondario, che si sono affidati all'Asp, non hanno speso tutte le risorse dedicate: in qualche caso – come in quello riguardante il comune più popoloso, quello di Imola – le somme spese non sono arrivate nemmeno alla metà di quelle preventivate. Anche per questo motivo è stata ora avviata una riflessione con l'obiettivo di giungere ad una semplificazione e ad una maggiore efficacia anche delle procedure seguite dall'Asp.

Occorre comunque aggiungere che le risorse inutilizzate non devono essere considerate perdute in quanto andranno ad essere impiegate in un altro dei capitoli più importanti delle politiche sociali, quello dei contributi per il pagamento degli affitti.

Castel San Pietro invece, per effetto della sua gestione particolarmente virtuosa e del totale impegno delle risorse impegnate, interverrà sul capitolo affitti con una spesa aggiuntiva.

Nel verbale relativo al bilancio preventivo 2023, sottoscritto il 2 marzo da Cgil-Cisl-Uil e Comune di Castel S.Pietro Terme, si è convenuto anche per l'anno in corso di costituire un fondo comunale di sostegno sociale di almeno 150mila euro, da destinare su base Isee a forme di tutela dei bisogni delle persone, bonus a sostegno del caro bollette, attraverso l'emanazione di un nuovo bando, partendo come base dai criteri definiti per il bando 2022 e confermando l'impegno di distribuire tutte le risorse disponibili.

### 3.4 - Accordo Politiche di genere Unione Reno Lavino Samoggia<sup>15</sup>

#### 3.4.1 - Analisi di contesto e richieste sindacali

Per comprendere la dinamica evolutiva e applicativa di questo accordo nella sua totalità bisogna necessariamente partire dal **contesto** inteso sia come luogo fisico sia come Istituzioni e parte Sindacale.

La legislazione nazionale (decreto legislativo 267/2000) e quella regionale (legge regionale 21/2012) ormai da un paio di decenni hanno incentivato percorsi di fusione di alcune funzioni dei comuni (Unioni), con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di migliorare la qualità dei servizi per i cittadini. In Emilia-Romagna al 1° gennaio 2018 le Unioni conformi alla legge regionale ammontavano a 43.

**L'Unione dei comuni Reno, Lavino, Samoggia** è un ente sovracomunale con statuto autonomo costituitosi nel 2013. È composta dai comuni di Valsamoggia, Casalecchio di Reno, Zola Predosa, Monte San Pietro e Sasso Marconi e si trova nel bacino dei torrenti Samoggia e Lavino e del fiume Reno. I comuni si trovano in una posizione geografica (in termini di accessibilità e di caratterizzazioni orografiche) fortemente attrattiva per gli insediamenti umani (vocazione alla residenzialità), ma anche per gli insediamenti di attività produttive.

Sul territorio dell'Unione risultano residenti al 1° gennaio 2022 112.918 abitanti, il comune con il maggior numero di abitanti è Casalecchio di Reno, seguito da Valsamoggia e Sasso Marconi. È un territorio che si colloca tra il confine dei comuni che afferiscono alla provincia di Modena e il comune della città di Bologna, e viene inoltre toccato da parte dei comuni dell'appennino bolognese.

Venendo allo studio di caso all'oggetto, è stato **possibile concretizzare** l'azione sindacale nel protocollo applicativo sulle Politiche di Genere e sulle Pari Opportunità grazie alla **conformazione strutturale** di questo territorio, sia da un punto di vista **amministrativo**, sia da un punto di vista delle **relazioni** in essere con le parti istituzionali.

Per la prima questione, ha rappresentato un elemento di facilitazione il fatto che i cinque comuni siano strutturati in un ente sovracomunale che è l'Unione e che questo a sua volta corrisponda all'esatta estensione territoriale del **Distretto sociosanitario**. Questo ordine istituzionale ha messo le basi per determinare meccanismi di **governance**

---

<sup>15</sup> Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla Segreteria della Camera del Lavoro di Bologna e l'Assessora alle Pari Opportunità del Comune di Casalecchio di Reno.

**dei processi ottimali**, affinché il dialogo tra le parti avvenisse e avvenga tutt'ora in maniera fruttuosa.

E qui veniamo al secondo punto, ovvero quello relativo al già fertile terreno del dialogo sociale in essere tra le parti sociali.

Il sindacato ha una **storia di relazioni in questo territorio**: nel novembre del 2019 veniva **sottoscritto un accordo sulle relazioni sindacali** assieme anche alle sigle di CISL e UIL come confederali, pensionati e di categoria. L'esperienza dei comuni dell'Unione è di lunga data: già nel 2015 era stato sottoscritto un accordo poi voluto rivisitare e confermare richiamando le relazioni in essere e ampliando le materie di dialogo. Il tema del dialogo e delle relazioni è nella sensibilità del sindacato, che infatti, negli accordi appena citati, ha voluto sottolineare come nonostante l'opportunità data dalle conformazioni amministrative delle Unioni, l'estensione territoriale non dovesse in alcun modo acuire la distanza tra amministrazioni e cittadini.

Perché è importante citare questo accordo prima di fare un affondo sull'accordo protagonista di questo caso di studio? Perché è stato uno **strumento utile per gettare le basi di un dialogo costante che vede le parti riconoscersi a vicenda e ricercarsi nella programmazione dei servizi della città**.

L'accordo sulle relazioni sindacali del 2019 prevedeva invero che fossero istituiti **tavoli periodici e permanenti sulle materie oggetto di riordino organizzativo**, sulle materie di **area sociale, pedagogico-educativa, di polizia locale, di territorio e urbanistica**.

L'esperienza degli anni successivi ha dimostrato come la sottoscrizione di quell'intesa abbia segnato in modo significativo e positivo lo sviluppo della contrattazione su quel territorio, in termini sia di numerosità di accordi tra le parti, sia di qualità degli stessi, che di credibilità della propria azione sindacale.

Il protocollo di intesa sulle politiche di genere e di pari opportunità in questo senso rappresenta un esempio di buona pratica, per il quale peraltro è stato possibile prevedere finanziamenti sui temi di genere e sui temi delle discriminazioni.

Oltre all'opportunità segnalata dall'accordo sulle relazioni sindacali, merita menzione anche la **legislazione regionale**; la **legge regionale 30 luglio 2015, n.14** a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale e delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari, **dà alle parti sociali determinati ruoli negoziali che di fatto permettono al sindacato di agire il proprio ruolo di corpo intermedio e di portatore di istanze sociali**.

**Legge Regionale n.14 del 30 Luglio 2015 - Art. 4, comma 6: Piano integrato territoriale dei servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari e programmi di attuazione annuale:** *“Il Piano integrato e la programmazione annuale costituiscono oggetto di consultazione e confronto preventivo con le organizzazioni sindacali e datoriali territoriali più rappresentative al livello regionale, individuate dai componenti della commissione regionale tripartita (CRT) di cui all'articolo 51 della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), e la commissione assembleare competente”.*

Una volta definito il perimetro di negoziazione in termini di temi e di controparte, si mettono in campo le azioni per arrivare alla definizione del protocollo d'intesa in esame.

Il documento in esame è il protocollo ma il dialogo sul tema di genere parte già due anni prima con **verbale di accordo sottoscritto nel 2019**.

Nel 25 di marzo del 2019 presso la sede dell'Unione dei Comuni delle Valli del Reno, Lavino e Samoggia sita presso il Municipio di Zola Predosa le parti rappresentate dai sindaci dei comuni che compongono l'Unione e dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL confederali, di categoria e dei pensionati, firmano un accordo che li impegna a:

- **Progettare politiche pubbliche** che riducano la disparità sociali;
- Favorire e realizzare **azioni di sensibilizzazione** sul tema delle pari opportunità e sulla violenza di genere (applicare la Convenzione di Istanbul);
- Promuovere politiche e azioni per prevenire e superare ogni forma di discriminazione per qualsiasi tipologia di differenza legata a  **sesso, religione, stato di salute, condizione sociale e identità di genere**;
- Promuovere **percorsi di formazione** nell'ottica di valorizzazione delle differenze
- Favorire politiche di **tutela della genitorialità**;
- Promuovere **reti relazionali virtuose** tra istituzioni e organismi sindacali, ma anche con il mondo imprenditoriale e del lavoro (per favorire le progressioni di carriera e abbattere il cosiddetto “tetto di cristallo”).

E, ultimo, ma non ultimo,

- **Prevedere un Protocollo d'Intesa**.

Questo è avvenuto due anni dopo e la data che riassume impegni, linee di intervento, monitoraggio e firmatari è il 7 maggio 2021.

### 3.4.2 - Svolgimento della trattativa e descrizione dell'accordo

Solitamente le politiche di genere mettono tutti d'accordo: tutti sono contro la violenza di genere, tutti sono d'accordo sui temi di parità e non discriminazione. Apparentemente sembrano non esserci elementi di conflitto sulla volontà di garantire a uomini e donne pari dignità sul lavoro e fuori dal lavoro.

Ma, se ancora persistono asimmetrie di potere e retributive, forse c'è qualcosa di più profondo che limita la piena dignità delle donne e più in generale le pari opportunità di chi si trova in una situazione di vulnerabilità.

Vi sono ostacoli legati alle **condizioni di partenza** e ad elementi di svantaggio spiegati dagli **stereotipi di genere**. Distretto sociosanitario e Unione dei comuni hanno piena consapevolezza e sensibilità sul tema, nondimeno, va da sé, vi è l'attenzione delle parti sociali intese come sindacato, che sull'equità fonda la sua azione politica.

Pertanto, la CGIL, nella sua espressione di delegazione trattante e proponente (punto di partenza: piattaforme), stimola la riflessione con le parti sociali e inizia il percorso di dialogo con le parti, **individuando il Distretto come soggetto ottimale** in quanto attraverso questo si sarebbe avuta **garanzia di finanziamento** sulle tematiche in oggetto a questo caso di studio. Cioè, si è scelto di contrattare con il Distretto e l'Unione non solo per la **possibilità di dialogare in contemporanea con più comuni** (e implementare azioni in modo omogeneo e unitario), ma anche e soprattutto per la possibilità di vedere concretamente finanziate le proposte del Protocollo d'Intesa tra le parti. Si pensi ad esempio alla **violenza di genere**, o alle iniziative legate a questi temi: vi sono delle **linee di finanziamento di cui il distretto beneficia**, attraverso la stesura dei Piani di Zona, di derivazione del Piano Socio-Sanitario Regionale.

La struttura del protocollo applicativo dell'accordo sulle politiche di genere e sulle pari opportunità **si ispira volutamente a quella del Patto per il Lavoro e Per il Clima**<sup>16</sup>. Nello specifico, l'accordo in esame è strutturato in questo modo:

- Titolo;
- Parti coinvolte;

---

<sup>16</sup> La Regione sottoscrive il Patto per il Lavoro e per il Clima (2020-2025) insieme a enti locali, sindacati, imprese, scuola, atenei, associazioni ambientaliste, Terzo settore e volontariato, professioni, Camere di commercio e banche. Un progetto condiviso per il rilancio e lo sviluppo dell'Emilia-Romagna fondati sulla sostenibilità ambientale, economica e sociale. Completa decarbonizzazione entro il 2050 e 100% di energie rinnovabili al 2035, il 3% del Pil regionale in ricerca e Neet (giovani che non studiano e non lavorano) sotto il 10%.

- Premesse (Attuazione degli obiettivi del primo biennio con riferimento all'accordo del 2019; progetti in corso sul territorio sul tema; excursus sui danni della pandemia con il supporto di dati e data visualization; normativa territoriale – piani di zona -, regionale, nazionale e internazionale sul tema;
- Parte dispositiva (impegno delle parti) con chiara definizione dell'obiettivo e della linea di intervento da attuare;
- Firme.

Il fatto di prevedere nella parte dispositiva delle linee di intervento concrete è di supporto all'attuazione e al monitoraggio degli obiettivi raggiunti.

Ad esempio<sup>17</sup>:

**1 - Progettare in modo trasversale, nei vari ambiti amministrativi, politiche pubbliche che riducano la disparità ed assicurino il rispetto delle differenze affinché siano garantite le pari opportunità fra tutte le persone, italiani e stranieri giovani e meno giovani, con particolare attenzione a percorsi di empowerment per le donne. Promuovere, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, e nei luoghi di lavoro rappresentati, percorsi di formazione e sensibilizzazione sulle politiche di Pari Opportunità nell'ottica di una valorizzazione delle differenze e di una loro interpretazione come potenziali ricchezze promotrici di sinergie positive nei luoghi di lavoro e nella società tutta.**

**Linee di intervento:** Al fine di omogenizzare le situazioni in tutti i comuni dell'Unione Comunale: Proposta di revisione in un'ottica di genere (linguaggio e contenuto) di Protocolli e Regolamenti delle Pubbliche Amministrazioni del territorio in raccordo con le specifiche Commissioni Consiliari e condivisi con queste stesse gli obiettivi di sensibilizzazione e di formazione all'utilizzo di una comunicazione attenta alle differenze di genere e non discriminatoria. Dato quantitativo sui percorsi formativi svolti da Commissione Pari Opportunità Mosaico su disparità e rispetto delle differenze.

Oppure<sup>18</sup>:

**4 - Promuovere politiche che favoriscano la tutela della genitorialità, della maternità e della paternità del lavoro di cura di qualità e condiviso. Obiettivo dichiarato deve essere quello di supportare le persone nella conciliazione tra tempi di vita e tempi di**

---

<sup>17</sup> Dal Protocollo applicativo dell'accordo sulle Politiche di Genere e sulle Pari Opportunità nell'Unione Reno Lavino Samoggia del 7 maggio 2021.

<sup>18</sup> Dal Protocollo applicativo dell'accordo sulle Politiche di Genere e sulle Pari Opportunità nell'Unione Reno Lavino Samoggia del 7 maggio 2021.

*lavoro, lavoro e famiglia, promuovendo servizi adeguati, a sostegno dell'infanzia, dell'adolescenza e della terza età.*

**Linee di Intervento:** *Proposta di realizzazione, presso alcune aziende partecipate del territorio, di un'indagine quali-quantitativa sull'utilizzo dei congedi parentali per paternità e per maternità coordinata dai sindacati e con il supporto di Commissione Pari Opportunità Mosaico, in accordo con i referenti delle aziende stesse. Apertura di Baby pit stop in alcune sedi comunali e/o nei luoghi di maggiore aggregazione.*

Si tratta di impegni e relative proposte concrete e misurabili, anche se si sottolinea che **sui temi culturali è molto difficile effettuare monitoraggi** o bilanci di risultati raggiunti; si tratta comunque di una prima modalità per ovviare al problema, ossia cercando di lavorare sul doppio binario “obiettivo generale” e “azione concreta di breve e/o medio e/o lungo termine”.

Gli altri elementi contenuti nell'accordo riguardano la **sensibilizzazione ai più giovani sulle pari opportunità e sugli stereotipi di genere** (proposta: indagine quanti-qualitativa sul coinvolgimento dei singoli comuni a partire dai consigli comunali dei ragazzi e delle ragazze); il contributo ad una reale parità di genere nella società delle donne a partire dalla **partecipazione al mercato del lavoro** (proposta: le parti si impegnano a promuovere forme di riconoscimento e retribuzione del lavoro di cura...); la realizzazione di **campagne di comunicazione** (eventi, formazione, manifestazioni...) della parità con il coinvolgimento del mondo imprenditoriale (proposta: realizzare percorsi sperimentali presso alcune aziende pubbliche del territorio di un'indagine quantitativa sulle posizioni organizzative e sui casi di violenza fisica e verbale).

Il Protocollo applicativo dell'Accordo è arrivato dopo due anni dal Verbale di Accordo: questo è dovuto principalmente a due fattori. Il primo riguarda l'esigibilità degli accordi che si fanno sulla **Contrattazione Sociale Territoriale** per i quali **non esiste un perimetro definito in termini di tempo, spazio, argomenti**; il che può rappresentare un elemento di vantaggio e contestualmente di svantaggio. L'altro fattore, invece, è il tema dell'emergenza pandemica<sup>19</sup>: ancora una volta, ha rappresentato un elemento di lentezza.

Sul tema di genere non si rilevano grandi criticità. È entrando in profondità dei singoli temi che possono emergere visioni diverse o perplessità.

---

<sup>19</sup> Nel periodo caratterizzato dal Covid il sindacato sottolinea come con la sua azione ha orientato i sostegni del Decreto Ristori a lavoratrici domestiche, di cura, o a lavoratori e lavoratrici che non avevano ancora avuto anticipi di Cassa Integrazione.

Ad esempio sul tema del linguaggio. Se si propone di utilizzare un linguaggio non offensivo, questo poi si traduce nella **concreta modifica di regolamenti** e nell'introduzione di sanzioni specifiche: siamo tutti d'accordo che al lavoratore che fa *catcalling* corrisponde una multa e un richiamo? Siamo tutti d'accordo che quel lavoratore non va difeso? Oppure, siamo tutti d'accordo a modificare il linguaggio sull'identità di genere e utilizzare le declinazioni secondo l'identità percepita e non secondo il sesso biologico delle persone?

Sul tema della genitorialità, un piccolo grande passo è stato superare la dicitura madre/padre o genitore 1/genitore 2, sostituendola con "genitore dichiarante", colui/colei che in quel momento si trova a disbrigare quella faccenda burocratica. Questo per quanto concerne il tema del linguaggio. Ma l'attenzione rivolta alla genitorialità si concentra anche sul tema dei **congedi parentali**, che da sempre vedono la **responsabilità educante** quasi esclusivamente **sulla madre**. Qui entrano in gioco dinamiche culturali profonde che si scontrano con visioni generazionali completamente diverse tra di loro.

### **3.4.3 - Applicazione delle linee di intervento e valutazione dei partecipanti**

Con quale rapporto di forza la **CGIL** e gli altri sindacati si propongono come **rappresentanti di istanze sociali**? Nel caso della CGIL le motivazioni sono diverse. La **capillarità** della propria presenza (iscritti, strutture sul territorio, leghe, deleganti, rappresentanti vari...), il fatto che all'art. 1 dello statuto è fatto esplicito che "**la CGIL difende l'interesse generale**", la propria storia, il riconoscimento che gli viene dato da lavoratori e altri soggetti istituzionali come organizzatore della società, non da ultimo le azioni di **partecipazione** che mette in campo con la cittadinanza (eventi, seminari, assemblee pubbliche, piattaforme).

È tuttavia un tema su cui riflettere. La nostra società è caratterizzata da una **profonda diseguaglianza** e questa diseguaglianza finisce inevitabilmente per riproporsi nelle interazioni che, come cittadini e cittadine, lavoratori e lavoratrici, mettiamo in campo. Questo cambia il modo in cui le persone si rivolgono all'organizzazione sindacale:

*"per la strutturazione della piattaforma, denominata <<Non è la solita piattaforma>> abbiamo fatto varie assemblee pubbliche. Una volta un ragazzo ci ha chiesto: <<ma è una piattaforma petrolifera?>><sup>20</sup>".*

---

<sup>20</sup> La presente e successive citazioni sono il frutto dell'intervista qualitativa con la Segreteria della Camera del Lavoro Metropolitana di Bologna.

È evidente come risultato fondamentale ricostruire quella maglia di relazioni e ideali che muovono l'organizzazione sindacale fuori dal suo perimetro standard.

Dall'intervista qualitativa alla parte sindacale: *“il nostro compito è organizzare i conflitti che ci sono all'interno della società attraverso pratiche conflittuali che ci sono all'interno della società”*.

Questo non significa “creare” i conflitti, ma coglierli, rilevarli. **Un conflitto latente è quasi sempre un bisogno sociale inespresso. Il ruolo del sindacato è organizzarli** nel senso di “metterli in fila”, scomporli, orientarli, sintetizzarli e portarvi rimedio attraverso la propria struttura verticale (tutela sul lavoro) e orizzontale (tutela fuori dal luogo di lavoro). Per questo il tema della **Governance di prossimità** assume particolare rilevanza nel garantire **partecipazione e democrazia**, fondamentali per il tema della **fiducia**, della **rappresentanza** e della **tenuta democratica**.

Per quanto riguarda l'applicazione dell'accordo, questo non è pienamente applicato: non soltanto perché **ancora persiste il grande tema della violenza di genere e delle disparità legate al genere e ad altre forme di discriminazione**, è la risoluzione stessa del problema ad essere incompiuta, così come l'accordo in esame. Inoltre, non può dirsi pienamente attuato poiché grazie alla strutturazione dell'accordo tramite linee di intervento specifiche si possono individuare quali azioni – ancora – non sono state concluse o iniziate e quali altre invece sono ancora in corso.

Per quanto riguarda le attività di sensibilizzazione si può affermare che sono diverse le anime che vi contribuiscono, anche attraverso **azioni concrete in ottica intersezionale**<sup>21</sup>. Sulle altre linee di intervento si rileva che o sono in corso indagini (qualitative e quantitative), o che ancora non si è riusciti ad iniziarle. Si tratta delle indagini presenti nelle linee di intervento dell'accordo mirate a misurare il livello di salute sui temi di genere nelle aziende di proprietà pubblica.

Quali sono gli elementi che rappresentano una **buona pratica** di questo accordo e di questo territorio?

- La forza degli iscritti e dei lavoratori;
- La capacità di **dialogare e intermediare** dell'organizzazione e delle persone che concretamente vi operano;

---

<sup>21</sup> Progetti di ASC Insieme, stanze rosa, baby pit stop, Marchio Mosaico, Badando, progetti di mediazione linguistico culturale, La casa sul filo, Donne sul filo, Donne in-viola, Radice, Move On, Casa delle donne e senza violenza, Rete Gender community, accordo con Dipartimento di Lingue Letterature Culture Moderne di Bologna, promozione di cultura di parità in scuole, teatri, associazioni sportive, centri culturali, consigli comunali.

- **Parte politica progressista** e sensibile alla condivisione con le parti sociali della programmazione della città, **assicurando step democratici** *“abbiamo lavorato insieme per dare la residenza ai richiedenti asilo durante i decreti sicurezza, primo step fondamentale burocratico per garantire una serie di servizi. Siamo tutti di <<sinistra>> ma poi le azioni richiedono coraggio”*;
- **Competenze relazionali personali**; tratti e caratteristiche difficilmente riproducibili *“l’idea sindacale di dividere il pane...”*;
- **Competenze sulle tematiche da affrontare** (studio personale e formazione) messa in campo dalla stessa organizzazione: questo permette a chi si occupa di contrattazione di presentarsi con una maggiore sicurezza e contestualmente di venire riconosciuti dall’altra parte come credibili e competenti *“non hai paura di fare brutta figura”*;
- Campo valoriale, **passione e ideali personali** *“stiamo facendo quello che volevamo fare da grandi”*.

## **3.5 - Il protocollo d'intesa tra Comune di Modena e CGIL CISL e UIL per la promozione di buona occupazione nel settore del food delivery<sup>22</sup>**

### **3.5.1 - Il contesto: capitale e spazio urbano, una relazione sempre più stretta**

Il protocollo si iscrive nella complessiva ridefinizione dei rapporti tra capitale, lavoro e città. Con il *delivery*, si supera l'idea della zona speciale, come lo era il porto o quella della *maquilladoras*<sup>23</sup>. Tutta la città si fa terreno di estrazione, innescando un meccanismo di reciprocità tra capitalismo e urbanizzazione. Le nuove tecnologie mettono il capitale in condizione di estrarre valore da nuovi spazi, riconfigurandone il contenuto e le coordinate territoriali, assorbendone il surplus e innescando nuovi processi di accumulazione. Oggi questa riconfigurazione prende la forma retorica della *smart city*, capace di tradurre le logiche del vicinato e dello spirito cooperativo "dal basso" – dove nascono spontaneamente – "all'alto" dove diventano *coworking* e *factory*. D'altra parte, l'idea stessa di vicinato è messa in discussione dalla centralità del turismo, che svuota le città dei residenti per sostituirli con abitanti fittizi, disposti a pagare per un piatto tipico che non saprebbero come prepararsi a casa nel weekend. Il food delivery è parte integrante di questo processo di impoverimento culturale dello spazio urbano, ma lo è anche sul piano economico, alimentando quel circuito di economia povera che vede i bassi salari e le scarse tutele fare da cornice a servizi standardizzati e spesso scadenti. In questo processo di riterritorializzazione del capitale, il ruolo della tecnologia è centrale. Le applicazioni sui nostri smartphone rendono l'accesso alla nuova città immediato e alla portata di tutti, facendo della numerosità degli utenti la base delle nuove forme di accumulazione.

Proprio a partire da queste considerazioni, negli ultimi anni diversi studiosi si sono concentrati sulle forme di resistenza più o meno localizzate che oltre ad aver saputo innescare nuovi meccanismi di solidarietà, hanno ridefinito gli strumenti di lotta fino a fare delle vecchie politiche urbane le "nuove politiche industriali"<sup>24</sup>. In tal senso, l'Emilia-Romagna costituisce un osservatorio privilegiato. A Bologna, le esperienze di Pensare Urbano e l'attivismo più o meno organizzato dei ciclo-fattorini hanno giocato un ruolo significativo proprio nella riconfigurazione dell'azione politica, costituendo alleanze inedite nella contrapposizione alle dinamiche di impoverimento di cui stiamo tracciando

---

<sup>22</sup> Il testo è stato scritto a partire dalla lettura del protocollo di intesa e dall'intervista all'Assessore al lavoro del Comune di Modena, e alla discussione avuta con il Segretario Generale CGIL – Modena, con il Segretario NIDIL CGIL – Modena, con il Segretario FILT CGIL – Modena e la Segreteria della CGIL – Modena.

<sup>23</sup> Marrone, *Rights against the machines! il lavoro digitale e le lotte dei rider*.

<sup>24</sup> Baldwin, «Manufacturing Malaise».

le linee<sup>25</sup>. **Il coinvolgimento delle Amministrazioni Comunali costringe le città alla consapevolezza del loro ruolo che è anche politico e non solo amministrativo.** Le esperienze bolognesi dell'Istruttoria pubblica sul disagio abitativo<sup>26</sup> da un lato, nel 2019, e la "Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori digitali nel contesto urbano" dall'altro, firmata già nel 2018, sono due esempi di tale coinvolgimento che è bene tenere a mente anche per comprendere la natura del protocollo siglato nel 2021 tra il Comune di Modena e le OO.SS..

Il protocollo d'intesa tra Comune di Modena e CGIL CISL e UIL per la promozione di buona occupazione nel settore del *food delivery* siglato nel Febbraio del 2021 prende forma nel contesto del periodo pandemico. È infatti a partire da quella cornice che il protocollo soddisfa la necessità di intervenire a tutela di una figura specifica come quella dei *rider*. L'estensione del fenomeno del *food delivery* nel Comune di Modena non è del tutto paragonabile a quella di altre città più grandi. Questo vale non solo per la numerosità di lavoratori e lavoratrici o di bar ed esercizi aderenti, ma anche per la minore complessità del mercato, data dal più basso numero di imprese presenti sul territorio. Proprio facendo riferimento alle misure adottate per contrastare il contagio, come il *lockdown*, è dunque possibile comprendere la visibilità assunta dai circa 400 fattorini operanti in città per JustEat e Deliveroo. Chiaramente, la visibilità non spiega l'attenzione. Il protocollo, infatti, si colloca in un percorso di confronto tra amministrazione e categorie sindacali dal perimetro più esteso di quello ascrivibile al solo *food delivery*. Questo vale certamente per i settori coinvolti, visto che le condizioni di lavoro sono oggetto di protocolli di intesa tra OO.SS. e Amministrazione Comunale che spaziano dalla gestione degli appalti alla legalità del lavoro e al contrasto dello sfruttamento; ma l'estensione vale anche per il terreno dell'evoluzione normativa, che colloca il protocollo nei complessi percorsi politici e sindacali che, tra il 2019 e il 2021 e su scale diverse, hanno messo in questione la natura del rapporto giuridico di lavoro per la piattaforma oltre che il ruolo giocato dalle città in qualità di ambiente peculiare di lavoro. In tal senso, è utile ricordare che il territorio modenese è stato il teatro di gravi incidenti sul lavoro a danno di cicofattorini.

Questa premessa aiuta a comprendere le origini di un atto che solo con fatica è possibile costringere nella cornice della contrattazione territoriale.

---

<sup>25</sup> Quondamatteo, *Non per noi ma per tutti*; Marrone, *Rights against the machines! il lavoro digitale e le lotte dei rider*.

<sup>26</sup> Qui la pagina ufficiale dell'atto e le sintesi: <https://www.comune.bologna.it/servizi-informazioni/istruttoria-pubblica-disagio-abitativo-2019>.

### **3.5.2 - Gli elementi costitutivi del protocollo**

Il protocollo si compone di due parti principali. La prima è quella delle premesse e le considerazioni che motivano la convenzione tra le parti. La seconda è quella della convenzione vera e propria e che ne delinea i tratti concreti.

Nelle premesse vengono presi in considerazione gli elementi sintetizzati nel paragrafo precedente. In primo luogo, si richiama la fase pandemica e la circostanza dell'incremento del numero di ciclo-fattorini, oggi in fase di stabilizzazione; in secondo luogo, si definiscono gli scopi del protocollo identificandoli nel miglioramento delle condizioni di lavoro dei ciclo-fattorini che lavorano sul territorio modenese, superando i perimetri contrattuali che in Italia fanno la differenza tra lavori più o meno tutelati. I due paragrafi successivi sono invece quelli che collocano il protocollo in questione nel suo quadro più ampio. Da un lato si fa riferimento al Patto per il Lavoro e per il Clima della Regione Emilia-Romagna che afferma come il lavoro debba essere di qualità, stabile, adeguatamente remunerato e tutelato. Dall'altro, si prende in considerazione il mancato raggiungimento degli standard minimi di tutela per la nuova categoria di lavoratori e lavoratrici, sia prendendo a riferimento la contrattazione collettiva, sia la giurisprudenza che si è espressa in materia. L'ultimo punto è quello del posizionamento delle parti, ove si specifica la necessità di interventi che favoriscano il rispetto dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, fintanto che il percorso di contrattazione nazionale, il solo atto a garantire il complesso di diritti e tutele dei lavoratori e delle lavoratrici, giunga a compimento.

La seconda parte, dedicata all'implementazione del protocollo, identifica alcuni obiettivi che danno concretezza al protocollo stesso. Nei primi due è tradotta la peculiarità del periodo, nei successivi, invece, si identificano le azioni che l'amministrazione si impegna ad intraprendere. Nel dettaglio, i punti sono:

- a) L'invito alle piattaforme di rispettare i protocolli per la protezione dal contagio del virus Cov-Sars2;
- b) Promuovere presso il Governo la richiesta di una campagna vaccinale specifica per la categoria;
- c) L'amministrazione si impegna a individuare spazi e strumenti da mettere a disposizione dei lavoratori e delle lavoratrici, in via sperimentale, che possano favorire una maggiore dignità nello svolgimento della prestazione lavorativa;
- d) L'Amministrazione si impegna a promuovere l'intesa presso le attività economiche sul territorio al fine della condivisione degli intenti del protocollo e della promozione del confronto con le organizzazioni sindacali;

- e) L'Amministrazione si impegna a valutare interventi politici a favore di quegli operatori che si riconoscono nell'intesa;
- f) L'istituzione di un tavolo permanente tra le parti per il monitoraggio dei risultati dell'intesa.

### **3.5.3 - Il percorso negoziale**

Come anticipato, il protocollo si inserisce in una doppia cornice negoziale. La prima, locale, che vede le parti coinvolte sul contrasto all'illegalità e sulla promozione del lavoro dignitoso; la seconda, nazionale, che ha visto una progressiva crescita dell'attenzione sul *food delivery*.

Il protocollo nasce sulla falsa riga della "carta dei diritti" bolognese. Il tentativo, spiega NIDIL CGIL è stato quello di "riprendere quel metodo aperto, cercando comunque di evitare che si creassero condizioni che avrebbero impedito la firma dell'accordo dando un cappello confederale e coinvolgendo tutte le sigle che potevano essere coinvolte, dalla FILT, al NIDIL alla FILCAMS". Tale allargamento va contestualizzato nel periodo, allora, infatti, non si sapeva dove sarebbe finita la trattativa nazionale e se avesse prevalso la cornice contrattuale del multiservizi o della logistica.

La fase iniziale è stata scandita da assemblee con i lavoratori e le lavoratrici sul tema della sicurezza sul lavoro. Dopo lo scarso successo dei primi tentativi dell'Ottobre 2020, i volantaggi e il presidio territoriale hanno garantito un maggior coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici, favorendo il confronto tra le diverse sensibilità che animavano il nascente comparto.

**È in quelle assemblee che hanno preso forma i principi espressi nel protocollo tra OO.SS. e Amministrazione Comunale e su cui si è trovata la convergenza: l'applicazione del CCNL e il riconoscimento dell'eterodirezione della mansione con tutto ciò che ne consegue.** Si tratta di due punti chiave anche nel senso del segnale lanciato ad Assodelivery in un periodo delicato della trattativa. Come osservato, però, il protocollo non si ferma ai principi politici, su cui torniamo più avanti, ma impegna l'Amministrazione alla collaborazione per l'implementazione di azioni concrete per il miglioramento del benessere di lavoratori e lavoratrici, sia dirette che indirette.

**Su questo secondo aspetto, quello della concretezza, si sono verificate le maggiori difficoltà.** In primo luogo, al momento, è stato mancato l'obiettivo della costruzione di una rete solidale di officine, di punti di riparazione che potessero offrire gratuitamente servizi a sostegno dei ciclotattori, nella logica del mutuo-soccorso, magari favoriti da sgravi o altre facilitazioni; in secondo luogo, non hanno mai preso forma gli strumenti in

grado di dare gambe all'azione di *moral suasion* verso le imprese. La richiesta del sindacato, disattesa, era di cercare il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza dei commercianti etc. affinché proponessero ai loro associati il protocollo, innescando un meccanismo di discriminazione positiva: "Dicendo anche ai consumatori che se proprio dovete ordinare, visto che c'è il *lockdown* etc, fate riferimento almeno a quelle aziende che stanno in questo quadro. Per noi, quindi, voleva anche dire in un futuro, banalmente, favorire la relazione con quelle aziende che poi si sono dimostrate avere qualche attenzione in più, come JustEat. Ai tempi a Bologna fu la stessa cosa con MyMenu".

**Il terzo aspetto più concreto era invece quello di un luogo fisico, dove i lavoratori e le lavoratrici potessero ripararsi dal caldo e dal freddo, ricaricare i loro strumenti, ma anche fare comunità, discutere e sindacalizzarsi.** Questo terzo elemento è quello che poi è diventato la "casa dei rider" di cui ha lungamente parlato la stampa locale e non solo.

Si è trattato di un esperimento attivato tra il dicembre 2022 e il febbraio 2023 e poi prolungato fino al marzo 2023 e che oggi aspetta di essere rinnovato in modo più strutturale, anche grazie alla previsione di un budget dedicato di 20.000 euro nel bilancio 2022-2023.

Anche nel caso della casa dei rider, comunque e nonostante la sostanziale convergenza di intenti, non sono mancate difficoltà che hanno parzialmente lesa l'efficacia dell'iniziativa e allungato le tempistiche della sua attivazione. Infatti, se **l'esigenza manifestata dal sindacato era quella di uno spazio che fosse facilmente raggiungibile per i fattorini impegnati sull'asse est-ovest della via Emilia, quella più servita, l'amministrazione comunale non è riuscita a individuare uno spazio idoneo.** Il nodo è stato sciolto nel dicembre del 2022, con la messa a disposizione del punto Città Sicura in Piazzale Natale Bruni. Chi conosce Modena sa che lo spazio individuato non risponde alle esigenze descritte. Ne è consapevole la CGIL, ma anche l'Assessore Bosi, che ha specificato come la scelta sia stata dovuta, essenzialmente, alla mancanza di risorse da destinare allo spazio. Anche se il locale è di proprietà del Comune, infatti, si è dovuto predisporre un servizio di guardiania, un'assicurazione, l'allacciamento alle reti e altri costi difficilmente giustificabili "se rivolti a gruppi di lavoratori e lavoratrici impegnati presso imprese private". Questo punto è quello più delicato e che – come anticipato – ha probabilmente trovato una soluzione nel nuovo bilancio.

Le difficoltà logistiche non si sono limitate alla sola collocazione geografica. Inizialmente il servizio era stato immaginato dalle 20:00 alle 23:00, quando i fattorini sono nel pieno della loro attività. Dopo un primo mese di sperimentazione, il tavolo di

confronto è riuscito a far anticipare l'apertura dello spazio alle 18:00, così che la casa diventasse una specie di punto da cui far iniziare il servizio.

Per queste ragioni, la valutazione dell'iniziativa non può basarsi sul numero di *rider* che l'hanno utilizzato. Piuttosto, spiega la CGIL, **si deve tenere in considerazione l'interesse suscitato in città dall'apertura dello spazio, il fatto che nel corso della sperimentazione ne abbiano usufruito non solo i rider più sindacalizzati, quelli di JustEat, ma anche quelli di altre imprese. Non da ultimo, la valutazione dell'iniziativa non può prescindere dall'effetto moltiplicatore sortito in territori al di fuori di quello di stretta pertinenza del Comune.**

### ***3.5.4 - La contrattazione territoriale oltre il territorio***

Come anticipato, il protocollo siglato tra l'Amministrazione Comunale di Modena e le organizzazioni sindacali per la promozione della buona occupazione nel settore del food delivery è un accordo con un marcato accento politico. Ridurne l'analisi alla sola dimensione territoriale significherebbe svilirla il significato. Questo dato è evidente a tutte le parti coinvolte. La CGIL, dal canto suo, subito dopo la firma a Modena ha avviato la trattativa con i Comuni di Carpi e di Sassuolo. Nel primo caso l'impegno sottoscritto si è tradotto in un protocollo di intesa analogo a quello modenese, che ha portato – tra le altre cose – all'apertura di una casa dei rider e l'allestimento di colonnine per la riparazione delle biciclette. Nel secondo caso, quello di Sassuolo, la trattativa non ha ancora prodotto effetti concreti e appare in fase di stallo.

Anche il Comune, nelle parole dell'Assessore Bosi, mette l'accento sugli effetti indiretti dell'accordo. **Grandi comuni, come quelli di Verona e Torino, hanno manifestato interesse nei confronti dell'iniziativa modenese, fino a convocare degli incontri con l'Amministrazione di Modena per capire come replicare l'esperienza sui loro territori.** Ma l'attenzione rivolta alla qualità del lavoro dei ciclotattori ha portato il Comune ad interfacciarsi direttamente con il Ministero del Lavoro, contribuendo con la propria conoscenza ed esperienza alle trattative del 2021 tra il Governo e le associazioni di rappresentanza delle piattaforme e sindacali, fino a spingere JustEat a riconsiderare il tema dell'eterodirezione e a rivedere le proprie politiche di assunzione. Il punto condiviso con gli altri comuni e attori coinvolti, sottolinea Bosi, è quello di arrivare a coinvolgere direttamente le piattaforme, anche negli accordi territoriali. **L'iniziativa pubblica dei Comuni ha senso se contribuisce ad incrementare il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, ma non può sostituirsi alla responsabilità dei privati.** L'idea è che accordi di questo tipo favoriscano la contrattazione tra imprese e sindacati,

incrementino l'attenzione dei governi sulle condizioni di lavoro, perché è poi su quei terreni lì che si gioca la possibilità di concreti passi avanti in termini di diritti del lavoro.

### **3.5.5 - Alcune considerazioni conclusive**

L'accordo siglato tra le organizzazioni sindacali e l'amministrazione comunale sulla promozione della qualità del lavoro nel *food delivery* è un oggetto che si presta ad analisi diverse, oltre la territorialità dell'accordo. In questo senso, si inserisce in quella che è la più generale riflessione sulle trasformazioni del rapporto tra città e capitalismo e che richiama le amministrazioni comunali a responsabilità per certi versi inedite. L'accordo siglato e i suoi effetti, soprattutto politici, mostrano chiaramente che i perimetri delle competenze amministrative sono ben più labili di come talvolta si vorrebbe pensare. **Gli attori coinvolti, soprattutto con riferimento al Comune, sanno che la partita dei diritti del lavoro si gioca prevalentemente altrove, ma sono consapevoli del contributo che possono dare a sostegno di chi lavora anche rafforzando l'azione sindacale.**

Gli aspetti più marcatamente politici dell'accordo qualificano un'intesa che sul piano pratico, quello dell'incremento del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici modenesi, ancora fatica a prendere una forma compiuta. Da un lato, l'istituzione di uno spazio dedicato al ristoro e al riposo dei ciclofattorini ha faticato a partire e, dopo la sperimentazione, necessita di una complessiva revisione in termini di posizione e periodi di apertura; dall'altro, il coinvolgimento delle attività commerciali nella costruzione di una rete solidale anche capace di favorire la consapevolezza dei consumatori e le consumatrici resta ancora sulla carta. A queste criticità guardano con ottimismo le parti coinvolte nell'intesa forti, da un lato, dell'impegno economico del Comune, dall'altro, dalla condivisione degli intenti e del proseguimento del tavolo di discussione.

## 3.6 - Accordo Appalti Pubblici Cesenatico<sup>27</sup>

### 3.6.1 - Analisi di contesto e svolgimento trattativa

Tra il Porto Canale e i vicoli, a Cesenatico, antico borgo di pescatori, c'è un'intensa attività turistica: spiagge, alloggi, ma anche cicloturismo ed enogastronomia. Il Porto Canale di fatto divide la città in due parti: Levante e Ponente.

Quando parliamo di "**Waterfront Città delle Colonie<sup>28</sup> di Ponente**" – questa è l'infrastruttura attorno alla quale si sviluppa l'accordo in analisi - intendiamo questa specifica area del territorio.

Il comune di Cesenatico con delibera nr. 79 del Consiglio Comunale del 22 dicembre 2020 ha approvato il **piano degli investimenti 2021-2023** contenente il **progetto di riqualificazione** di via Colombo da via Magellano al canale Tagliata, cofinanziato dalla Regione Emilia-Romagna attraverso il Bando Costa.

Il progetto prevede quasi 1 km di strada coperto da nuove fognature e **interventi**, per arrivare a drenare una superficie di 80 ettari. L'area, ricca di strutture ricettive, è soggetta a **numerosi allagamenti** a causa del malfunzionamento del servizio fognario.

Oltre alla realizzazione della dorsale fognaria, il Piano degli Investimenti 2021-2023 prevede di riqualificare via Magellano, viale Colombo e il tratto terminale del Canale Tagliata per un pacchetto di lavori da realizzare in appalto da 5,4 milioni di euro.

Il 6 settembre 2021 sono partiti i lavori, con il primo stralcio che ha riguardato la realizzazione della dorsale fognaria di Via Colombo. Questi lavori dovrebbero trovare conclusione nel 2023, quando saranno messi a gara anche i progetti per riqualificare altre zone strategiche della città. Le opere citate sono attese dalla cittadinanza da diversi decenni. Sarà in occasione delle gare che la CGIL pretenderà il rispetto del **Protocollo di Intesa sottoscritto nel maggio 2021**.

Il percorso di dialogo è stato intrapreso dalla **categoria degli edili (Fillea)**, i quali, assieme alla CGIL, erano già a conoscenza delle opere di riqualificazione che

---

<sup>27</sup> Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla Segreteria della Camera del Lavoro di Forlì-Cesena e al Segretario Generale della Fillea di Forlì-Cesena.

<sup>28</sup> L'area in questione nei decenni '60,'70,'80 del Novecento ospitava le cosiddette "colonie". La riviera romagnola è detta anche "riviera dei ricordi" perché lungo la costa si nascondono edifici mastodontici che un tempo erano le colonie: luoghi di "vacanza" estiva di proprietà di grandi aziende (ad esempio FIAT, OLIVETTI...), le quali mandavano i figli dei propri dipendenti a soggiornarvi nel periodo estivo. Con il miglioramento del tenore di vita unitamente al calo delle nascite, queste strutture furono chiuse.

l'amministrazione intendeva avviare, a partire dall'occasione di confronto data dalla stesura dei bilanci di previsione del comune.

Di base l'amministrazione del cesenate, di orientamento di centro sinistra, condivide con le organizzazioni sindacali, non solo la profonda consapevolezza della **criminalità organizzata** che permea la zona della riviera romagnola, ma anche il fatto che questa è facilitata dallo **sfruttamento lavorativo**<sup>29</sup>, in particolar modo **nelle filiere del turismo, nelle piccole aziende artigiane dell'alimentazione e nell'industria edile.**

I rapporti della CGIL (confederale) con l'amministrazione sono improntati a un discreto dialogo; ciononostante, l'amministrazione ha mostrato piena disponibilità solo a seguito dell'intervento della struttura confederale, la quale ha riportato la discussione tra organizzazioni sindacali (OO.SS), categorie sindacali e sindaco, in supporto all'assessore delegato (con il quale ci si era inizialmente confrontati).

**La sinergia tra la confederazione e le categorie è fondamentale: una senza l'altra non avrebbe piena forza di agire la propria missione sindacale.** Inoltre, in questo caso, è stata necessaria l'intercessione della struttura confederale per vedere il delinearsi di una trattativa più fedele alle aspettative della categoria.

Anche le relazioni con le altre sigle sindacali sono buone, sia come confederale, sia come categorie degli edili. In entrambi i casi, la CGIL assume una posizione di leadership riconosciuta dalle altre parti sindacali.

### **3.6.2 - Descrizione dell'accordo**

**Il Protocollo in analisi attua una "contrattazione d'anticipo":** non ci si poteva permettere di aspettare il sorgere di dinamiche di sfruttamento o illegalità. L'idea condivisa tra sindacati e istituzioni è che un lavoro di qualità è di garanzia anche per la qualità dell'opera pubblica, secondo una logica di "economie di scala". Non di rado succede che i costi di manutenzione per la conservazione delle opere pubbliche, superino quelli dell'opera pubblica stessa.

---

<sup>29</sup> Ramificazioni delle 'ndrine calabresi anche in provincia, ed in particolare nel territorio di Cesenatico. Le indagini, eseguite dagli specialisti del Gico del Nucleo di Polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza di Bologna, con il supporto dello Scico e la direzione della Procura della Repubblica alla sede, rientrano nell'operazione convenzionalmente denominata "Radici": gli investimenti illeciti, molti dei quali avvenuti in piena emergenza Covid, hanno riguardato, nel tempo, esercizi commerciali lungo il litorale romagnolo e operanti in vari settori economici, tra cui l'edilizia, la ristorazione e l'industria dolciaria. Fonte: Cesena Today. <https://www.cesenatoday.it/cronaca/ramificazione-delle-ndrine-calabresi-a-cesenatico-obbligo-di-dimora-sequestro.html>.

I firmatari dell'accordo sono il comune di Cesenatico nella figura del sindaco, la CGIL di Cesena, la FILLEA, la CISL, la FILCA CISL, la UIL e la FENEAL, nelle relative persone dei segretari generali o di categoria.

I firmatari riconoscono l'importanza delle **opere pubbliche**, ma assieme a questo sottolineano come vi sia il **rischio di infiltrazioni malavitose, di lavoro irregolare e di evasione fiscale**. Per questo motivo, **al fine di contrastare l'illegalità e di ovviare ad alcune criticità contenute nei decreti "sblocca cantieri" e "semplificazioni", recependo integralmente i contenuti del "Patto per il lavoro e per il clima" e del Protocollo sottoscritto da ANCI-UIP, CGIL-CISL-UIL nel 2021**, le parti concordano delle clausole da inserire nelle procedure di affidamento dell'appalto dell'infrastruttura "Waterfront Città delle colonie di Ponente. I contenuti dell'accordo sono i seguenti:

Per la parte del comune di Cesenatico:

- Che il criterio di aggiudicazione sia individuato sulla base del **miglior rapporto qualità prezzo** ai sensi dell'art 95, comma 2, del D. Lgs. 50/2016 e che la componente quantitativa non superi il 25% del punteggio complessivo;
- Che sia richiesto in modo specifico il costo del lavoro comprensivo delle **misure di sicurezza**;
- Che sia sempre **verificato il rispetto del costo del lavoro** per contrastare il lavoro irregolare e/o fenomeni di dumping contrattuale;
- Che sia prevista **applicazione del contratto collettivo nazionale** stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- Che sia prevista **l'iscrizione dei lavoratori negli enti bilaterali**
- Che sia verificata la **regolarità contributiva (DURC)** e siano effettuati gli altri controlli previsti dalla legge con particolare riferimento alla **documentazione antimafia**;
- Che sia inserita una clausola sociale volta ad assicurare la **stabilità occupazionale** del personale assunto in caso di avvicendamento nell'esecuzione dell'appalto dell'operatore economico affidatario;
- Che, in caso di cessione o di fusione di azienda siano garantite ai lavoratori le medesime **condizioni normative**, economiche e contrattuali in essere;
- Che in caso di inadempienze che riguardano le norme sulla **salute e sicurezza**, sia prevista l'esclusione dalla partecipazione alla procedura di affidamento;
- Che siano garantite: le retribuzioni, la trasparenza d'operato, anche con conti correnti appositi.

Per la parte delle organizzazioni sindacali:

- Queste si propongono di attivare tramite gli enti bilaterali del settore edile **corsi di formazione** per favorire il miglioramento delle competenze professionali dei lavoratori ed il miglioramento delle competenze in materia di sicurezza e prevenzione;
- Le OO.SS si impegnano a fornire **supporto e collaborazione alla stazione appaltante ai fini della tutela dei lavoratori**. Condivideranno tutte le informazioni atte a verificare i costi della sicurezza e prevenzione.

Inoltre, il comune di Cesenatico si impegna a **comunicare** alle OO.SS l'inizio dei lavori e le **informazioni** inerenti alle attività in appalto (ragione sociale, sede, numero di iscrizione al Registro delle imprese, descrizione delle opere appaltate e sub-appaltate, ...).

L'accordo prevede infine un **monitoraggio periodico semestrale** per verificare eventuali modifiche rispetto agli impegni presi dall'accordo firmato.

### **3.6.3 - Questioni aperte**

L'impostazione di base dell'accordo non ha trovato applicazione, non perché non vi sia stata volontà o capacità della CGIL di pretenderne l'applicazione, ma perché risulta ancora inconclusa la parte di progettazione. Del resto, l'elemento che contraddistingue il presente accordo è contenuto nella volontà **politica della prevenzione**: prevenire, anticipare, lavorare a monte della filiera del lavoro e provare ad **evitare situazioni di sfruttamento e di irregolarità**. Si ribadisce, inoltre, che gli accordi a livello regionale hanno giocato un **ruolo importante** nella messa a punto del presente protocollo; non tutti i comuni sono completamente pronti a recepire il "**Patto per il Lavoro e per il Clima**", al contrario, Cesena ha mostrato di dare valore al documento regionale.

Restano però delle **questioni aperte** che prescindono dall'applicazione del contratto.

Inizialmente la discussione intorno all'accordo in esame non fu particolarmente placida. Gli scambi iniziali avevano prodotto un dialogo alquanto aspro, per una questione di visioni del Lavoro diverse. La risoluzione è stata poi gestita più che serenamente.

I **bandi** vengono messi a punto da impiegati che non partecipano alle sedi di contrattazione territoriale; e, talora non viene data **notizia della sottoscrizione di un accordo con le organizzazioni sindacali**, vengono disegnati bandi che non rispettano criteri contenuti nei Protocolli. Che si tratti di dolo o colpa, questo è un tema che viene

fatto emergere. Che sia una o l'altra, la riflessione sulla capacità della propria capillarità di valori e informazioni come OO.SS e come sindaci e/o assessori merita uno spazio.

Così come merita uno spazio di riflessione **il concetto di legalità**: è vero che **il perimetro** è teoricamente abbastanza chiaro, ma **non sempre è sufficiente a garantire un lavoro di qualità**; ne rappresenta un esempio il fenomeno del *dumping contrattuale*. **Anche laddove vengano applicati i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro** vi è uno spazio grigio d'ombra immenso, dove il lavoro non viene tutelato; è sfruttamento invisibile se si considerano le soli posizioni giuridiche delle controparti e dei contratti in essere. Sotto-inquadramento, orari diversi da quelli reali, retribuzione in parte giustificata dal contratto e in parte elargita in nero, utilizzo delle ferie improprio da parte dei datori di lavoro... sono situazioni ben chiare all'organizzazione sindacale che non può che attestare **abitudini consolidate nel tempo** e permeate da un lavoro sempre più soggetto ad un disordine regolativo, favorito da **processi di frammentazione**, sviluppo della **tecnologia** e **ricambio generazionale dei lavoratori** con forza lavoro nuova e poco consapevole dei propri diritti. Siano essi **giovani** o **stranieri**.

La categoria degli edili sovente si scontra con la **vulnerabilità dei lavoratori**, si trova a constatare, da una parte una **scarsa alfabetizzazione sindacale dei nuovi lavoratori** (non conoscenza dei propri diritti più basilari, rischio di ghettizzazioni in cantiere sulla base di etnie diverse in conflitto tra di loro, lavoro nero...), dall'altra un mancato riconoscimento della professione edile, con tutto ciò che comporta<sup>30</sup>.

Non solo **i lavoratori** edili spesso non sono a conoscenza dei diritti sindacali più basilari, ma sono anche **difficili da raggiungere**. Non sono, ad esempio, a conoscenza delle assemblee che vengono svolte e anche laddove lo siano la **partecipazione è scarsa**, ed è più che comprensibile se si pensa che il lavoro di per sé è faticoso e molto stancante, magari svolto per diverse ore al giorno, con svariate condizioni atmosferiche. Pertanto, per quanto la CGIL vanti una posizione di leadership riconosciuta dalle altre parti sociali (istituzioni e sindacati) questo non si traduce poi totalmente in un oggettivo riconoscimento di rappresentanza e di proselitismo tra i lavoratori.

In sede di intervista con i riferimenti CGIL firmatari dell'accordo ci sono stati forniti degli esempi più specifici in merito alla fragilità dei lavoratori edili. Non è un mistero che pochi siano i lavoratori a conoscenza dei contratti interprovinciali, delle condizioni contrattuali in merito alle trasferte per lavoro, dell'utilizzo proprio delle ferie. Come se

---

<sup>30</sup> Contrattualizzazione dei livelli di professionalità, bagaglio di *know how* della professione e relativi percorsi di anzianità che si delineano, benessere psico-lavorativo legato alla percezione della propria maestranza e dell'utilità del proprio lavoro. Le dimensioni della qualità del lavoro non riguardano solo la retribuzione, e sono comunque inserite nel più grande quadro della dignità umana.

fosse la prassi, alcuni lavoratori hanno candidamente raccontato che le loro ferie venivano utilizzate per coprire le giornate di pioggia, nonostante sia prevista la cassa integrazione per eventi meteorologici. Alcuni lavoratori hanno ricevuto pagamenti in nero: a pochi anni dall'età di pensionamento si ritrovano di fatto a non potersi permettere di ritirarsi dal mercato del lavoro; non di rado la FILLEA incontra lavoratori a 60 anni inoltrati sopra ponteggi e sotto il sole cocente, con tutto il carico emotivo e depressivo che questo comporta, e a sua volta causa: la stanchezza diventa psico-fisica e un momento di distrazione può risultare fatale.

Unitamente ad altre operazioni di partecipazione e democrazia sindacale, non raramente gli operatori della FILLEA si recano fisicamente nei cantieri, e, con la scusa di distribuire gadget, ad esempio, trovano un momento di incontro con i lavoratori, e cercano di diffondere quanto più possibile una cultura dei diritti.

**Un protocollo del genere è sicuramente utile, perché cerca di creare i presupposti che servono a creare la migliore delle condizioni per i lavoratori, ma da solo non basta.**

Il presente protocollo di intesa ha visto una sorta di **prosecuzione/estensione: è stato siglato con la provincia Forlì-Cesena (stazione appaltante) il medesimo contenuto sulla legalità, qualità e la tutela dei lavoratori negli appalti**. Il sindacato ha chiesto che tutti i comuni della provincia si riconoscessero in quell'accordo; alcuni hanno dato piena e immediata disponibilità, altri non hanno ancora dato segni di recepimento.

Accordi come questo stanno assumendo una rilevanza enorme, se si considerano le **nuove fonti normative** approvate di recente: il 28 marzo 2023 è stato approvato in Consiglio dei ministri **il codice degli appalti**, rivisto e integrato alla luce delle osservazioni delle commissioni parlamentari, che si pregia di **semplificare, sburocratizzare e liberalizzare le procedure**. Il **Codice Salvini** propone alcune modifiche del già esistente Codice Appalti scritto dal Consiglio di Stato: il nuovo codice **depotenzia la qualificazione delle stazioni appaltanti** e di fatto **spazza via uno strumento utile per il monitoraggio e il controllo**. Ha rivisto le cause di esclusione: per alcuni tipi di reato l'illecito professionale può essere fatto valere solo a seguito di condanna definitiva, condanna di primo grado o in presenza di misure cautelari.

Il timore è che Protocolli come quello in esame rischiano di diventare **lettera morta** e venire considerati **superati da nuove normative**. Il rispetto delle clausole presenti nell'accordo firmato il 19 maggio 2021, ma più in generale il rispetto del lavoro e dei lavoratori secondo i principi di legalità, tutela e qualità del lavoro, richiederà ancora molto impegno da parte del sindacato.

## 3.7 - Protocollo di intenti e linee guida per una nuova strategia distrettuale condivisa per il rilancio del sistema sociosanitario, Distretto di Fidenza<sup>31</sup>

### 3.7.1 - Il Protocollo

Il Protocollo di intenti e linee guida sottoscritto nel Distretto di Fidenza nel luglio 2021 è stato individuato come buona pratica per due motivazioni: da un lato l'estensione territoriale del Protocollo e dall'altro i contenuti dello stesso.

Rispetto all'estensione territoriale, diversamente dalla parte più consistente di accordi e verbali che interessa singole circoscrizioni comunali, **il Protocollo in analisi coinvolge tutti i comuni afferenti al Distretto di Fidenza, che insieme a Cgil, Cisl e Uil, hanno condiviso alcune linee guida da attuare per il rilancio del sistema socio-sanitario distrettuale in seguito alle criticità emerse durante l'emergenza pandemica.** Come riportato nel Protocollo, per tutti i firmatari la pandemia ha rappresentato un elemento di rottura in seguito al quale si è manifestata l'urgenza di riformare e di rilanciare l'intero sistema socio-sanitario, ancora troppo basato su un modello prestazionale e, per le persone anziane e di diverse disabilità, ancora troppo concentrato sulla residenzialità.

In linea con il Pnrr e con la futura programmazione del Piano sociale e sanitario regionale, i **contenuti** del Protocollo di intenti possono essere sintetizzati attraverso le quattro linee guida condivise dai firmatari:

- **Territorialità:** necessità di attivare il processo di co-produzione del sistema socio-sanitario dal basso attraverso la partecipazione dei cittadini e dei servizi di pubblica utilità; rafforzamento del ruolo del **Distretto** al fine di favorire l'integrazione socio-sanitaria, la territorialità e la personalizzazione degli interventi; rafforzamento delle **Asp** attraverso investimenti strutturali, digitali e di rinnovamento della gestione pubblica; valorizzazione delle **Case della Salute** come snodi centrali per l'integrazione-socio-sanitaria; **integrazione** delle diverse figure professionali sanitarie (infermieri, mmg), dei servizi sociali e delle risorse familiari/caregiver e comunitarie; sviluppo e strutturazione dei Punti unici di accesso (Pua), dell'Ospedale di Comunità (OSCO), dell'infermiere di comunità, e coinvolgimento dei mmg in questo nuovo assetto;
- **Monitoraggio e programmazione:** istituzione di un **flusso informativo costante e aggiornato** sui bisogni e sulla domanda sociale della popolazione in modo da

---

<sup>31</sup> Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla Cgil, Spi-Cgil e Fp-Cgil della Zona di Fidenza e all'Assessore alle Politiche Sociali, Terzo settore e Associazionismo, Pari opportunità del Comune di Fidenza, uno dei comuni firmatari del Protocollo.

- calibrare efficacemente le politiche socio-sanitarie e istituzione di un censimento dei servizi attivi sul territorio, delle realtà pubbliche e private operanti; investimento nella **digitalizzazione** sia per l'erogazione dei servizi che per il monitoraggio dei soggetti con criticità e a più rischio isolamento, sperimentazione dei servizi a distanza/telemedicina;
- **Domiciliarità e prossimità:** avvio di una transizione da una domiciliarità basata principalmente sull'Adi a una basata sul concetto di **care multidimensionale** e di **progetti personalizzati**; investimento sul personale **Oss** affinché diventi punto di riferimento stabile anche nell'educazione terapeutica e riabilitativa; strutturazione delle equipe **Usca** e **Umm**; investimenti sul tema dell'**abitare** (domotica, housing sociale, gruppi appartamento, portinerie sociali); riconfigurazione dei modelli di accreditamento delle **strutture residenziali** e del rapporto tra degenti/operatori/infermieri/medici per garantire una cura attenta e continua;
  - **Qualità dei servizi e formazione:** necessità di garantire al personale sanitario e socio-sanitario una **formazione** strutturata, continua e specializzata e un **numero sufficiente** di operatori volto ad assicurare i livelli essenziali di assistenza; **valorizzazione del personale umano** sia nelle strutture che in ambito domestico (caregiver); superamento delle criticità di reclutamento delle professioni sanitarie e socio-sanitarie attraverso **contratti di lavoro stabili e a tempo indeterminato** e reali opportunità di coinvolgimento a lungo termine e stimolanti **prospettive di carriera**.

### **3.7.2 - Percorso e applicazione**

Il Protocollo distrettuale si inserisce all'interno di una esperienza consolidata di contrattazione sociale in quasi tutti i comuni del Distretto, sia amministrati da giunte di centro-sinistra che di centro-destra. Inoltre, rispetto alle tematiche di carattere socio-sanitario, è presente da anni una collaborazione tra amministrazioni locali e sindacati finalizzata alla costruzione del Piano attuativo distrettuale di zona. All'attività di negoziazione seguono incontri organizzati dalla parte sindacale per restituire ai delegati, ai pensionati, e nel complesso alla cittadinanza, i contenuti e risultati ottenuti dai confronti con le amministrazioni locali.

**Il percorso che ha portato alla sottoscrizione del Protocollo nel luglio del 2021 è iniziato alla fine del 2020**, quando in seguito alla prima fase pandemica era emersa tutta la difficoltà del sistema socio-sanitario nel fronteggiare l'emergenza, e in particolare le maggiori criticità si osservavano rispetto ai servizi per la non autosufficienza e per le

fragilità di anziani e disabili. La decisione di condividere **un Protocollo distrettuale rispondeva dunque alla volontà di programmare le modalità con cui riformare il sistema socio-sanitario, anticipando la fuoriuscita dall'emergenza.** In particolare, l'estensione territoriale del Protocollo è stata articolata sul livello distrettuale sia per garantire a tutta la cittadinanza del Distretto l'accesso allo stesso livello di servizi, sia per mantenere una programmazione coerente con le altre progettualità socio-sanitarie di livello distrettuale.

La collaborazione esistente, e già sperimentata attraverso i precedenti Piani di zona distrettuali, ha favorito l'accettazione da parte dei Comuni della **proposta di Protocollo avanzata dai sindacati.** Gli incontri che hanno portato alla definizione del Protocollo si sono svolti tutti in modalità **da remoto**, così come l'invio delle bozze del protocollo e le integrazioni delle diverse parti coinvolte che sono state inserite all'interno del testo finale. Come riportato dalla parte sindacale, l'aver lavorato da remoto, da un lato ha probabilmente inciso sul livello di confronto rendendolo meno dialettico rispetto agli incontri tradizionali, dall'altro, ha garantito una certa linearità nel percorso che ha permesso di arrivare al testo finale. All'interno del processo è stato importante il ruolo del Presidente del Distretto che ha facilitato il dialogo tra i diversi Comuni del Distretto.

Passando all'applicazione del Protocollo e dunque alla **traduzione operativa** a livello distrettuale delle quattro linee guida sopra richiamate, **sia la parte sindacale che quella comunale hanno sottolineato la presenza di alcune criticità.** Le tempistiche di attuazione sono state sicuramente rallentate nel periodo immediatamente successivo alla firma del Protocollo a causa delle successive ondate pandemiche. A tal proposito, nel luglio del 2022 è stato sottoscritto un Verbale di incontro, nel quale richiamando anche gli impegni assunti attraverso il Protocollo del 2021, veniva sottolineata la necessità di costituire un tavolo politico tra le parti al fine di monitorare l'andamento e le ricadute dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari.

Oltre ai **ritardi dovuti alle diverse ondate pandemiche**, da un lato la parte sindacale ha sottolineato le difficoltà del Distretto nel tradurre operativamente le linee guida, dall'altro la parte comunale ha sottolineato l'assenza del nuovo Piano socio-sanitario regionale all'interno del quale poter sviluppare il Piano distrettuale e applicare le indicazioni condivise nel Protocollo.

Come anticipato, **per la parte sindacale le maggiori criticità si riscontrano nelle difficoltà del Distretto nel passare dalla fase della programmazione a quella di attuazione delle linee guida** e del loro monitoraggio. Rispetto ad alcuni temi, come quello relativo alle Case della salute/comunità e all'accreditamento delle strutture

residenziali, si è in attesa delle linee guida regionali, ma anche rispetto a temi e scelte più locali si riscontrano le difficoltà operative sopra richiamate. Per superare tali difficoltà e per sostenere la concretizzazione degli impegni assunti, **la parte sindacale ha dunque ripreso gli obiettivi condivisi a livello distrettuale e li ha riportati negli incontri di contrattazione a livello comunale.** Se passando dal livello distrettuale a quello comunale si riscontra un maggiore spazio di azione, allo stesso tempo però ci si scontra con una **condizione non omogenea tra i diversi comuni.** Ad esempio, rispetto alla linea guida del “Monitoraggio e programmazione”, la parte sindacale vorrebbe che si costituisse a livello distrettuale una banca dati omogenea al fine di costruire un modello predittivo e proattivo nei confronti dei bisogni sociali della popolazione, ma i comuni non sono ancora nelle condizioni di far dialogare tra di loro le diverse banche dati. Rispetto al tema dell’integrazione socio-sanitaria, che accomuna le diverse linee guida, c’è consapevolezza nei comuni dell’importanza del tema, ma non tutti stanno agendo per realizzarla, anche perché implica un impegno in termini di risorse, di formazione, di nuovi modelli organizzativi e di impiego del personale. Sul tema invece della rivisitazione del modello delle strutture residenziali al fine di renderle maggiormente flessibili ai bisogni, come ad esempio destinare parte dei posti letto alle dimissioni protette, in alcuni comuni si riscontra la volontà di intraprendere il percorso che si scontra però con la carenza di personale.

L’azione svolta dal sindacato è finalizzata dunque ad ottenere un impegno da parte dei singoli comuni ad applicare le linee guida del Protocollo, affinché si costruiscano le basi per perseguirle in modo più ampio a livello distrettuale. **Come riportato nell’intervista alla parte sindacale, la principale difficoltà che impedisce una traduzione concreta del Protocollo a livello distrettuale è la venuta meno dell’Unione dei Comuni.** Il Distretto nasce infatti collocato prioritariamente su un ambito territoriale che dovrebbe coincidere con l’Unione dei Comuni, in questo caso con la ex Unione delle Terre Verdiane, che nel corso del tempo si è sempre più indebolita e ha visto la recessione dei singoli comuni dall’Unione. L’indebolimento dell’Unione si deve sia a una difficoltà nel conciliare le esigenze dei comuni più grandi con quelli più piccoli, soprattutto in termini di risorse economiche assegnate, che nella difficoltà a definire i ruoli di direzione dell’Unione. Un rafforzamento dell’azione del Distretto dovrebbe dunque ripartire dal ricostruire l’Unione dei Comuni, in modo che a una programmazione e progettazione a livello distrettuale possa seguire una gestione, una attuazione e un monitoraggio condivisi a livello di Unione.

Come anticipato in precedenza, anche la parte comunale ha riportato alcune criticità in merito all’applicazione del Protocollo, ma a differenza della parte sindacale che si è

concentrata sulle difficoltà del Distretto, **la parte comunale ha individuato la principale criticità nell'assenza del nuovo Piano socio-sanitario regionale**. Il futuro Piano regionale rappresenta infatti la cornice dove poter sviluppare il nuovo Piano distrettuale triennale, che a sua volta prevederebbe l'applicazione operativa del Protocollo. L'assenza del Piano regionale influisce dunque sulla possibilità di costruire una **progettualità più ampia dal punto di vista temporale**, dove collocare il Protocollo, e spinge a una programmazione più contingente e annuale utilizzando il precedente piano triennale del 2018-2020, contenente una programmazione pre-pandemica e dunque da rivedere. In attesa del nuovo Piano regionale, la parte comunale ha sottolineato come il **Protocollo potrebbe essere sottoposto al Direttore del Distretto socio-sanitario**, in modo da valutare le future tempistiche e gli spazi di attuazione di alcuni contenuti del Protocollo, soprattutto quelli di carattere sanitario.

### ***3.7.3 - Considerazioni finali***

Come emerso nel corso delle interviste, la valutazione del Protocollo analizzato va suddivisa in due aspetti, l'aspetto politico-programmatico e quello operativo-applicativo.

**Dal punto di vista politico-programmatico, sia per la parte sindacale che per quella comunale la sottoscrizione del Protocollo è stato un atto importante.** Per la parte sindacale è stato un riconoscimento del suo ruolo e delle sue proposte, e probabilmente è stato un passaggio politico che ha facilitato la costruzione dei successivi confronti con quasi tutte le amministrazioni locali. Per la parte comunale i contenuti del Protocollo sono ancora attuali e verranno ripresi per la nuova Programmazione distrettuale.

Se il Distretto ha rappresentato sia per il sindacato che per i comuni un importante spazio di condivisione delle linee strategiche del nuovo assetto socio-sanitario, **dal punto di vista operativo non si è ancora concretizzata l'applicazione delle quattro linee guida.** Per la parte sindacale le principali difficoltà possono essere ricondotte in una difficoltà del Distretto stesso ad attuare le linee programmatiche, mentre per la parte comunale la traduzione operativa del Protocollo potrà essere avviata in seguito alla definizione del Piano Distrettuale all'interno della più ampia cornice del futuro Piano socio-sanitario regionale.

### 3.8 - Unione Tresinaro Secchia (RE) - I finanziamenti del PNRR<sup>32</sup>

L'Unione di comuni Tresinaro Secchia è nata nel 2008 per iniziativa dei comuni di Casalgrande, Castellarano, Rubiera e Scandiano, ai quali successivamente, nel 2013, si sono aggiunti quelli di Baiso e Viano. Il territorio dell'Unione ha finito così con il coincidere con quello compreso nel distretto sanitario di Scandiano.

Si tratta di un territorio caratterizzato dalla presenza di importanti insediamenti industriali, particolarmente concentrati nel settore ceramico e, anche grazie a ciò, da dinamiche demografiche non particolarmente negative: la popolazione nell'ultimo decennio risulta complessivamente in lieve crescita, nonostante un piccolo calo negli ultimi 2 anni. Coerentemente con questo andamento, questo distretto presenta un'età media tra le più basse della regione (44,9 anni al 1° gennaio 2022, contro una media regionale di 46,7). Quello di Scandiano vanta inoltre la quota più alta, tra tutti i distretti sanitari della regione, di popolazione in età lavorativa (65,2% contro il 63,2% medio regionale) e quella più bassa di grandi anziani (10,2% contro il 12,9% medio regionale).

Si riscontra infine in questo distretto una presenza limitata di residenti di origine straniera, appena l'8,2% sul totale della popolazione, in una regione che – com'è noto – presenta le percentuali più alte d'Italia (12,8% la media).

Nonostante il quadro quindi non particolarmente emergenziale sotto l'aspetto socio-demografico, è **una delle poche realtà territoriali, in ambito regionale, che abbiano costituito uno specifico tavolo negoziale per affrontare il tema degli investimenti pubblici resi possibili** in ambito socio-sanitario grazie alle risorse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In realtà il "Protocollo per la partecipazione e il confronto nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale per gli investimenti complementari", sottoscritto a livello nazionale da governo e Cgil-Cisl-Uil nel dicembre 2021, prevedeva anche a livello locale la costituzione di specifici tavoli "convocati con regolarità" e composti "dal sindaco o dagli assessori delegati, dal presidente della provincia o da un suo delegato, dalla struttura di livello dirigenziale generale di riferimento e da un rappresentante per ciascuna Parte sociale".

I contenuti di questo protocollo sono peraltro richiamati nel verbale sottoscritto a livello regionale in data 11 gennaio 2022 da Anci Emilia-Romagna e Cgil-Cisl-Uil.

---

<sup>32</sup> Il presente studio di caso è stato elaborato a partire dall'intervista alla Segreteria della Camera del Lavoro di Reggio Emilia.

Nella pratica però è apparso **molto complesso per le organizzazioni sindacali inserirsi in qualche modo dentro i percorsi stabiliti** per la presentazione di progetti da parte delle Amministrazioni Locali e la relativa assegnazione di fondi del PNRR. Alla antica consuetudine che guida l'operato di molti Enti Locali inducendoli a circoscrivere sostanzialmente ai temi del welfare il contenuto della contrattazione sociale e territoriale, si aggiungono le oggettive difficoltà derivanti dalla rapidità con la quale occorre presentare progetti da parte delle Amministrazioni per intercettare le risorse messe a bando, soprattutto in un quadro generalmente molto carente di adeguate competenze tecnico-progettuali.

Sta di fatto che risultano complessivamente rari i momenti di confronto sugli investimenti resi possibili dall'utilizzo di queste risorse e, anche nei casi in cui una qualche forma di confronto c'è stata, com'è avvenuto per alcuni comuni e unioni comunali in occasione della discussione sui bilanci preventivi, esso ha riguardato essenzialmente la fase esecutiva e le modalità di implementazione operativa e di gestione dei progetti.

È questo il caso del verbale d'incontro preso in esame, da considerare comunque virtuoso proprio perché si occupa, senza fermarsi ad enunciazioni generiche, di una materia quasi sempre sottratta alla contrattazione sociale.

Un simile risultato si è reso possibile grazie al fatto che i sindaci dei comuni componenti questa Unione sono sempre stati inquadrabili tra quelli "più dialoganti", più inclini a mantenere buone relazioni con il sindacato.

Va aggiunto che sicuramente questo confronto è stato favorito anche dal fatto che esso ha potuto collocarsi nell'alveo di una prassi consolidata di discussione a livello di distretto socio-sanitario. Qualcosa di simile è accaduto, sempre nell'ambito del territorio reggiano, anche per l'Unione della Pianura Reggiana, non a caso anch'essa corrispondente al territorio di un distretto socio sanitario, in questo caso quello di Correggio.

In ogni caso il 30 maggio 2022 si sono riuniti intorno al tavolo da un lato i sindacati confederali e quelli dei pensionati, dall'altro i dirigenti dell'Unione comunale, a partire dal suo presidente, che è anche sindaco del comune di Scandiano, e dal direttore del distretto sanitario. Al centro della discussione **5 progetti già finanziati tramite le risorse del PNRR, per un totale di circa 1,8 milioni di euro**. I più importanti riguardano la predisposizione, in collaborazione con il Terzo Settore, di **4 appartamenti per persone con disabilità** e di altri **2 appartamenti per il cohousing**, riservati ai casi di povertà estrema. I finanziamenti previsti per solo questi due progetti ammontano

complessivamente a quasi 1,2 milioni di euro, quasi tutti con ricaduta sul territorio dell'Unione.

La parte rimanente delle risorse (quasi 0,6 milioni di euro) servirà a finanziare altri 3 progetti: uno che riguarda il **sostegno alle capacità genitoriali e la prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini** (211.500 €); uno per ricavare dalla ristrutturazione dell'ex cup di Rubiera altri **4 appartamenti per anziani non autosufficienti** (300.000 € ricadenti sul territorio dell'Unione, il progetto di cui è capofila il capoluogo provinciale prevede un finanziamento complessivo di quasi 2,5 milioni); infine l'ultimo concernente la supervisione di un progetto dell'Unione Val d'Enza relativo al **rafforzamento dei servizi sociali** e alla prevenzione del burn out tra gli operatori (70.000 €).

A questi progetti se ne è aggiunto un altro, che al momento della sottoscrizione del verbale in oggetto veniva richiamato come "in attesa di eventuale finanziamento". Si tratta di un progetto per il quale sono stanziati 680.000 € e che rientra negli interventi per casi di povertà estrema, attraverso **la ristrutturazione di un immobile e la predisposizione di un centro servizi nel comune di Scandiano**.

Tutti i progetti presi in esame sono compresi nell'ambito della missione 5 del PNRR, quella dedicata a "Coesione e Inclusione" e in particolare alla componente 2 di questa missione, "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", per la quale a livello regionale sono già stati assegnati complessivamente oltre 830 milioni di euro, circa 59 dei quali ricadono sul territorio provinciale di Reggio Emilia (dati al 14 febbraio 2023).

Le difficoltà che vengono segnalate dalle amministrazioni che hanno ricevuto i finanziamenti riguardano prevalentemente tre aspetti.

Il primo, ben noto anche nel dibattito generale sul PNRR, è relativo alla **difficoltà di sostenere le spese correnti necessarie al funzionamento delle strutture** sulle quali ricadono gli investimenti previsti. In linea generale il PNRR non finanzia infatti la spesa corrente necessaria al buon funzionamento delle opere finanziate. Questo obbliga, in un quadro generale di carenza di personale nelle strutture pubbliche, a ricercare soluzioni diverse, ad esempio la collaborazione con il Terzo Settore, come nel caso del progetto sopra ricordato relativo alle persone con disabilità.

Secondo elemento di difficoltà, anche questo già oggetto di molte segnalazioni e discussioni, riguarda la **carenza di competenze disponibili** in capo alle pubbliche amministrazioni anche per ciò che riguarda la fase di elaborazione e realizzazione dei progetti. Anche le spese relative alla cosiddetta "assistenza tecnica", e cioè alle attività di "preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione" (circolare n.4 del MEF,

18.1.2022) sono escluse dal finanziamento tramite risorse del PNRR. Sono ammesse però «le spese per il personale incaricato di espletare funzioni e attività strettamente necessarie a realizzare progetti finanziati dal PNRR e provenienti da reclutamenti a tempo determinato» (ibidem). A determinate condizioni, altre risorse per assunzioni a termine sono messe a disposizione dal MEF, grazie ad un accordo tra Ragioneria Generale dello Stato e Cassa Depositi e Prestiti, soprattutto per i comuni più piccoli, con meno di 5.000 abitanti. Tuttavia molti comuni stanno registrando grandi difficoltà nella ricerca di personale disponibile avente le competenze necessarie.

Infine un ulteriore elemento problematico è dato dalla **forte crescita dei costi registrata negli ultimi mesi**, una crescita che costringe sovente a rivedere i piani finanziari alla base dei progetti già finanziati.

Tutte queste difficoltà renderebbero almeno teoricamente più - e non meno - necessario un pieno coinvolgimento delle Parti Sociali e in primo luogo delle Organizzazioni Sindacali, a partire dalla fase di progettazione fino a quella di compiuta realizzazione dei progetti.

Ma tutto ciò avviene con qualche fatica anche nei casi migliori e anche in presenza di consolidati rapporti con le Amministrazioni Locali.

Lo dimostra anche il caso in esame, nel quale va tuttavia rimarcato positivamente come le parti sindacali partecipanti all'incontro del 30 maggio 2022 abbiano continuato anche in seguito ad incontrare gli amministratori e a ricevere da essi aggiornamenti periodici sull'evoluzione dei progetti.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I due anni – 2021 e 2022 – presi in considerazione in questa nuova edizione del rapporto sulla contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna sono stati caratterizzati da forti anomalie. Era stato così anche per gli anni 2018-2020, presi in esame nello scorso rapporto, e in particolare per l'ultimo di quel triennio, nel quale prese avvio la pandemia poi destinata a condizionare a lungo la vita sociale e l'intera economia italiana e mondiale.

Ma le anomalie non sono terminate, purtroppo, con il 2020. I due anni successivi, pur contrassegnati da una significativa ripresa sul versante economico, soprattutto in alcuni settori, hanno dovuto fare i conti da un lato con la lunga coda dell'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 e con tutte le conseguenze di carattere sociale, non solo sanitario, ad essa connesse; dall'altro con l'esplosione, sul finire del 2021, di una straordinaria fiammata inflattiva, inizialmente concentrata sui beni energetici ma rapidamente estesa a tutta l'economia, tale da mettere in grave difficoltà la parte più fragile della popolazione, compresa una parte importante del mondo del lavoro. A tutto questo si è aggiunta, da febbraio 2022, l'invasione russa dell'Ucraina e il conseguente deflagrare di un grave conflitto bellico in Europa, che – oltre a destare grandissima preoccupazione per il futuro geopolitico del nostro continente e in qualche misura dell'intero pianeta - ha agito inevitabilmente da moltiplicatore di tutte le problematiche già presenti, a partire da quelle relative agli approvvigionamenti energetici.

Anche in questa occasione, quindi, ogni analisi e valutazione sull'andamento della contrattazione sociale e territoriale non può avvenire a prescindere da un'attenta considerazione del contesto nella quale essa si è sviluppata.

Ed è proprio a partire dal contesto che non può stupire un primo elemento che emerge con estrema chiarezza dall'analisi e cioè la forte differenziazione tra i due anni considerati: 2021 e 2022. Una differenziazione che riguarda sia il numero dei testi sottoscritti, sia i loro contenuti.

Sul primo aspetto, quello più strettamente quantitativo, mentre il 2021 aveva segnato un importante recupero rispetto alla caduta dell'anno precedente, con il 2022 si è andati ben oltre, tornando ai massimi livelli degli anni pre-covid.

Sul secondo aspetto, quello relativo ai contenuti, è del tutto comprensibile come nel 2021, nel permanere dell'emergenza sanitaria, ci si concentri soprattutto sulle politiche sociali, sanitarie e assistenziali e in particolare sulle prestazioni e i servizi che

raggiungono il cittadino beneficiario al suo domicilio, sugli interventi di contrasto alla povertà, sul sostegno alla non-autosufficienza. Così come nell'anno successivo, di fronte alle difficoltà create dal repentino innalzamento dei costi energetici, trova piena giustificazione la maggiore attenzione dedicata all'utilizzo delle risorse dei comuni e quindi ai loro bilanci di previsione, nonché alle tariffe dei servizi e alle imposte locali.

È apprezzabile anche il fatto che nell'ambito di queste tematiche tenda a crescere l'attenzione per gli interventi di contrasto all'evasione fiscale e tributaria.

Si può affermare che, soprattutto nell'ultimo anno, tornano maggiormente centrali tutte le tematiche legate al welfare e alla contrattazione dei bilanci preventivi, cioè le tematiche in qualche modo storicamente fondanti della contrattazione sociale e territoriale, mentre rimangono sicuramente più sullo sfondo i temi delle politiche territoriali e di sviluppo, che prima della cesura della pandemia erano andate invece crescendo di rilevanza nell'ambito della contrattazione territoriale. Fenomeno sicuramente legato all'affermarsi di altre urgenze, prevalentemente economiche ed assistenziali, a cui dare risposta, ma verosimilmente anche alla maggiore difficoltà ad ottenere su questo versante risultati tangibili e verificabili, anche a fronte di ampi e importanti documenti condivisi negli ultimi anni.

Certo è sintomatico e meritevole di ulteriori approfondimenti il fatto che, a fronte della ingente mole di risorse del PNRR acquisite dai singoli enti pubblici negli ultimi mesi (comuni, province, città metropolitana e regione hanno acquisito quasi la metà dei circa 7 miliardi di euro fin qui destinati al territorio regionale) siano rarissimi i testi negoziali che si occupano di questo.

Significativo è anche il fatto che, invertendo la tendenza alla crescita della contrattazione di livello sovracomunale rilevata nel periodo pandemico 2020-2021, nel 2022 torni largamente a prevalere (quattro casi su cinque) la dimensione comunale come quella nella quale vengono sottoscritte la quasi totalità delle intese e dei verbali.

Anche questo è un aspetto che merita di essere ulteriormente indagato, perché può avere più cause: certo una maggiore congruenza del livello comunale con la scelta dei temi prioritari sopra richiamati, ma anche probabilmente la difficoltà crescente a rapportarsi con soggetti sovracomunali che sembrano molto spesso attraversare fasi complesse e problematiche nella gestione associata di servizi e politiche territoriali.

In questa edizione del nostro rapporto sulla contrattazione territoriale abbiamo scelto infine di privilegiare, accanto alla parte statistico-quantitativa, l'approfondimento di alcune intese non in quanto rappresentative dello spettro tematico e territoriale dell'insieme dei documenti sottoscritti, ma in quanto significative per qualche

particolare aspetto di tipo qualitativo: o per l'originalità degli argomenti affrontati, oppure per la profondità con la quale lo si è fatto, oppure per l'attenzione data ai vari passaggi del percorso negoziale, oppure ancora per la rilevanza dei risultati ottenuti in capo ai beneficiari prescelti.

Ne emerge un quadro sicuramente variegato e complesso, ricco di spunti di grande interesse, che possono suggerire in vario modo percorsi di discussione e di miglioramento per tutti coloro che a vario titolo si occupano della contrattazione territoriale.

In definitiva crediamo corretto affermare che le forti particolarità che hanno caratterizzato i due anni in esame rendono particolarmente difficile oggi individuare con chiarezza quali potranno essere per il futuro le linee evolutive della contrattazione sociale e territoriale.

Proprio per questo sarà importante proseguire il suo monitoraggio, con l'ovvio auspicio di vederla collocata in un contesto maggiormente stabilizzato e meno emergenziale rispetto a quello osservato negli ultimi anni.

Ma naturalmente saranno importanti anche gli orientamenti che su alcuni aspetti potranno scaturire da una indispensabile discussione collettiva, per la quale questo rapporto si propone come un contributo.

