

La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna

Sesto rapporto 2023-2024



Anno 2025

Ires Emilia-Romagna

Gruppo di lavoro: Federica Benni, Davide Dazzi, Gianluca De Angelis, Daniela Freddi, Giuliano Guietti, Assunta Ingenito.

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

Immagine di copertina: Canva.

INDICE

PREMESSA.....	5
SEZIONE I - GLI ASPETTI QUANTITATIVI.....	7
1 - Aspetti generali della contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna nel biennio 2023-2024	8
1.1 - Le caratteristiche delle intese	8
1.1.1 - <i>Livello territoriale del contesto applicativo</i>	<i>10</i>
1.2 - Le parti coinvolte	12
1.3 - I destinatari degli interventi	14
2 - Le tematiche trattate	18
2.1 - Le principali aree tematiche	18
2.1.1 - <i>Le aree tematiche per livello territoriale</i>	<i>24</i>
2.2 - L'articolazione delle voci tematiche: diffusione delle aree di secondo e terzo livello.....	27
SEZIONE II - GLI STUDI DI CASO.....	45
3 - CST per le politiche abitative a Bologna	46
3.1 - Premessa	46
3.2 - Analisi di contesto	46
3.3 - Il percorso contrattuale sulle politiche abitative	48
3.3.1 - <i>L'inizio del percorso: Accordo per la coesione sociale</i>	<i>48</i>
3.3.2 - <i>Il focus dello studio di caso: il verbale di accordo del 2 e 24 settembre 2024</i>	<i>49</i>
3.3.3 - <i>I primi risultati del percorso: i bilanci di previsione 2025-2027</i>	<i>50</i>
3.4 - La costituzione della Agenzia Sociale per l'affitto	51
3.5 - Considerazioni conclusive: i punti di vista a confronto	53
4 - Accordo quadro con il Distretto socio-sanitario Pianura Est su interventi e servizi per la non autosufficienza	56
4.1 - Premessa	56
4.2 - Il percorso contrattuale tra continuità e criticità	57
4.3 - I contenuti dell'accordo: interventi e servizi per la non autosufficienza	59
4.4 - Il livello di applicazione degli interventi	60
4.5 - La valutazione complessiva dell'accordo e l'importanza della contrattazione a livello distrettuale.....	61

5 - Protocollo di intesa AUSL Parma – CGIL, CISL UIL Parma per la riduzione delle liste di attesa sanitarie	64
5.1 - Contesto	64
5.2 - Elementi costitutivi del protocollo	64
5.3 - Recepimento del protocollo	65
5.4 - Problematiche relative al raggiungimento degli obiettivi	66
 6 - Distretto Ovest Provincia di Ferrara - Protocollo operativo distrettuale per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne.....	68
6.1 - Contesto	68
6.2 - Elementi costitutivi del protocollo	69
6.3 - Il percorso partecipato	70
6.4 - Ruolo dei sindacati confederali e messa a terra.....	71
 7 - Protocollo sulle relazioni sindacali in materia sanitaria e socio-sanitaria in Romagna	73
7.1 - Il contesto	73
7.2 - L'accordo quadro e il protocollo.....	73
7.3 - In attesa di un bilancio	75
 8 - Verbale di confronto fra Regione Emilia-Romagna e Cgil Cisl Uil Emilia-Romagna in tema di accreditamento dei servizi sociosanitari.....	77
8.1 - Premessa	77
8.2 - L'articolazione del testo	77
8.3 - La cornice negoziale e normativa	80
8.4 - Un'implementazione complessa	82
8.5 - Elementi conclusivi	85
 CONSIDERAZIONI FINALI	86

PREMESSA

L'analisi delle caratteristiche della contrattazione sociale territoriale svolta nel biennio 2023-2024 necessita di una precisa contestualizzazione.

In primo luogo possiamo affermare che questo biennio segna l'uscita dall'emergenza pandemica, portando con sé tutte le criticità emerse in quella fase, ma deve fare i conti anche con una nuova crisi della manifattura, una fortissima spinta inflazionistica e la traiettoria disegnata dall'Esecutivo scaturito dalle elezioni politiche del 2022.

Tutti elementi, questi, che incidono pesantemente sulle condizioni materiali delle lavoratrici e dei lavoratori, delle pensionate e dei pensionati, arrivando a compromettere una condizione di relativa sicurezza per ampie fasce di popolazione.

In questo biennio, quindi, la contrattazione sociale territoriale si è espressa in una dinamica difensiva, con alcune eccezioni, mettendo a fuoco nuove emergenze, come quella salariale, delle pensioni e dell'abitare.

Anche le aspettative trasformative e generative riposte nella realizzazione degli investimenti sostenuti dal PNRR, hanno finito per riposizionarsi in un contesto di basso profilo e privo di una progettualità all'altezza delle sfide che ci investono.

Contemporaneamente le modifiche al sistema fiscale, sempre meno improntato alla progressività ed orientato a definire regimi differenziati per tipologia di reddito, hanno imposto la ricerca di nuovi equilibri nella tassazione locale, con l'intento di recuperare equità. Di pari passo sono continuati i tagli agli Enti Locali ed alle Regioni, con la diminuzione programmata, in termini reali, delle risorse dedicate a sanità, welfare, politiche sociali.

Anche l'avvicinarsi della fine della legislatura regionale ha segnato un rallentamento in termini di elaborazione e di nuove strategie per contrastare un modello di sviluppo non più sostenibile, né socialmente né dal punto di vista ambientale, come evidenziato dai ricorrenti eventi climatici estremi, concentrando l'azione principalmente nell'indispensabile accompagnamento delle crisi aziendali.

Di fronte a queste criticità, è cresciuta la consapevolezza delle potenzialità della contrattazione sociale territoriale nella riaffermazione dei diritti delle persone che rappresentiamo, sia nei contesti lavorativi che con riferimento ai diritti di cittadinanza e quindi come componenti delle rispettive comunità.

In questo le decisioni dell'Assemblea d'Organizzazione prima, e del Congresso poi, hanno cercato di imprimere un salto di qualità alla pratica negoziale, rafforzando la fase dell'elaborazione delle piattaforme, attraverso l'istituzione delle "Assemblee dei delegati, attivisti e Leghe Spi", e l'istituzione del "Coordinamento della contrattazione sociale territoriale" presso ogni Camera del Lavoro, composta dai rappresentanti di tutte le strutture ed affidato ad un componente della segreteria Confederale.

Infine, le azioni straordinarie che hanno impegnato la Cgil fin dalla raccolta firme per i referendum, hanno finito per condizionare anche l'attività ordinaria delle strutture territoriali, sottraendo tempo all'elaborazione ed alla costruzione di percorsi e rivendicazioni condivise.

L'esperienza di questo biennio ci consegna elementi di riflessione e di approfondimento che guardano alla prospettiva, all'esigenza di qualificare sempre più le fasi preliminari e successive all'azione negoziale, alla ricerca di soluzioni che consentano a tutte le strutture di investire realmente su una pratica di contrattazione che deve avere l'ambizione di rendere esigibili, nei territori, l'insieme dei diritti di cittadinanza, contribuendo a costruire un modello di sviluppo equo sostenibile e di inclusivo.

Marinella Melandri
Segretaria CGIL Emilia Romagna

SEZIONE I - GLI ASPETTI QUANTITATIVI

1 - Aspetti generali della contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna nel biennio 2023-2024

Il **sesto Rapporto** sulla contrattazione sociale e territoriale in Emilia-Romagna si focalizza sull'**elaborazione delle intese sottoscritte nel biennio 2023-2024**. Verrà pertanto proposta una fotografia dell'attività negoziale regionale svolta nel biennio post pandemia, periodo caratterizzato da una profonda incertezza sia a livello globale, che nazionale e regionale. Nel biennio in analisi, infatti, la crescita economica mondiale si è indebolita, le prospettive a breve termine sono peggiorate e le economie europee sono state quelle maggiormente colpite.

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

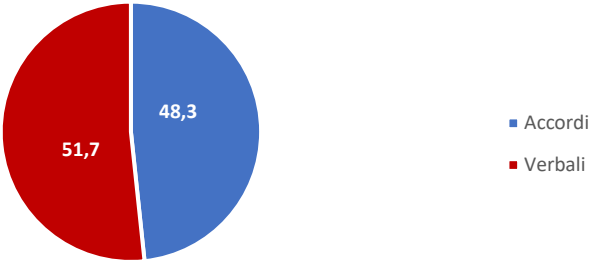
In Emilia-Romagna nel biennio 2023-2024 sono state siglate **329 intese**, considerate come la somma di tutti gli accordi, i verbali e i protocolli sottoscritti. **Gli accordi** (accordi, protocolli e verbali di intese) sono **159** e **rappresentano il 48,3% del totale** delle intese, **i verbali** (resoconti e verbali di incontro) sono **170** e costituiscono **il 51,7% delle intese**, come emerge dai dati contenuti nell'Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale, estrapolati il 30 giugno 2025¹. Si osserva rispetto al biennio precedente, 2021-2022, un aumento del numero di verbali siglati ed una riduzione del numero degli accordi.

Nel 2023 si osserva un'intensa attività negoziale, sono 196 le intese firmate, dato in linea con il 2022. **Nel 2024, invece, si registra una riduzione dei documenti raccolti** rispetto all'anno precedente, 133 documenti siglati.

¹ La banca dati di riferimento è soggetta a un continuo e periodico aggiornamento.

Nel 2023, in base ai dati contenuti nell'Osservatorio Nazionale, 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 nazionale.

Fig. 1.1 - Tipologia dei documenti biennio 2023-2024
(incidenze percentuali)



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

L’analisi annuale dei documenti siglati fa emergere sostanziali differenze tra i due anni. Soffermandoci sulle diverse tipologie dei documenti, emerge come gli **accordi siglati nel corso del 2023 sono stati 130 pari al 66,3% del totale delle intese** e i **verbali risultano 66 (33,7%)**. Nel 2024, invece, **vi è un consistente incremento del numero dei verbali che passando da 66 a 104, rappresentano il 78,2% del totale delle intese siglate nell’anno**, ma contemporaneamente si registra una **rilevante riduzione del numero di accordi**, che passano da 130 nel 2023 a **29 nel 2024** (21,8% del totale delle intese).

Tab. 1.1 - Tipologia dei documenti per anno in Emilia-Romagna biennio 2023-2024 (valori assoluti e percentuali)

TIPOLOGIA	2023		2024		2023-2024	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
Accordi, protocolli, verbali di intese	130	66,3	29	21,8	159	48,3
Resoconti e verbali di incontro	66	33,7	104	78,2	170	51,7
Totale	196	100,0	133	100,0	329	100,0

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

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 (199), seguono nell’ordine il 2022 (197 testi) e il 2023 (196 documenti firmati).

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

TIPOLOGIA	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Accordi, protocolli, verbali di intese	117	88	30	94	107	130	29
Resoconti e verbali di incontro	82	73	29	55	90	66	104
Totale	199	161	59	149	197	196	133

Fonte: Dati Dipartimento Contrattazione Territoriale Confederale dell’Emilia-Romagna (fino al 2020) e Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale (2021-2024).

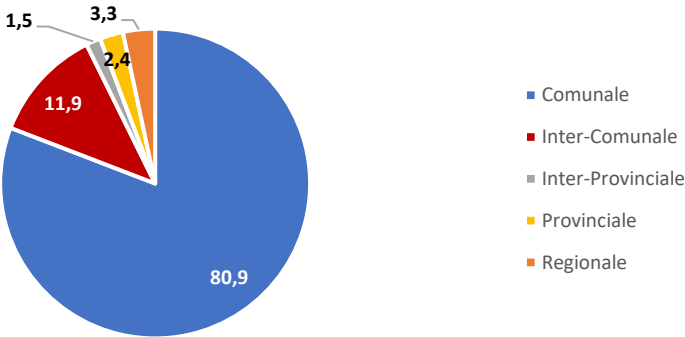
1.1.1 - Livello territoriale del contesto applicativo

Focalizzandoci ora sul livello territoriale del contesto applicativo delle intese, emerge come, anche nel biennio 2023-2024, i percorsi negoziali siano ancora prevalentemente incentrati sul livello comunale, caratteristica costante della contrattazione sociale.

Si osserva, nel periodo in analisi, **un aumento della negoziazione a livello di singolo Comune rispetto al quinquennio precedente**, che era stato caratterizzato da una progressiva estensione della negoziazione verso ambiti territoriali più ampi. Se nel triennio 2018-2020, infatti, i documenti siglati a livello comunale rappresentavano il 77%² e nel biennio 2021-2022 risultavano il 73,2%³, le intese di tale fascia nel periodo 2023-2024 **rappresentano l'80,9% del totale**.

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, abbiano conciso con un'azione territoriale più ampia iniziata nel corso del 2020 e proseguita anche nel 2021.

Fig. 1.2 - Livello territoriale delle intese biennio 2023-2024
(incidenze percentuali)



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

I documenti stipulati a livello **inter-comunale rappresentano l'11,9%** del totale, seguono le intese negoziate **a livello regionale (3,3%), provinciale (2,4%)**, ed infine quelle inter-provinciali (1,5%).

² Ires, CGIL (2021), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quarto rapporto 2018-2020*.

³ Ires, CGIL (2023), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quarto rapporto 2021-2022*.

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

LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
Comunale	167	85,2	86	74,4	266	80,9
Inter-comunale	21	10,7	18	13,5	39	11,9
Inter-provinciale	2	1,0	3	2,3	5	1,5
Provinciale	3	1,5	5	3,8	8	2,4
Regionale	3	1,5	8	6,0	11	3,3
Totale documenti (accordi e verbali)	196	100,0	133	100,0	329	100,0

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

Nei singoli anni del biennio in analisi si osserva, però, come **la quota relativa delle intese siglate a un livello comunale sia in contrazione**, passando dal 85,2% del 2023 al 74,4% nel 2024. Di converso **l'incidenza dei documenti centrati sul livello sovracomunale aumenta dal 14,8% del 2023 al 25,6% del 2024**. Nell'ultimo anno, pertanto, si osserva un'inversione di tendenza rispetto a quanto emerso nel 2022 e 2023. Nelle prossime edizioni dell'Osservatorio, si potrà valutare se la tendenza del biennio 2022-2023 con una maggiore incidenza della negoziazione a livello comunale sarà confermata o se aumenteranno nuovamente i confronti a livello sovracomunale, come emerso nel corso del 2024.

L'attività di contrattazione non risulta distribuita uniformemente tra le province dell'Emilia-Romagna, come accade anche tra le diverse aree del Paese⁴, 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.).

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

TERRITORIO	2023		2024		2023-2024	
	N	% di colonna	N	% di colonna	N	% di colonna
CM Bologna	64	32,7	42	31,6	106	32,2
Ferrara	5	2,6	7	5,3	12	3,6
Forlì-Cesena	45	23,0	17	12,8	62	18,8
Modena	3	1,5	1	0,8	4	1,2
Parma	23	11,7	10	7,5	33	10,0
Piacenza	10	5,1	10	7,5	20	6,1
Ravenna	7	3,6	7	5,3	14	4,3
Reggio Emilia	27	13,8	25	18,8	52	15,8
Rimini	7	3,6	3	2,3	10	3,0
Inter-provinciale*	2	1,0	3	2,3	5	1,5
Regionale	3	1,5	8	6,0	11	3,3
Totale documenti (accordi e verbali)	196	100,0	133	100,0	329	100,0

*I documenti sottoscritti a livello inter-provinciale afferiscono alle province di Forlì-Cesena e Ravenna per il 2023, e alle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini per il 2024.

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

⁴ Come noto, l'attività di contrattazione sociale si concentra nelle regioni del Centro-Nord.

Nel biennio in analisi si colloca al primo posto per numero di intese la Città Metropolitana di Bologna con il 32,2% del totale dei documenti siglati in regione, seguono Forlì-Cesena (18,8%) e Reggio Emilia (15,8%). In alcune province il numero di documenti firmati nel biennio risulta contenuto (Modena 1,2% del totale regionale, Rimini 3%). Passando all'analisi annuale emerge come il peso delle intese firmate nella Città Metropolitana di Bologna risulti il più elevato in entrambi gli anni considerati (32,7% nel 2023 e 31,6% nel 2024), 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 provincia.

Tab. 1.5 - Ripartizione territoriale e tipologia delle intese biennio 2023-2024 (valori assoluti e percentuali)

TERRITORIO	Accordi		Verbali		Totali	
	N	% di riga	N	% di riga	N	% di riga
CM Bologna	58	54,7	48	45,3	106	100,0
Ferrara	4	33,3	8	66,7	12	100,0
Forlì-Cesena	23	37,1	39	62,9	62	100,0
Modena	4	100,0	0	0,0	4	100,0
Parma	13	39,4	20	60,6	33	100,0
Piacenza	17	85,0	3	15,0	20	100,0
Ravenna	12	85,7	2	14,3	14	100,0
Reggio Emilia	19	36,5	33	63,5	52	100,0
Rimini	2	20,0	8	80,0	10	100,0
Inter-provinciale	5	100,0	0	0,0	5	100,0
Regionale	2	18,2	9	81,8	11	100,0
Totale	159	48,3	170	51,7	329	100,0

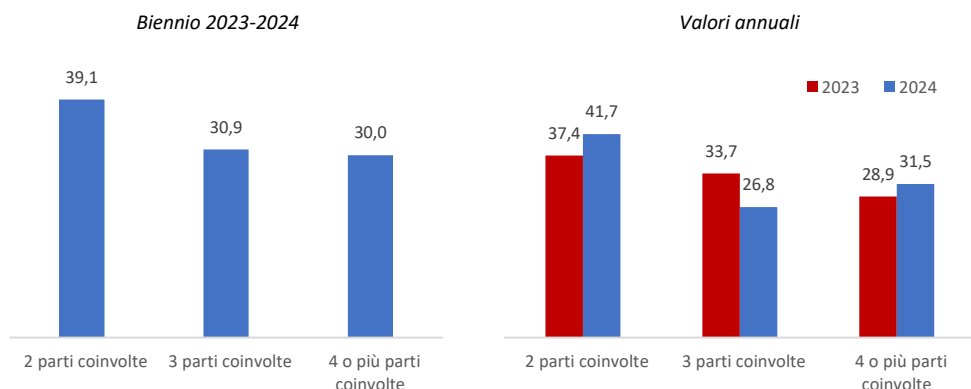
Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

I territori nei quali si evidenzia una **prevalenza relativa degli accordi** sono: **Modena (100%), Ravenna (85,7%), Piacenza (85%) e la Città Metropolitana di Bologna (54,7%)**. Al contrario **Rimini (80%), Ferrara (66,7%), Reggio Emilia (63,5%), Forlì-Cesena (62,9%) e Parma (60,6%) vedono prevalere la diffusione dei verbali**, rispetto alla totalità dei documenti siglati nel territorio.

1.2 - Le parti coinvolte

L'analisi delle parti coinvolte, cioè dei firmatari dei testi negoziali, mette in luce un'articolazione e multilateralità delle intese. Nel biennio 2023-2024 circa il 31% dei documenti è stato siglato da tre parti e il 30% da 4 o più soggetti firmatari, gli accordi siglati da due parti risultano il 39,1%.

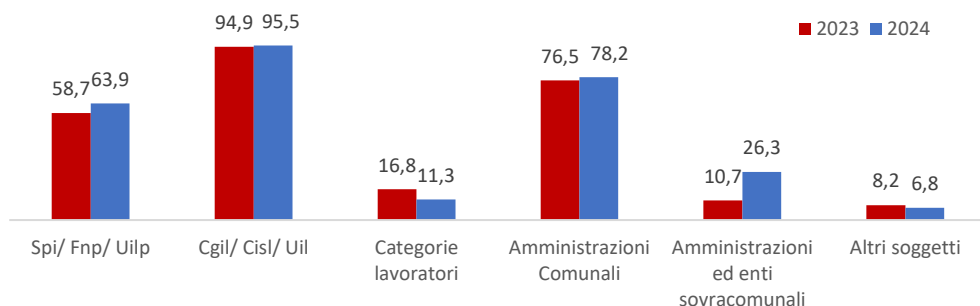
Fig. 1.3 - Parti coinvolte per classi (accordi e verbali)
(valori percentuali)



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 2023, le intese siglate da 3 parti** rivestono una quota maggioritaria rispetto al 2024 e rappresentano il **33,7%** del totale. **Nel 2024**, invece, risulta più elevato, rispetto alla media del biennio, **il peso delle intese siglate da due firmatari** che risultano quasi il **42%** dei documenti, ma anche delle **intese siglate da 4 o più parti**, che si attestano al **31,5%**.

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 95% in entrambi gli anni** (94,9% nel 2023 e 95,5% nel 2024). **I sindacati dei pensionati (Spi/Fnp/Uilp)** risultano tra le parti coinvolte **nel 58,7% dei casi nel 2023**, in aumento il peso relativo **nel 2024** che si attesta a **quasi il 64%**.

Per quanto riguarda le amministrazioni, possiamo osservare come **la presenza tra i firmatari delle intese delle Amministrazioni comunali risulti stabile nel biennio**, pari al

76,5% nel 2023 e al 78,2% nel 2024. **La partecipazione delle Amministrazioni ed enti sovracomunali aumenta tra i due anni in analisi**, passando dal 10,7% del 2023 al 26,3% nel 2024.

Nel biennio 2023-2024 si osserva, rispetto al periodo precedente, **una più contenuta presenza delle categorie dei lavoratori che risultano tra le parti coinvolte nel 14,6%** dei documenti (dato medio del biennio; 16,8% nel 2023; 11,3% nel 2024), nel biennio 2021-2022 rappresentavano il 23,4%. Gli Altri soggetti⁵ risultano coinvolti nell'8,2% dei documenti del 2023 e nel 6,8% in quelli del 2024, dato in linea rispetto a quanto registrato nel biennio 2021-2022 (6,9%).

1.3 - I destinatari degli interventi

I testi negoziali, come abbiamo visto precedentemente, si caratterizzano per differenti tipologie, diffusione territoriale, contenuti e tematiche⁶ 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 **20 gruppi**: altri destinatari, anziani, cittadini e famiglie, 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, non autosufficienti, persone Lgbt, disoccupati, consumatori di sostanze e dipendenze, terzo settore.

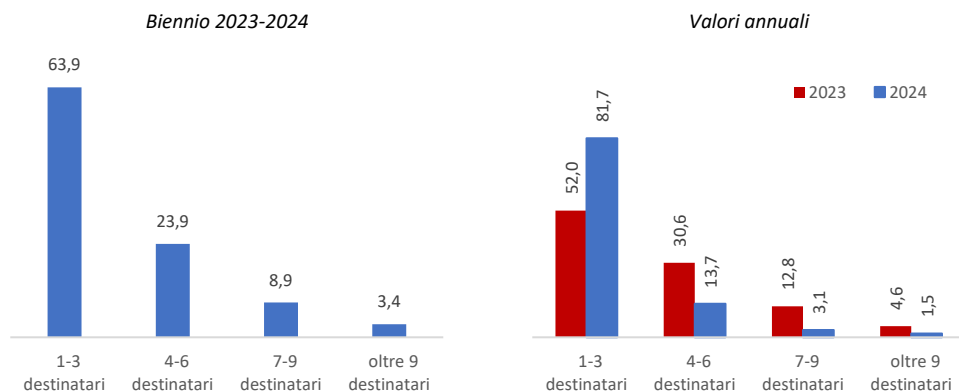
I documenti mostrano diversi gradi di articolazione e complessità in termini di beneficiari. Nel biennio 2023-2024 **il 63,9% dei testi sono rivolti a 1-3 gruppi di destinatari, il 23,9% a 4-6 destinatari**, l'8,9% a 7-9 destinatari ed infine **il 3,4% ad oltre nove beneficiari**. Si osserva un minor livello di complessità delle intese siglate rispetto al biennio precedente, quando il 41,9% dei testi era rivolto a 4-6 destinatari e l'8,4% ad oltre nove beneficiari⁷.

⁵ 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.

⁶ Le tematiche trattate nelle intese verranno analizzate dettagliatamente nel Capitolo 2.

⁷ Ires, CGIL (2023), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quinto rapporto 2021-2022*.

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



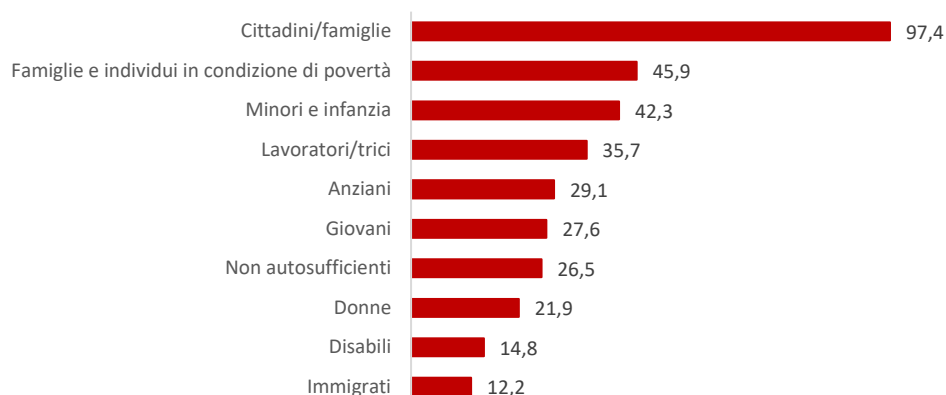
Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

Si osservano, anche in termini di beneficiari degli interventi, differenze tra i singoli anni: **le intese siglate nel 2023 presentano un maggior livello di complessità**. Se per entrambi gli anni la maggior parte dei testi (209 nel biennio) è rivolta a 1-3 destinatari, i testi riferiti a **4-6 destinatari nel 2023** risultano **il 30,6%**, mentre la quota relativa ai 7-9 destinatari aumenta portandosi a quasi il 13%. Al contrario, **nel 2024** solo il 13,7% delle **intese** sono indirizzate a 4-6 destinatari, mentre quelle **con 1-3 beneficiari rappresentano quasi l'82% del totale**, la maggior parte dei testi risulta quindi rivolta ad un numero contenuto di destinatari. I documenti rivolti ad oltre 9 destinatari sono appena l'1,5%.

L'analisi delle principali dieci 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, presente nella quasi totalità delle intese sottoscritte: nel 2023 il 97,4% dei testi prevede infatti misure rivolte all'intera popolazione e nel 2024 questo gruppo compare nel 98,5% delle intese (**97,9% 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, le misure di regolazione e offerta dei servizi territoriali e sanitari, gli interventi sul territorio e sui servizi pubblici locali.

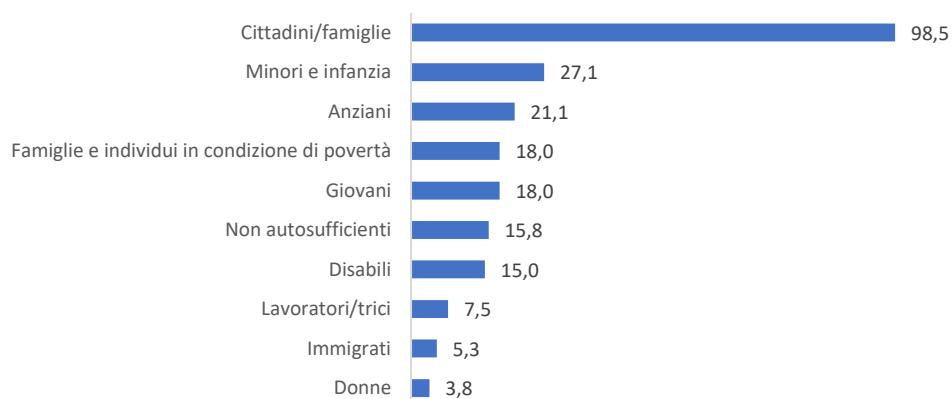
Fig. 1.6 - Destinatari anno 2023
(dieci voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



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

Nel 2023 il **secondo gruppo di destinatari** delle misure per diffusione all'interno delle intese **risulta composto dalle famiglie e individui in condizioni di povertà**, presenti nel 45,9% dei testi, il **terzo gruppo di beneficiari risulta composto da minori e infanzia (42,3%)**, seguito dai lavoratori e lavoratrici (35,7%). Segue un insieme di voci presenti in circa il 20-30% dei documenti: anziani (29,1%), giovani (27,6%), persone non autosufficienti (26,5%) e donne (21,9%). I disabili figurano tra i beneficiari nel 14,8% dei testi e gli immigrati nel 12,2% dei documenti.

Fig. 1.7 - Destinatari anno 2024
(dieci voci principali, incidenze percentuali sul totale documenti)



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

Per quanto riguarda il **2024**, possiamo osservare come **al secondo posto tra i destinatari** per diffusione all'interno delle intese negoziali vi siano **i minori e l'infanzia (27,1%)**, al

terzo posto gli anziani (21,1%). Segue un insieme di destinatari presenti in circa il 15-18% dei documenti costituito da famiglie e individui in condizioni di povertà (18%), giovani (18%), persone non autosufficienti (15,8%) e disabili (15%). Infine, i lavoratori/lavoratrici risultano tra i beneficiari degli interventi della contrattazione nel 7,5% dei casi, gli immigrati nel 5,3% e le donne nel 3,8%.

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 2023-2024**. 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 giugno 2025 dall'Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale. Si rimanda ai capitoli successivi 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. Nell'Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale le tematiche vengono suddivise in voci di primo e secondo livello come riportato nello schema seguente. In alcuni casi sono presenti anche le tematiche di terzo livello, richiamate successivamente nel testo.

Tematiche di primo livello	Tematiche di secondo livello
Relazioni tra le parti e definizione del processo	Valutazioni di premessa Tavoli di confronto Verifiche periodiche
Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	Bilanci sulla qualità sociale Forme di coinvolgimento dei cittadini Informazione dei cittadini Politiche di Terzo settore Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Pubblica amministrazione	Politiche del personale e formazione Esternalizzazioni e internalizzazioni Appalti e subappalti Accreditamento Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza Aziende pubbliche e partecipate Riordino istituzionale Gestioni associate Uso del patrimonio pubblico e beni confiscati Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politiche di bilancio	Confronto su programmazione pluriennale Confronto sui bilanci di previsione annuale Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio Interventi finanziari e sul debito

Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali	Programmazione servizi e prestazioni Modelli organizzativi e della offerta Prestazioni e servizi Interventi di contrasto alla povertà Non autosufficienza Welfare mutualità territoriale Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politiche del lavoro e dello sviluppo	Accordi e piani di sviluppo territoriale Economia sostenibile, sociale e solidale Sostegno ad aziende e creazione di impresa Qualificazione e inserimento lavorativo Tutela del Lavoro Protezione sociale e del reddito Azioni per la conciliazione Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politica dei redditi e delle entrate	Isee Compartecipazione costi welfare Tariffe servizi pubblici Imposte e tasse locali Altre tariffe imposte e tasse locali Calmieramento prezzi Baratto amministrativo Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	Pari opportunità Integrazione Discriminazioni per età Razzismo e xenofobia Discriminazioni di genere e scelta sessuale Discriminazioni ai disabili Contrasto della violenza su donne, minori e anziani Democrazia e antifascismo Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politiche abitative e del territorio	Pianificazione e gestione del territorio Politiche ambientali Politiche per la casa e condizione abitativa Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	Asili nido Scuole d'infanzia Scuola primaria e media Università, scuole superiori, obbligo formativo Diritto allo studio Apprendimento permanente e formazione degli adulti Offerta educativa Servizi integrativi per infanzia Edilizia scolastica Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori
Politiche culturali, benessere e sicurezza	Promozione dell'offerta e delle attività culturali Iniziative di socializzazione Sicurezza urbana Promozione del benessere Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori

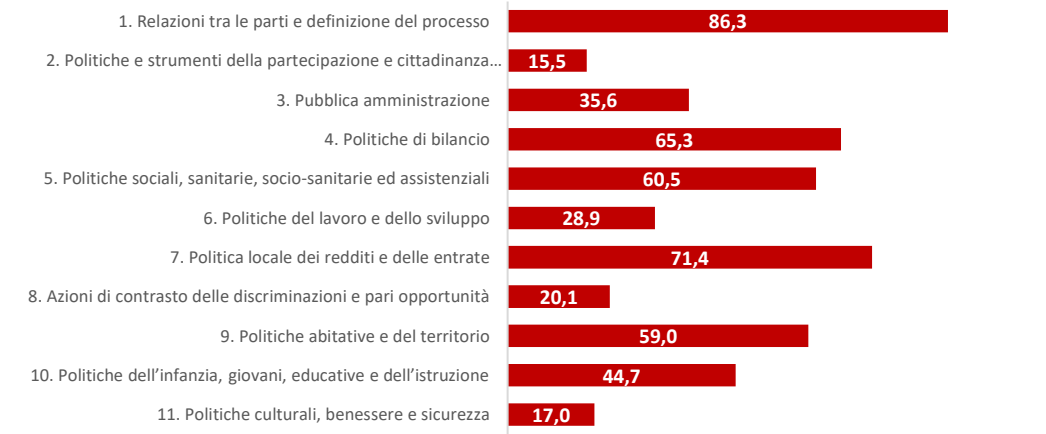
La misura del grado di diffusione di ciascuna tematica è stata calcolata come la percentuale in cui quella determinata materia ricorre sul totale delle intese osservate (accordi e verbali). Complessivamente **nel biennio 2023-2024 sono cinque le aree**

tematiche maggiormente diffuse e che ricorrono con un'incidenza superiore o prossima al 60% nel totale delle intese siglate in regione (fig. 2.1): le **relazioni tra le parti e definizione del processo** (86,3%), la **politica locale dei redditi e delle entrate** (71,4%), che in linea con il biennio precedente si conferma al secondo posto, le **politiche di bilancio** (65,3%), le **politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali** (60,5%) e le **politiche abitative e del territorio** (59%).

In sesta posizione troviamo le **politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione** (44,7%), in circa un documento su tre ricorre la tematica della **pubblica amministrazione** (in settima posizione con il 35,6%).

Seguono le altre tematiche con incidenze più contenute: le politiche del lavoro e dello sviluppo (28,9%), le azioni di contrasto delle discriminazioni e le pari opportunità (20,1%), le politiche culturali, del benessere e della sicurezza (17%), e in ultima posizione, analogamente al biennio precedente le politiche e gli strumenti della partecipazione e della cittadinanza attiva (15,5%).

Fig. 2.1 - Aree tematiche di I livello biennio 2023-2024
(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 2023-2024 la diffusione delle tematiche in analisi è il risultato di due annualità tra di loro in parte differenti**.

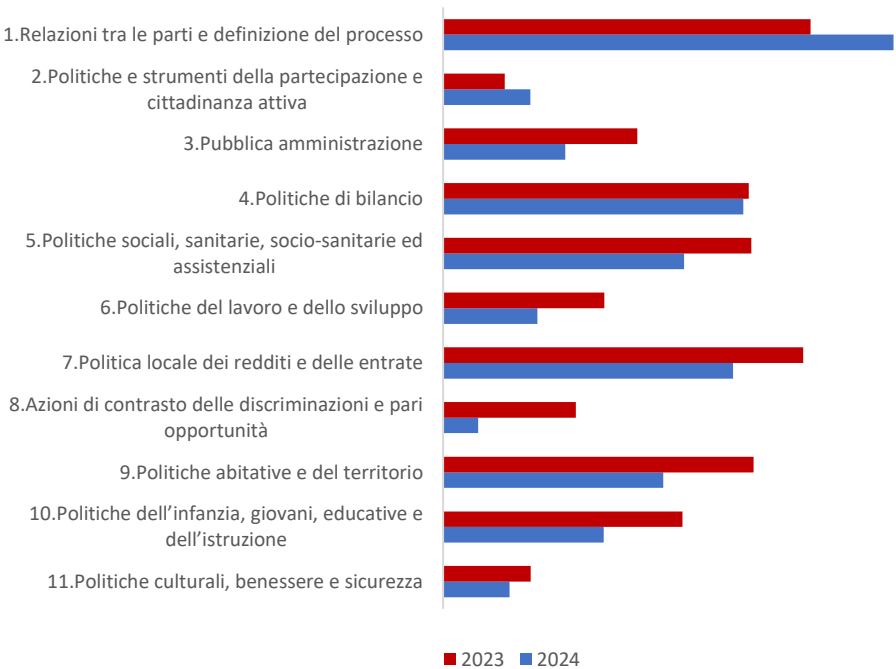
Nel 2023 la tematica maggiormente diffusa nei testi negoziali è stata quella relativa alle **relazioni tra le parti e definizione del processo** (presente nel 79,1% dei documenti), seguita dalle **politiche delle entrate e dei redditi** (77,6%) e dalle **politiche abitative e del territorio** (66,8%). Seguono a breve distanza le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie

ed assistenziali (66,3%), le politiche di bilancio (65,8%) e le politiche dell’infanzia, giovani, educative e dell’istruzione (51,5%).

Nel 2024 come nell’anno precedente al primo posto in termini di diffusione si trovano le **relazioni tra le parti e definizione del processo**, materia presente in quasi la totalità dei testi (97%), seguita dalle **politiche di bilancio** (64,7%) e dalla **politica delle entrate e dei redditi** (presente nel 62,4% dei documenti). Seguono a breve distanza le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (51,9%), e le politiche abitative e del territorio (47,4%).

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 (13,3% nel 2023, 18,8% nel 2024), azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (28,6% nel 2023, 7,5% nel 2024) e politiche culturali, benessere e sicurezza (18,9% nel 2023, 14,3% nel 2024).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	155	79,1	129	97,0	284	86,3
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	26	13,3	25	18,8	51	15,5
3. Pubblica amministrazione	82	41,8	35	26,3	117	35,6
4. Politiche di bilancio	129	65,8	86	64,7	215	65,3
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	130	66,3	69	51,9	199	60,5
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	68	34,7	27	20,3	95	28,9
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	152	77,6	83	62,4	235	71,4
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	56	28,6	10	7,5	66	20,1
9. Politiche abitative e del territorio	131	66,8	63	47,4	194	59,0
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	101	51,5	46	34,6	147	44,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	37	18,9	19	14,3	56	17,0
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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, ma con una tendenza che sembra che si stia attenuando nell'ultimo biennio. 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, tale quota si riduce a cinque nel biennio 2023-2024.

Confrontando il biennio 2023-2024 con il biennio 2021-2022, la materia che ha visto una maggiore espansione è stata quella relativa alle relazioni tra le parti e definizione del processo (che passa da un'incidenza del 63,9% nel 2021-2022 all'86,3% nel 2023-2024), **seguita dalle politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva** (dal 29,8% all'8,1%), e **dalle politiche abitative** (dal 54,9% al 59%). Un incremento più contenuto ha caratterizzato la politica locale e dei redditi e delle entrate (dal 68,5% al 71,4%) e le politiche di bilancio (dal 63% al 65,3%). **Un'importante contrazione si osserva per l'area della pubblica amministrazione** (dal 60,7% nel 2021-2022 al 35,6% nel 2023-2024). Diminuisce l'incidenza delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (dal 67,9% al 60,5%) e delle politiche del lavoro e dello sviluppo (dal 34,1% al 28,9%). Sempre in contrazione, ma in misura più contenuta, le politiche culturali, benessere e sicurezza (dal 20,5% al 17%), le azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità (dal 21,4% al 20,1%), sostanzialmente stabili le politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione (dal 45,4% al 44,7%).

Tab. 2.2 - Aree tematiche di I livello per il triennio 2018-2020, il biennio 2021-2022 e il biennio 2023-2024 (dati assoluti e incidenza percentuali sul totale documenti)

AREE TEMATICHE I LIVELLO	2018-2020		2021-2022		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	217	61,0	221	63,9	284	86,3
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	106	29,8	28	8,1	51	15,5
3. Pubblica amministrazione	208	58,4	210	60,7	117	35,6
4. Politiche di bilancio	180	50,6	218	63,0	215	65,3
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	236	66,3	235	67,9	199	60,5
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	158	44,4	118	34,1	95	28,9
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	224	62,9	237	68,5	235	71,4
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	127	35,7	74	21,4	66	20,1
9. Politiche abitative e del territorio	222	62,4	190	54,9	194	59,0
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	191	53,7	157	45,4	147	44,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	135	37,9	71	20,5	56	17,0
Totale documenti (accordi e verbali)	356	-	346	-	329	-

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

L'analisi in serie storica per il periodo 2018-2024, sette anni disponibili, sembra evidenziare come il biennio 2020-2021, caratterizzato dall'emergenza pandemica, abbia rappresentato un periodo a se stante e si stia tornando negli anni più recenti ad una contrattazione più simile a quella pre-pandemica, anche se con differenze tra i singoli anni.

Dall'analisi delle cinque tematiche più ricorrenti possiamo osservare ad esempio come le politiche sociali e sanitarie (arancione) abbiano rappresentato il tema maggiormente diffuso nel 2020-2021, a causa dell'emergenza pandemica, per poi tornare al quarto posto nel 2022-2023-2024 in analogia al periodo pre-pandemico 2018-19, quando si collocavano al terzo posto. 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 periodo post-pandemico 2022-2024, analogamente al periodo pre-pandemico del 2018-2019. Nell'ultimo biennio, 2023-2024, possiamo osservare come al primo posto figurino nuovamente le relazioni tra le parti e definizioni del processo (grigio), così come nel 2018. La tematica delle politiche locali dei redditi e delle entrate (verde), dopo due anni 2018-2019 in cui era la seconda più diffusa, è uscita dalla top5 nel 2020, per poi rientrarvi nel 2021 al terzo posto e salire al primo posto nel 2022 e collocarsi rispettivamente al secondo e terzo posto nel 2023 e 2024, come se ci fosse stato un recupero della contrattazione su queste tematiche che probabilmente hanno subito un rallentamento durante il picco dell'emergenza. 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 e uscire dalla top5 nell'ultimo biennio 2023-2024.

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

	1a	2a	3a	4a	5a
2018	1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	9. Politiche abitative e del territorio	3. Pubblica amministrazione
2019	9. Politiche abitative e del territorio	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	4. Politiche di bilancio	3. Pubblica amministrazione
2020	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	9. Politiche abitative e del territorio	3. Pubblica amministrazione	6. Politiche del lavoro e dello sviluppo
2021	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	3. Pubblica amministrazione	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	9. Politiche abitative e del territorio
2022	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	4. Politiche di bilancio	1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	3. Pubblica amministrazione
2023	1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	9. Politiche abitative e del territorio	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	4. Politiche di bilancio
2024	1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	4. Politiche di bilancio	7. Politica locale dei redditi e delle entrate	5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie, assistenziali	9. Politiche abitative e del territorio

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 tra le diverse province emerge, anche nel biennio 2023-2024, 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).

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'91,5% dei documenti), alle politiche di bilancio (67%), alla politica locale e dei redditi (63,2%) e alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (61,3%);

- A **Ferrara** le tematiche più diffuse sono state quelle legate alle relazioni tra le parti e definizione del processo, presenti nella totalità dei documenti, alle politiche di bilancio (presenti nel 58,3% dei documenti), alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (58,3%) e alle politiche abitative e del territorio (58,3%);
- A **Forlì-Cesena** si osserva una maggiore presenza delle tematiche relative alla politica locale dei redditi e delle entrate (presente nel 91,9% dei documenti), alle politiche abitative e del territorio (91,9%) alle relazioni tra le parti e definizione del processo (87,1%);
- A **Modena** ricorrono più frequentemente i temi delle politiche del lavoro e dello sviluppo (100%) e delle politiche abitative e del territorio (100%);
- A **Piacenza** risultano più diffusi i temi legati alla politica locale dei redditi e delle entrate (87,9%), alle relazioni tra le parti e definizione del processo (84,8%), alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (78,8%) e alle politiche di bilancio (72,7%);
- A **Parma** si osserva una maggiore diffusione delle relazioni tra le parti e definizione del processo (95%) e delle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (75%), seguita dalla politica locale dei redditi e delle entrate (50%);
- A **Ravenna** nelle prime posizioni compaiono le relazioni tra le parti e definizione del processo (92,9%), le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (71,4%), le politiche di bilancio (57,1%) e la politica locale dei redditi e delle entrate (57,1%);
- A **Reggio Emilia** emerge una maggiore diffusione dei temi relativi alla politica locale dei redditi e delle entrate (88,5%), alle politiche di bilancio (71,2%) e alle relazioni tra le parti e definizione del processo (69,2%);
- A **Rimini** i temi più diffusi sono le relazioni tra le parti e definizione del processo (90%), le politiche di bilancio (80%), la politica locale dei redditi e delle entrate (70%) e le politiche abitative e del territorio (70%);
- Per i documenti siglati a livello **inter-provinciale** risultano più diffusi i temi legati alle relazioni tra le parti e definizione del processo (100%) e alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (80%);
- Per i documenti negoziali sottoscritti a **livello regionale** le dimensioni maggiormente presenti sono quelle relative alle relazioni tra le parti e

definizione del processo (90,9%), alle politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali (63,6%) e alle politiche del lavoro e dello sviluppo (54,5%).

Tab. 2.4 - Aree tematiche di I livello per provincia biennio 2023-2024(*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	Inter- provinciale	Regionale	Totale
1. Relazioni tra le parti e definizione del processo	91,5	100,0	87,1	75,0	84,8	95,0	92,9	69,2	90,0	100,0	90,9	86,3
2. Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva	19,8	41,7	1,6	50,0	12,1	30,0	7,1	17,3	10,0	20,0	0,0	15,5
3. Pubblica amministrazione	45,3	0,0	48,4	75,0	24,2	20,0	28,6	23,1	50,0	0,0	36,4	35,6
4. Politiche di bilancio	67,0	58,3	80,6	75,0	72,7	25,0	57,1	71,2	80,0	0,0	18,2	65,3
5. Politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie ed assistenziali	61,3	58,3	59,7	75,0	78,8	75,0	71,4	42,3	30,0	80,0	63,6	60,5
6. Politiche del lavoro e dello sviluppo	49,1	8,3	14,5	100,0	21,2	35,0	21,4	7,7	30,0	0,0	54,5	28,9
7. Politica locale dei redditi e delle entrate	63,2	50,0	91,9	75,0	87,9	50,0	57,1	88,5	70,0	0,0	27,3	71,4
8. Azioni di contrasto delle discriminazioni e pari opportunità	46,2	8,3	8,1	25,0	9,1	20,0	0,0	5,8	0,0	0,0	0,0	20,1
9. Politiche abitative e del territorio	56,6	58,3	91,9	100,0	36,4	45,0	50,0	57,7	70,0	0,0	9,1	59,0
10. Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione	47,2	33,3	61,3	75,0	57,6	50,0	21,4	30,8	30,0	0,0	0,0	44,7
11. Politiche culturali, benessere e sicurezza	20,8	0,0	16,1	0,0	21,2	25,0	21,4	11,5	30,0	0,0	9,1	17,0

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 2023-2024 il 17% presenta più di 20 voci tematiche**, e nello specifico il 16,9% nel 2023⁸ e il 17,2% nel 2024. **Gli accordi che contengono fino a 13 voci tematiche rappresentano invece quasi il 70,4% del totale**, 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, e proseguita anche nel biennio 2021-2022, a differenza degli anni precedenti⁹.

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 anno¹⁰.

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 nell'86,3% delle intese siglate nel biennio, risultando l'area maggiormente diffusa, dato in forte aumento rispetto al biennio 2021-2022, dove interessava il 63,9% delle intese. Tra le voci in cui si articola tale area tematica quella maggiormente diffusa risulta essere la voce relativa alle **"valutazioni di premessa"** (con un'incidenza del 61,7% nei documenti del biennio), seguita dalla voce **"tavoli di confronto"** (45%), mentre meno diffusa appare la voce **"verifiche periodiche"** (34%).

⁸ Nel 2023 a livello nazionale il 49,2% degli accordi presentava più di 20 voci tematiche.

⁹ Ires, CGIL (2023), *La contrattazione territoriale confederale in Emilia-Romagna. Quinto rapporto 2021-2022*.

¹⁰ 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.

Fig. 2.4 - Area 1 - Relazioni tra le parti e definizione del processo, tematiche di II livello, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Passando dall'analisi complessiva del biennio all'analisi dei singoli anni, si osserva come la diffusione delle aree tematiche di secondo livello sia aumentata nel 2024 relativamente a due voci. Nello specifico, si osserva un consistente incremento delle "valutazioni di premessa" (dal 51% del 2023 al 77,4% del 2024) e dei "tavoli di confronto" (dal 34,2% al 60,9%). Le "verifiche periodiche" sono rimaste sostanzialmente stabili nei due anni (34,2% nel 2023, 33,8% nel 2024).

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

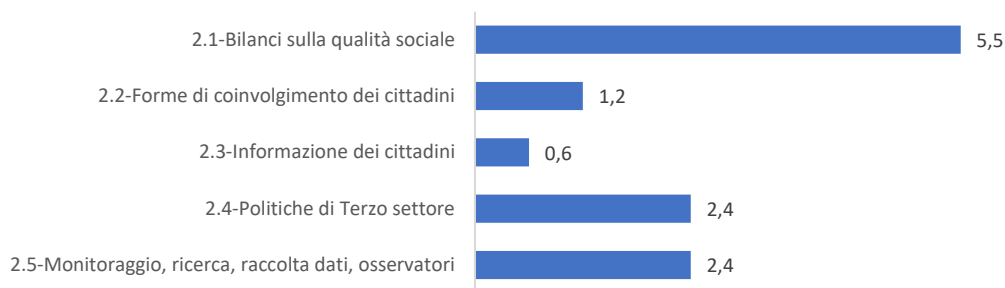
AREE TEMATICHE II LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
1.1-Valutazioni di premessa	100	51,0	103	77,4	203	61,7
1.2-Tavoli di confronto	67	34,2	81	60,9	148	45,0
1.3-Verifiche periodiche	67	34,2	45	33,8	112	34,0
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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

La diffusione nelle intese dell'**Area 2 - Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva** nel biennio appare nel confronto con le altre aree molto contenuta e si attesta al 15,5%, comunque in aumento rispetto al biennio 2021-2022 dove era presente nell'8,1% dei testi.

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

Fig. 2.5 - Area 2 - Politiche e strumenti della partecipazione e cittadinanza attiva, tematiche di II livello, biennio 2023-2024 (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” aumenta (3,6% nel 2023, 8,5% nel 2024), così come quella relativa alle “politiche di terzo settore” (dall’1,5% al 4,2%), mentre si osserva una diminuzione del “monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori” (dal 3,1% del 2023 all’1,7% del 2024).

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)

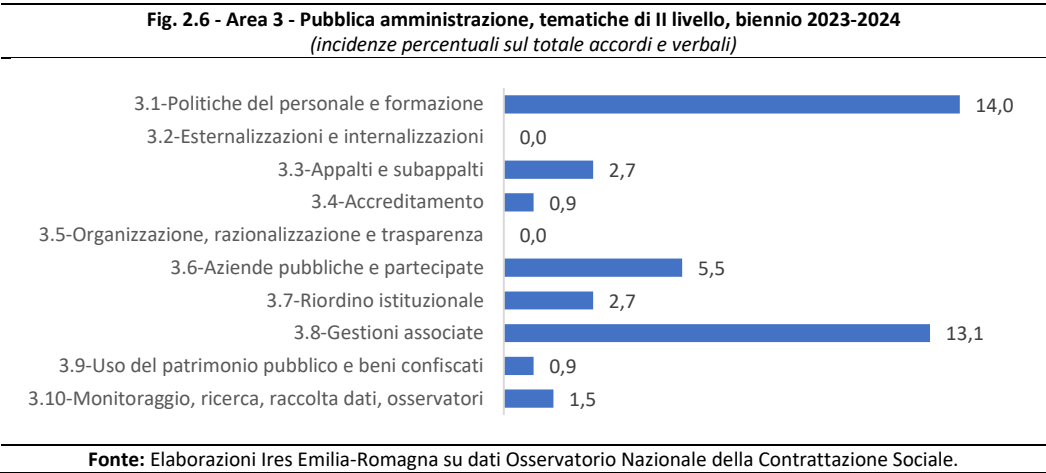
AREE TEMATICHE II e III LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
2.1-Bilanci sulla qualità sociale	7	3,6	11	8,5	18	5,5
2.1.1-Bilancio sociale	5	2,6	4	3,4	9	2,7
2.1.2-Bilancio di genere	2	1,0	2	1,7	4	1,2
2.1.3 Bilancio ambientale	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.2-Forme di coinvolgimento dei cittadini	3	1,5	1	0,8	4	1,2
2.3-Informazione dei cittadini	2	1,0	0	0,0	2	0,6
2.4-Politiche di Terzo settore	3	1,5	5	4,2	8	2,4
2.4.1-Sostegno e promozione	0	0,0	0	0,0	0	0,0
2.4.2-Regolamentazione	2	1,0	0	0,0	2	0,6
2.4.3-Affidamento di servizi e prestazioni	0	0,0	5	4,2	5	1,5
2.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	6	3,1	2	1,7	8	2,4
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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

L’**Area 3 - Pubblica amministrazione** rappresenta la settima area in ordine di diffusione, ricorre nel 35,6% dei testi negoziati nel biennio, in forte contrazione rispetto al biennio 2021-2022, dove era presente nel 60,7% dei documenti.

Le voci che rivestono un’incidenza più ampia nelle intese riguardano le “**politiche del personale e formazione**”, inerente alla condizione contrattuale ed occupazionale, e la formazione dei lavoratori e delle lavoratrici (14% dei documenti del biennio) e le “**gestioni associate**” dei servizi a livello sovracomunale (13,1%). Seguono i temi relativi

alle “aziende pubbliche e partecipate” (5,5%). Progressivamente meno diffuse appaiono le tematiche “appalti e subappalti” (2,7%), “riordino istituzionale” (2,7%), “monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori” (1,5%), “uso del patrimonio pubblico e beni confiscati” (0,9%) e “accreditamento” (0,9%). Assenti nel biennio in analisi gli interventi legati alle “esternalizzazioni e internalizzazioni” e all’“organizzazione, razionalizzazione e trasparenza”.



Confrontando singolarmente i due anni in analisi, e considerando le tematiche più diffuse, emerge come sia diminuita in misura importante la diffusione nei testi negoziati della dimensione legata alle “politiche del personale e formazione” (dal 21,9% nel 2023 al 2,3% nel 2024), si riduce anche la voce “gestioni associate” (dal 15,8% nel 2023 al 9% nel 2024), mentre al contrario aumenta la frequenza del tema “aziende pubbliche e partecipate” (dal 4,1% nel 2023 al 7,5% nel 2024).

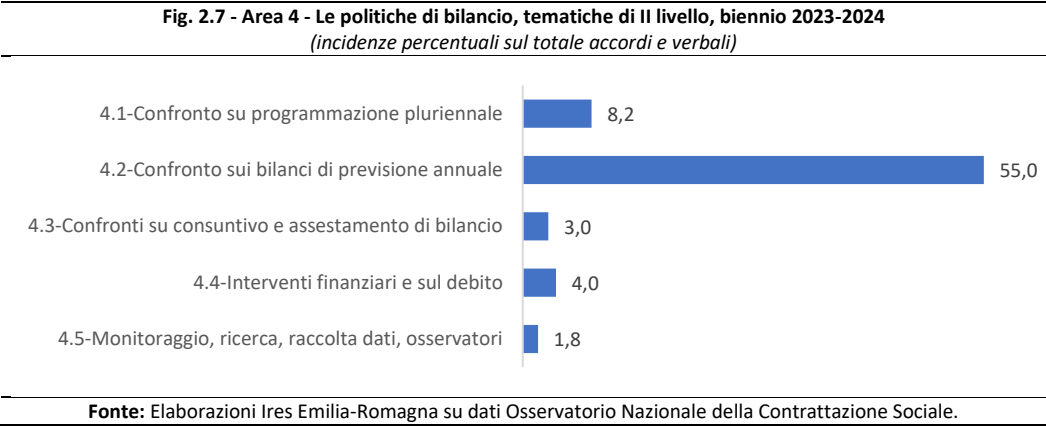
Tab. 2.7 - Area 3 - Pubblica amministrazione, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)

AREE TEMATICHE II LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
3.1-Politiche del personale e formazione	43	21,9	3	2,3	46	14,0
3.2-Esternalizzazioni e internalizzazioni	0	0,0	0	0,0	0	0,0
3.3-Appalti e subappalti	5	2,6	4	3,0	9	2,7
3.4-Accreditamento	1	0,5	2	1,5	3	0,9
3.5-Organizzazione, razionalizzazione e trasparenza	0	0,0	0	0,0	0	0,0
3.6-Aziende pubbliche e partecipate	8	4,1	10	7,5	18	5,5
3.7-Riordino istituzionale	6	3,1	3	2,3	9	2,7
3.8-Gestioni associate	31	15,8	12	9,0	43	13,1
3.9-Uso del patrimonio pubblico e beni confiscati	2	1,0	1	0,8	3	0,9
3.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	1	0,5	4	3,0	5	1,5
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 (65,3%) e rappresenta la terza tematica in ordine di diffusione, in aumento rispetto al biennio 2021-2022 dove interessava il 63% 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 55% delle intese, mentre al contrario gli altri temi compaiono con una frequenza più contenuta al di sotto del 10%: **“confronto su programmazione pluriennale”** (8,2%), **“interventi finanziari e sul debito”** (4%), **“confronti su consuntivo e assestamento di bilancio”** (3%) e **“monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori”** (1,8%).



Dal 2021 al 2022 si osserva un leggero incremento per la voce “confronto sui bilanci di previsione annuale” che passano dall’essere presenti nel 54,6% delle intese al 55,6%. Aumentano anche i “confronti su consuntivo e assestamento di bilancio” (dal 2% al 4,5%), mentre rimane sostanzialmente stabile la voce “confronto su programmazione pluriennale”. Le due voci che decrescono, e che già erano numericamente contenute, sono quelle relative agli “interventi finanziari e sul debito” (dal 5,1% al 2,3%) e ai “monitoraggi, ricerche, raccolta dati, osservatori” (dal 2% all’1,5%).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
4.1-Confronto su programmazione pluriennale	16	8,2	11	8,3	27	8,2
4.2-Confronto sui bilanci di previsione annuale	107	54,6	74	55,6	181	55,0
4.3-Confronti su consuntivo e assestamento di bilancio	4	2,0	6	4,5	10	3,0
4.4-Interventi finanziari e sul debito	10	5,1	3	2,3	13	4,0
4.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	4	2,0	2	1,5	6	1,8
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 2023-2024 risulta in quarta posizione e presente nel 60,5% dei testi negoziali, in riduzione rispetto al biennio 2021-2022 quando risultava presente nel 67,9% dei testi. Come anticipato nel primo paragrafo, pur restando un tema principale, l'area delle politiche sociali e sanitarie ha registrato una contrazione della sua diffusione nei testi, probabilmente a causa della fine dell'emergenza pandemica.

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"** (24,9%) e alle **"prestazioni e servizi"** (24,9%). In particolare, per gli interventi di contrasto alla povertà appare molto diffusa la tematica di terzo livello dei **"contributi economici specifici"** (12,5%), e per le prestazioni e servizi quelle di terzo livello relative ai **"servizi domiciliari"** (9,1%) e **"residenziali"** (8,8%).

Tornando alle misure macro di secondo livello, dopo gli interventi di contrasto alla povertà e le prestazioni/servizi, seguono quelle legate alla **programmazione di servizi e prestazioni"** (21,9%), in particolare nella sua declinazione di terzo livello dei **"piani e programmazione sociale"** (10,9%), e alla **"non autosufficienza"** (15,2%), e in particolare ai **"servizi di sostegno alla non autosufficienza"** (terzo livello 10%).

Seguono le misure legate ai **"modelli organizzativi e dell'offerta"** (7%) e il **"monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori"** (3,6%), mentre più residuale appare la tematica incentrata su **"welfare mutualità territoriale"** (1,8%).

Fig. 2.8 - Area 5 - Le politiche sociali, sanitarie, socio-sanitarie e assistenziali, tematiche di II livello, biennio 2023-2024 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Soffermendosi sui singoli anni in analisi si osserva una diminuzione per la maggior parte delle tematiche dell'Area, le contrazioni più consistenti hanno riguardato le misure relative agli "interventi di contrasto alla povertà" (tematica di secondo livello, dal 35,2% nel 2023 al 9,8% nel 2024), ai "contributi economici specifici" (terzo livello, dal 17,9% al 4,5%), ai "piani e programmazione sociale" (dal 13,8% al 6,8%) e alla "programmazione servizi e prestazioni" (dal 24,5% al 18%). Al contrario, si osserva una intensificazione della presenza delle tematiche di terzo livello legate ai "servizi residenziali" (dall'11,3% nel 2023 all'11,3% nel 2024).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
5.1-Programmazione servizi e prestazioni	48	24,5	24	18,0	72	21,9
5.1.1-Piani e programmazione sociale	27	13,8	9	6,8	36	10,9
5.1.2-Piani e programmazione sanitaria	18	9,2	11	8,3	29	8,8
5.1.3-Piani e programmazione integrata	6	3,1	7	5,3	13	4,0
5.1.4-Piani di zona, distrettuali e di ambito	2	1,0	3	2,3	5	1,5
5.2-Modelli organizzativi e della offerta	12	6,1	11	8,3	23	7,0
5.2.1-Consorzi, aziende speciali e società partecipate	1	0,5	1	0,8	2	0,6
5.2.2-Modalità di accesso	4	2,0	4	3,0	8	2,4
5.2.3-Modelli di presa in carico	6	3,1	7	5,3	13	4,0
5.2.4-Standard dei servizi	2	1,0	0	0,0	2	0,6
5.2.5-Regolamenti	1	0,5	1	0,8	2	0,6
5.3-Prestazioni e servizi	50	25,5	32	24,1	82	24,9
5.3.1-Residenziali	14	7,1	15	11,3	29	8,8
5.3.2-Semiresidenziali	7	3,6	8	6,0	15	4,6
5.3.3-Domiciliari	18	9,2	12	9,0	30	9,1
5.3.4-Territoriali	6	3,1	0	0,0	6	1,8
5.3.5-Accoglienza	5	2,6	3	2,3	8	2,4
5.3.6-Servizi di contrasto del disagio sociale	11	5,6	8	6,0	19	5,8
5.3.7-Prevenzione socio-sanitaria e promozione della salute	11	5,6	0	0,0	11	3,3
5.4-Interventi di contrasto alla povertà	69	35,2	13	9,8	82	24,9
5.4.1-Sostegno economico	5	2,6	1	0,8	6	1,8
5.4.2-Contributi economici specifici	35	17,9	6	4,5	41	12,5
5.4.3-Contributi in servizi o beni di prima necessità	9	4,6	5	3,8	14	4,3
5.4.4-Interventi per inclusione sociale	14	7,1	7	5,3	21	6,4
5.5-Non autosufficienza	30	15,3	20	15,0	50	15,2
5.5.1-Contributi economici	9	4,6	9	6,8	18	5,5
5.5.2-Servizi di sostegno alla non-autosufficienza	20	10,2	13	9,8	33	10,0
5.5.3-Regolarizzazione, formazione e sostegno lavoro di cura	3	1,5	3	2,3	6	1,8
5.6-Welfare mutualità territoriale	5	2,6	1	0,8	6	1,8
5.7-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	8	4,1	4	3,0	12	3,6
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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

L'Area 6 - Politiche del lavoro e dello sviluppo interessa circa il 30% delle intese del biennio (28,9%), in contrazione rispetto al biennio 2021-2022 (34,1%).

Tra le materie in cui si articola l'Area riscontrano una presenza più ampia le misure legate alla **"tutela del lavoro"** (17,9%), soprattutto nella sua declinazione della "legalità" (terzo livello 12,2%), le misure di **"qualificazione e inserimento lavorativo"** (programmi e attività per l'inserimento lavorativo di disoccupati, cassaintegrati, lavoratori precari, ecc.) (7,6%), di **"protezione sociale e del reddito"** (4,9%). Progressivamente meno diffusi appaiono il "monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori" (2,7%), le "azioni per la conciliazione" (1,8%), gli "accordi e piani di sviluppo territoriale" (1,8%), le misure di "sostegno ad aziende e creazione di impresa" (1,5%) ed infine le misure dell'"economica sostenibile, sociale e solidale" (0,3%).

Fig. 2.9 - Area 6 - Le politiche del lavoro e dello sviluppo, tematiche di II livello, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Nel passaggio dal 2023 al 2024 si è ridotta la diffusione della quasi totalità delle tematiche di secondo e terzo livello, nello specifico sono diminuite in modo più consistente le voci relative alla "tutela del lavoro" (dal 24% al 9%), alla legalità (terzo livello, dal 16,3% al 6%) e alla "salute e sicurezza" (terzo livello, dal 7,7% al 3%).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
6.1-Accordi e piani di sviluppo territoriale	5	2,6	1	0,8	6	1,8
6.2-Economia sostenibile, sociale e solidale	1	0,5	0	0,0	1	0,3
6.3-Sostegno ad aziende e creazione di impresa	5	2,6	0	0,0	5	1,5
6.4-Qualificazione e inserimento lavorativo	16	8,2	9	6,8	25	7,6
6.4.1-Sportello lavoro / Servizi per l'impiego	2	1,0	0	0,0	2	0,6
6.4.2-Progetti formativi	12	6,1	6	4,5	18	5,5
6.4.3-Inserimento socio-lavorativo	3	1,5	5	3,8	8	2,4
6.5-Tutela del Lavoro	47	24,0	12	9,0	59	17,9
6.5.1-Contrasto ed emersione del lavoro nero ed irregolare	3	1,5	2	1,5	5	1,5
6.5.2-Contrasto della precarietà	5	2,6	2	1,5	7	2,1
6.5.3-Salute e sicurezza	15	7,7	4	3,0	19	5,8
6.5.4-Legalità	32	16,3	8	6,0	40	12,2
6.6-Protezione sociale e del reddito	10	5,1	6	4,5	16	4,9
6.6.1-Sostegno al reddito	6	3,1	4	3,0	10	3,0
6.6.2-Autoimpiego e microimpresa	1	0,5	1	0,8	2	0,6
6.7-Azioni per la conciliazione	4	2,0	2	1,5	6	1,8
6.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	7	3,6	2	1,5	9	2,7
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 71,4% delle intese del biennio 2023-2024 e rappresenta la seconda area tematica maggiormente citata nei testi, in leggero aumento rispetto al biennio precedente (68,5%).

La voce più diffusa, presente in circa la metà dei testi negoziali (56,2%), è quella relativa alle **“imposte e tassazione locale”** (contrasto all’evasione fiscale e tributaria, addizionali Irpef, Imu, tasse di scopo, Tasi), seguita dalla **“compartecipazione ai costi del welfare”** (34%) e dalle **“tariffe dei servizi pubblici”** (33,7%) (tariffe dei rifiuti, domestiche, del trasporto pubblico), e dalle misure riguardanti l’applicazione dell’**“Isee”** (16,4%).

Più contenuti appaiono invece i riferimenti al **“monitoraggio, ricerca, raccolta dati”** (1,8%), alle **“altre tariffe, imposte e tasse locali”** (0,9%) e al **“calmieramento dei prezzi”** (0,3%). Assenti nel biennio gli interventi relativi al **“baratto amministrativo”**.

Analizzando separatamente i due anni del biennio, si osserva una contrazione nella diffusione per la maggior parte delle tematiche sia di secondo che di terzo livello. Nello specifico le contrazioni più consistenti riguardano le **“imposte e tasse locali”** (dal 63,8% nel 2023 al 45,1% nel 2024), le azioni di **“contrasto all’evasione fiscale e tributaria”** (tematica di terzo livello, dal 34,2% al 17,3%) e le **“tariffe e servizi pubblici”** (dal 39,3% nel 2023 al 25,6% nel 2024). Al contrario, le tematiche per le quali si osserva un aumento, seppur contenuto, sono: le **“rette e tariffe dei servizi** (voce di terzo livello, dal 30,6% al

36,1%), la “compartecipazione costi welfare” (dal 32,7% al 36,1%) e le misure riguardanti l’“Isee” (dal 15,8% al 17,3%).

Fig. 2.10 - Area 7 - La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II livello, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

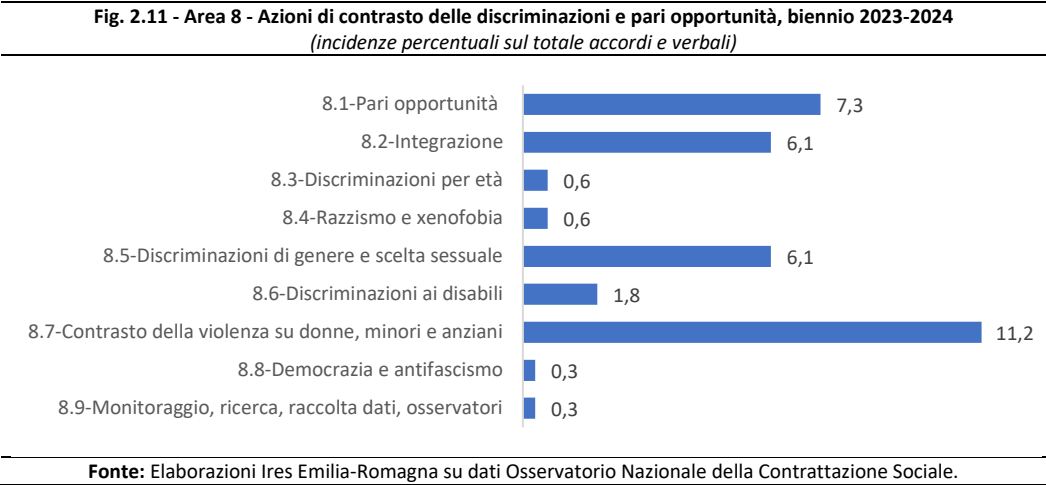
Tab. 2.11 - Area 7 - La politica dei redditi e delle entrate, tematiche di II e III livello (valori assoluti e incidenze sul totale)

AREE TEMATICHE II E III LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
7.1-Isee	31	15,8	23	17,3	54	16,4
7.2-Compartecipazione costi welfare	64	32,7	48	36,1	112	34,0
7.2.1-Rette e tariffe dei servizi	60	30,6	48	36,1	108	32,8
7.2.2-Ticket sanitari	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.3-Tariffe servizi pubblici	77	39,3	34	25,6	111	33,7
7.3.1-Tariffe rifiuti	60	30,6	34	25,6	94	28,6
7.3.2-Utenze domestiche	3	1,5	0	0,0	3	0,9
7.3.3-Tariffe trasporti pubblici	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.4-Imposte e tasse locali	125	63,8	60	45,1	185	56,2
7.4.1-Contrasto all'evasione fiscale e tributaria	67	34,2	23	17,3	90	27,4
7.4.2-Addizionali Irpef	88	44,9	54	40,6	142	43,2
7.4.3-Imu	69	35,2	48	36,1	117	35,6
7.4.4-Tasse di scopo	9	4,6	4	3,0	13	4,0
7.4.5-Tasi	6	3,1	3	2,3	9	2,7
7.5-Altre tariffe imposte e tasse locali	3	1,5	0	0,0	3	0,9
7.6-Calmieramento prezzi	1	0,5	0	0,0	1	0,3
7.7-Baratto amministrativo	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7.8-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	6	3,1	0	0,0	6	1,8
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 (20,1%), in leggera contrazione rispetto al biennio 2021-2022 (21,4%). Le misure maggiormente diffuse sono le “**azioni di contrasto della violenza contro donne, minori e anziani**” (11,2% delle intese). Seguono le iniziative relative alle “**pari opportunità**” (7,3%), all’“**integrazione**” (6,1%), e alle “**discriminazioni**”

di genere e scelta sessuale” (6,1%). Meno diffuse nei testi negoziali gli interventi relativi alle “discriminazione ai disabili” (1,8%), alle “discriminazioni per età” (0,6%), al “razzismo e xenofobia” (0,6%), al “monitoraggio, ricerca, raccolta dati” (0,3%), alla “democrazia e antifascismo” (0,3%).



Nel passaggio dal 2023 al 2024 si osserva una contrazione di tutte le materie, in termini di diffusione, soprattutto per quelle relative al “contrato della violenza sulle donne, minori e anziani” (dal 16,8% nel 2023 al 3% nel 2024), alle “discriminazioni di genere e scelta sessuale” (dal 9,7% allo 0,8%), all’“integrazione” (dal 9,2% all’1,5%) e alle “pari opportunità” (dal 10,2% al 3%).

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)

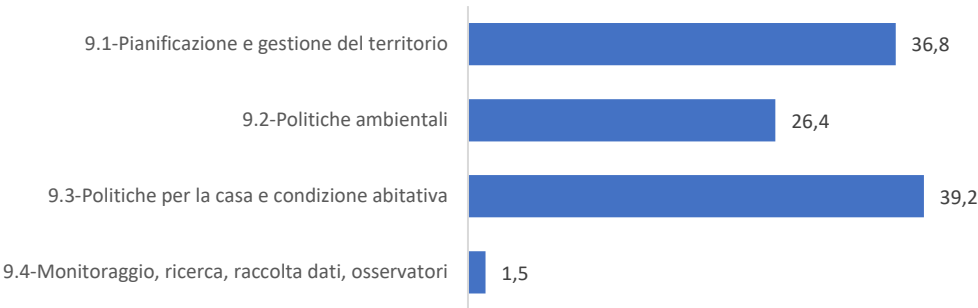
AREE TEMATICHE II LIVELLO	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
8.1-Pari opportunità	20	10,2	4	3,0	24	7,3
8.2-Integrazione	18	9,2	2	1,5	20	6,1
8.3-Discriminazioni per età	2	1,0	0	0,0	2	0,6
8.4-Razzismo e xenofobia	2	1,0	0	0,0	2	0,6
8.5-Discriminazioni di genere e scelta sessuale	19	9,7	1	0,8	20	6,1
8.6-Discriminazioni ai disabili	5	2,6	1	0,8	6	1,8
8.7-Contrasto della violenza su donne, minori e anziani	33	16,8	4	3,0	37	11,2
8.8-Democrazia e antifascismo	1	0,5	0	0,0	1	0,3
8.9-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	1	0,5	0	0,0	1	0,3
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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

L'area tematica delle **Politiche abitative e del territorio - Area 9**, quinta tematica in termini di diffusione, presente nel 59% delle intese del biennio 2023-2024, risulta in aumento rispetto al biennio precedente 2021-2022 (dove interessava il 54,9% delle intese).

All'interno dell'area tre sono le materie di secondo livello maggiormente presenti: le **“politiche per la casa e la condizione abitativa”** (39,2% delle intese), soprattutto nelle sotto-voci dell'edilizia pubblica, degli interventi sugli affitti e della riqualificazione degli alloggi, la **“pianificazione e gestione del territorio”** (36,8%), soprattutto in termini di riqualificazione urbana e del territorio e di piani e infrastrutture del territorio e le **“politiche ambientali”** (26,4%), soprattutto in termini di efficienza e risparmio energetico/idrico e di mobilità urbana/extra-urbana. Residuale in quest'area il tema dei **“monitoraggi, ricerche, raccolte dati, osservatori”** (1,5%).

Fig. 2.12 - Area 9 - Politiche abitative e del territorio, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

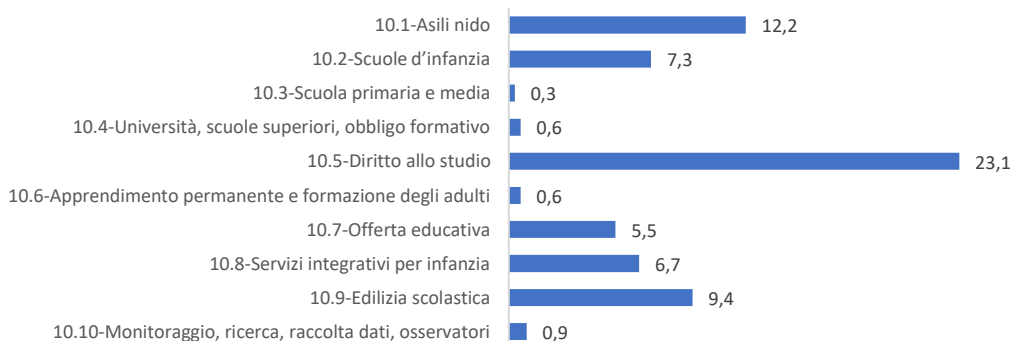
Dal 2023 al 2024 si osserva una contrazione per tutte le tre materie di secondo livello più diffuse. Nello specifico si riduce la diffusione nei testi negoziali della tematica inerente alla **“pianificazione e gestione del territorio”** (dal 42,3% al 28,6%), e soprattutto della relativa tematica di terzo livello **“riqualificazione urbana e del territorio”** (dal 35,7% al 24,1%). Diminuisce la diffusione della voce riguardante le **“politiche della casa e condizione abitativa”** (dal 46,4% al 28,6%), e soprattutto delle relative tematiche di terzo livello **“edilizia pubblica e sociale”** (dal 27,6% al 20,3%) e **“riqualificazione alloggi”** (dal 16,3% al 9%), in misura più contenuta diminuiscono i riferimenti alle **“politiche ambientali”** (dal 28,6% al 23,3%). Aumentano invece i riferimenti alla materia di terzo livello **“piani e infrastrutture del territorio”** (dal 13,8 nel 2023 al 19,5 nel 2024).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
9.1-Pianificazione e gestione del territorio	83	42,3	38	28,6	121	36,8
9.1.1-Riqualificazione urbana e del territorio	70	35,7	32	24,1	102	31,0
9.1.2-Piani e infrastrutture del territorio	27	13,8	26	19,5	53	16,1
9.1.3-Tempi e orari della città	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9.2-Politiche ambientali	56	28,6	31	23,3	87	26,4
9.2.1-Servizi igiene urbana, risanamento e tutela ambientale, verde pubblico	7	3,6	7	5,3	14	4,3
9.2.2-Mobilità urbana ed extraurbana	25	12,8	14	10,5	39	11,9
9.2.3-Efficienza, risparmio energetico e idrico	38	19,4	21	15,8	59	17,9
9.3-Politiche per la casa e condizione abitativa	91	46,4	38	28,6	129	39,2
9.3.1-Edilizia pubblica e sociale	54	27,6	27	20,3	81	24,6
9.3.2-Riqualificazione alloggi	32	16,3	12	9,0	44	13,4
9.3.3-Sfratti ed emergenza abitativa	10	5,1	7	5,3	17	5,2
9.3.4-Interventi sugli affitti	31	15,8	16	12,0	47	14,3
9.3.5-Acquisto prima casa e gestione proprietà immobiliare	1	0,5	1	0,8	2	0,6
9.4-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	3	1,5	2	1,5	5	1,5
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 (44,7%), quest'area risulta sostanzialmente stabile rispetto al biennio 2021-2022 (45,4%). Oltre agli interventi legati al **"diritto allo studio"** (23,1%) (in particolare "mense e trasporti"), le tematiche più diffuse risultano quelle relative agli **"asilo nido"** (12,2%), all' **"edilizia scolastica"** (9,4%), ai **"servizi integrativi per l'infanzia"** (6,7%) e all'**"offerta educativa"** (5,5%). Molto contenuta è la diffusione dei temi relativi al "monitoraggio e ricerca, raccolta dati e osservazioni" (0,9%), all'"apprendimento permanente e formazione degli adulti" (0,6%), all'"università, scuole superiori, obbligo formativo" (0,6%) e alla "scuola primaria e media" (0,3%).

Fig. 2.13 - Area 10 - Politiche dell'infanzia, giovani, educative e dell'istruzione, biennio 2023-2024 (incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)

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

Dal 2023 al 2024 sono diminuiti in modo rilevante i riferimenti nei testi negoziali al tema degli “asili nido” (dal 17,3% al 4,5%), delle “scuole dell’infanzia” (dall’11,2% all’1,5%), dell’offerta educativa (dal 9,2% allo 0%) e del “diritto allo studio” (dal 26% al 18,8%). L’unica tematica per cui si registra un aumento, anche se molto contenuto, è quella relativa a “convenzioni e agevolazioni per gli studenti” (dal 2% nel 2023 al 3,8% nel 2024).

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
10.1-Asili nido	34	17,3	6	4,5	40	12,2
10.2-Scuole d’infanzia	22	11,2	2	1,5	24	7,3
10.3-Scuola primaria e media	1	0,5	0	0,0	1	0,3
10.4-Università, scuole superiori, obbligo formativo	2	1,0	0	0,0	2	0,6
10.5-Diritto allo studio	51	26,0	25	18,8	76	23,1
10.5.1-Pre e post-scuola	17	8,7	7	5,3	24	7,3
10.5.2-Mense e trasporti	36	18,4	18	13,5	54	16,4
10.5.3-Integrazione	7	3,6	2	1,5	9	2,7
10.5.4-Convenzioni e agevolazioni per gli studenti	4	2,0	5	3,8	9	2,7
10.5.5-Contrasto della dispersione scolastica	3	1,5	2	1,5	5	1,5
10.6-Apprendimento permanente e formazione degli adulti	2	1,0	0	0,0	2	0,6
10.7-Offerta educativa	18	9,2	0	0,0	18	5,5
10.8-Servizi integrativi per infanzia	14	7,1	8	6,0	22	6,7
10.9-Edilizia scolastica	23	11,7	8	6,0	31	9,4
10.10-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	2	1,0	1	0,8	3	0,9
Totale documenti (accordi e verbali)	196	-	133	-	329	-

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 17% delle intese del biennio, in contrazione rispetto al biennio 2021-2022 dove era presente nel 20,5% dei testi. Tra le voci in cui si articola tale tematica, la “**promozione dell’offerta e delle attività culturali**” (9,1%) e le “**iniziative di socializzazione**”, centri di aggregazione, turismo sociale, sport di base, (7,9% delle intese) sono quelle più ricorrenti. Seguono ma con una diffusione molto contenuta le iniziative di “**sicurezza urbana**” (2,7%) (piani per la sicurezza integrata, promozione cultura della legalità, sportelli sicurezza, attività di vigilanza ecc.) e quelle di “**promozione del benessere**” (1,5%). Assenti nel biennio in analisi gli interventi legati al “monitoraggio, ricerca, raccolta dati”.

Fig. 2.14 - Area 11 - Politiche culturali, benessere e sicurezza, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Nel complesso tra il 2023 e il 2024 si osservano cambiamenti molto contenuti nella diffusione delle diverse voci, quello di maggiore intensità riguarda l'aumento di interventi legati ai "centri di aggregazione" che passano dal 3,1% nel 2023 al 6,8% nel 2024 e la riduzione delle misure inerenti alla "sicurezza urbana" dal 4,1% allo 0,8%.

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	2023		2024		2023-2024	
	N	Incidenza %	N	Incidenza %	N	Incidenza %
11.1-Promozione dell'offerta e delle attività culturali	20	10,2	10	7,5	30	9,1
11.1.1-Biblioteche e servizi informativi	3	1,5	5	3,8	8	2,4
11.1.2-Attività culturali e interculturali	12	6,1	7	5,3	19	5,8
11.2-Iniziative di socializzazione	15	7,7	11	8,3	26	7,9
11.2.1-Centri di aggregazione	6	3,1	9	6,8	15	4,6
11.2.2-Turismo sociale	3	1,5	1	0,8	4	1,2
11.2.3-Sport di base	7	3,6	3	2,3	10	3,0
11.3-Sicurezza urbana	8	4,1	1	0,8	9	2,7
11.4-Promozione del benessere	5	2,6	0	0,0	5	1,5
11.5-Monitoraggio, ricerca, raccolta dati, osservatori	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Totale documenti	196	-	133	-	329	-

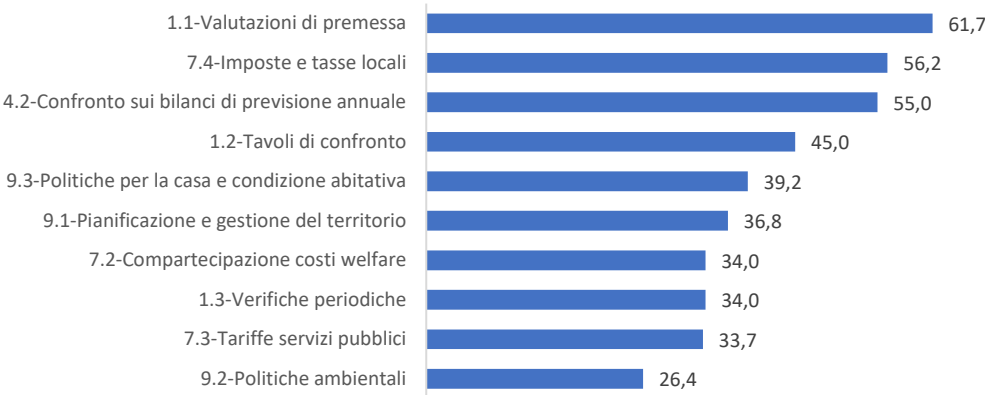
Fonte: Elaborazioni Ires Emilia-Romagna su dati Osservatorio Nazionale della Contrattazione Sociale.

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 2023-2024 sono le valutazioni di premessa (presente nel 61,7% dei testi), le imposte locali (56,2%), i confronti sui bilanci di previsione annuale (55%), i tavoli di confronto (45%) e le politiche per la casa e la

condizione abitativa (39,2%). Seguono in termini di diffusione, interessando più di un terzo dei testi, le politiche di pianificazione e gestione del territorio (36,8%), gli interventi di compartecipazione costi welfare (34%), le verifiche periodiche (34%) e le tariffe per i servizi pubblici (33,7%). Seguono, infine, le politiche ambientali (26,4%).

Fig. 2.15 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, biennio 2023-2024
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Confrontando il 2023 con il 2024 emerge come le dieci tematiche più ricorrenti siano sostanzialmente le medesime nei due anni anche se con posizionamenti e livello di diffusione diverso.

Nel 2023 al primo posto si trovano le imposte e le tasse locali (63,8%), seguite dai confronti sui bilanci di previsione annuale (54,6%), dalle valutazioni di premessa (51%), dalle politiche per la casa e la condizione abitativa (46,4%) e della pianificazione e gestione del territorio (42,3%). Con una diffusione compresa tra il 30 e il 40% si collocano le tariffe dei servizi pubblici, gli interventi di contrasto alla povertà, le verifiche periodiche, i tavoli di confronto e la compartecipazione costi welfare.

Fig. 2.16 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2023
(incidenze percentuali sul totale accordi e verbali)



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

Nel 2024 salgono al primo posto le valutazioni di premessa (77,4%), seguite dai tavoli di confronto (60,9%), dal confronto sui bilanci di previsione annuale (55,6%), dalle imposte e tasse locali (45,1%), dalla compartecipazione costi welfare (36,1%) e dalle verifiche periodiche (33,8%). Con una ricorrenza all'interno dei testi più contenuta troviamo le politiche per la casa e condizione abitativa, la pianificazione e gestione del territorio, le tariffe servizi pubblici e le prestazioni e servizi.

Nel passaggio al 2024 si osserva inoltre come dalle prime dieci tematiche trattate fuoriescano gli interventi di contrasto alla povertà a favore delle prestazioni e dei servizi.

Fig. 2.17 - Aree tematiche di II livello, dieci voci principali, anno 2024
(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 di continuare anche nelle prossime edizioni dell'Osservatorio sulla Contrattazione ad allargare l'analisi a un arco temporale più ampio, in modo da riuscire a comprendere se quanto emerso nell'ultimo biennio, 2023-2024, dove la contrattazione ha avuto una configurazione più simile a quella pre-pandemica, rispetto a quella del biennio 2020-2021, verrà confermato anche nei prossimi anni o se si osserveranno ulteriori cambiamenti. Un monitoraggio che prenda in considerazione un periodo più ampio potrà aiutare nell'analizzare e monitorare tale dinamica.

SEZIONE II - GLI STUDI DI CASO

3 - CST per le politiche abitative a Bologna¹¹

3.1 - Premessa

Lo studio di caso è focalizzato sul verbale di incontro sulle politiche abitative del 2 e 24 settembre 2024 con il Comune di Bologna. Il verbale di incontro, tuttavia, rappresenta un passaggio puntuale di un confronto partecipativo tra le organizzazioni sindacali e le amministrazioni locali sul tema dell'abitare e il tentativo di declinare la messa a terra di interventi pubblici regionali, metropolitani e comunali sul tema dell'abitare. Appare quindi opportuno, prima di descrivere i contenuti del verbale di incontro contestualizzare il quadro di politiche locali sull'abitare e il percorso contrattuale.

I contenuti qui esposti sono il risultato di una ricerca documentale e di interviste semi-strutturate a rappresentanti dei principali attori del percorso contrattuale:

- Camera del Lavoro di Bologna;
- Comune di Bologna, Settore Politiche abitative;
- Città Metropolitana di Bologna, Assessorato delegato a politiche abitative.

3.2 - Analisi di contesto

Nelle sue linee di mandato 2021-2026 “La Grande Bologna, per non lasciare indietro nessuno”, la Città Metropolitana di Bologna oltre ad enfatizzare il rafforzamento dell'integrazione tra politiche abitative e servizi alla persona, rafforzare l'impegno ad una interazione con Acer per il ripristino e reperimento di alloggi da destinare a progetti abitativi per persone con fragilità, a sostenere il Protocollo Sfratti per chi entra in una condizione di morosità incolpevole e rinnovare l'impegno sul Canone Concordato prevede la costituzione di una nuova Agenzia sociale per la casa con l'obiettivo di intercettare le esigenze dei proprietari e la domanda di famiglie, lavoratori e studenti. Nelle linee di mandato si apre alla possibilità di estendere l'Agenzia sociale per la casa da costituirsi del Comune di Bologna a tutta l'area metropolitana.

Nel 2023, il Piano per l'Abitare del Comune di Bologna tra le diverse priorità di intervento ribadisce la centralità di una Agenzia Sociale per gli affitti nella governance dell'edilizia sociale con l'obiettivo di intercettare parte del mercato privato e favorire la rimessa nel circuito dell'affitto a canone concordato alloggi sfitti o uso turistico. In generale, il Piano

¹¹ Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla Camera del Lavoro di Bologna, al Comune di Bologna, Settore Politiche abitative, alla Città Metropolitana di Bologna, Assessorato delegato a politiche abitative.

per l'Abitare del comune di Bologna è un programma per rispondere al problema abitativo della città con un investimento di 200 milioni di euro per la realizzazione di 10 mila alloggi nei prossimi 10 anni attraverso interventi sia pubblici che privati. Il Piano si articola in cinque diverse strategie:

- La costruzione di tre poli di rigenerazione urbana in cui è prevista la costruzione di nuovi alloggi sia per l'ERS (Edilizia Residenziale Sociale) sia per gli studenti pubblici: i tre grandi poli sono Lazzaretto, ex Scalo Ravone ed ex Caserma Stamoto;
- Sperimentazione di forme di coabitare collaborativo attraverso la riqualificazione di edifici pubblici;
- Programmi di rigenerazione dell'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) a partire dal programma "sfitto zero" rivolto alla ristrutturazione di circa 600 alloggi ERP oggi sfitti per carenze manutentive. Questo intervento è quantomai necessario a fronte di oltre 5 mila domande di accesso all'ERP;
- Una nuova governance dell'edilizia sociale dove, oltre all'Agenzia Sociale per l'affitto, si prevede la costituzione di un fondo per l'edilizia sociale alimentato da risorse ricavate dal trasferimento dell'obbligo di realizzazione di Edilizia sociale e altre risorse pubbliche;
- Attrazione e *retention* di talenti nazionali ed internazionali.

Le politiche dell'abitare proposte dal Comune di Bologna trovano una convergenza con la risposta della Cgil nazionale e del Sunia nazionale rispetto alla politica di arretramento del Governo nazionale in tema di politiche per la casa. Nella Petizione per il diritto all'abitare promossa dal Sunia (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari) nel 2024 si individuano quattro priorità:

- Un Piano Casa nazionale con finanziamenti statali e regionali per aumentare il numero di alloggi pubblici sia per l'ERP che per l'ERS;
- Il rifinanziamento del Fondo Nazionale di Sostegno all'Affitto e per la morosità incolpevole per evitare nuove ondate di sfitti, fondi azzerati ormai da 3 anni. Anche l'ultimo stanziamento previsto nell'ultima legge di bilancio risulta, con soli 700 mila euro per tutto il livello regionale, del tutto insufficiente;
- Una legge di regolamentazione nazionale degli affitti brevi turistici partendo dalla proposta di legge nazionale della rete civica dei comuni ad alta tensione abitativa, di cui Bologna è il comune capofila, che prevede la possibilità di regolare il numero di appartamenti da destinare ad uso turistico favorendo una rotazione di zona in zona. A tal proposito, le interviste indicano come la discussione su un intervento legislativo si sia spostato sul livello regionale raccogliendo la proposta della stessa nuova Giunta regionale, sul modello

- dell'esperienza bolognese, di spostare il tema della regolazione degli affitti brevi più su temi di urbanistica ed edilizia quali materie di concorrenza legislativa tra Stato-Regioni e quindi su cui la Regione ha potestà legislativa;
- Piani di riqualificazione urbanistica, edilizia e sociale delle periferie.

3.3 - Il percorso contrattuale sulle politiche abitative

3.3.1 - L'inizio del percorso: Accordo per la coesione sociale

La cornice da cui prende avvio il percorso contrattuale sulle politiche abitative tra Comune di Bologna e Organizzazioni sindacali è l'Accordo per la coesione sociale nel 3 aprile 2023¹², i cui contenuti si focalizzano per l'appunto sulle politiche abitative e sulla salute di prossimità nell'idea che *"il diritto alla casa e diritto alla salute necessitano di un modello sociale ed economico alternativo ad un'idea di città passiva nei confronti delle dinamiche di speculazione finanziaria e impoverimento e invecchiamento della popolazione"*.

Nella sua introduzione l'Accordo di Coesione Sociale individua le principali cause di un intervento sui temi dell'abitare così da trattarlo in modo strutturale e non solo emergenziale:

- La crescita di nuovi poli produttivi e cantieri per le nuove infrastrutture;
- Il forte aumento del settore turistico e la crescita esponenziale dell'utilizzo delle piattaforme online per gli affitti brevi;
- L'aumento della popolazione universitaria;
- Tendenze demografiche che impongono un rilancio della capacità di accoglienza;
- Aumento del costo degli affitti e delle utenze a fronte di una contrazione dei redditi delle famiglie.

In linea con i contenuti delle linee di mandato 2021-2026 *"La Grande Bologna, per non lasciare indietro nessuno"* e del Piano per l'Abitare predisposto dal Comune di Bologna, nell'accordo del 3 aprile 2023 le parti si impegnano:

- A un maggiore sforzo *"per sviluppare soluzioni innovative che consentano di reperire alloggi mancanti e regolare il mercato degli affitti attraverso un maggior investimento pubblico"*;

¹² Tra il Comune di Bologna e le delegazioni Cgil, Cisl e Uil di Bologna composte da rappresentanti delle confederazioni, dei sindacati dei pensionati, dei sindacati del pubblico impiego e, relativamente al confronto sulle politiche abitative, da Sunia, Siset e Uniat.

- A costituire un tavolo di confronto sulle politiche abitative a livello metropolitano. La dimensione metropolitana, come emerge dalle interviste, è stata ricercata per potere avere un punto di azione più ampio su cui incardinare il coordinamento delle politiche abitative, sia ERP che ERS, con altre politiche territoriali quali la mobilità e il trasporto pubblico;
- A sostenere e valorizzare un percorso partecipato per la definizione del ruolo della Agenzia sociale per l'affitto e in attesa della sua costituzione spostare tutte le risorse disponibili al "fondo affitti" (1,1 milioni) facendo così scorrere la graduatoria;
- A coinvolgere il sistema imprenditoriale del territorio afferente al Patto Metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile in una logica di responsabilità sociale d'impresa. Il coinvolgimento del mondo imprenditoriale, sarebbe indirizzato all'individuazione di soluzioni innovative rivolte alla cosiddetta fascia intermedia, ovvero nuclei familiari incapaci di rispondere autonomamente all'attuale mercato immobiliare. Tale impegno rafforzerebbe e svilupperebbe ulteriormente la previsione di costituzione del Fondo per l'edilizia sociale indicata nell'ambito del Piano per l'Abitare del Comune di Bologna.

3.3.2 - Il focus dello studio di caso: il verbale di accordo del 2 e 24 settembre 2024

Al verbale di accordo del 3 aprile 2023, sono seguiti diversi incontri formali e informali i cui contenuti sono poi confluiti nei verbali di accordo di settembre 2024, ossia l'oggetto specifico dello studio di caso. L'obiettivo esplicitato dell'accordo è quello di dare attuazione all'Accordo per la coesione sociale nella città di Bologna siglato il 3 aprile 2023.

L'accordo si concentra principalmente su tre direttrici:

- Rifinanziamento per il 2025 del Protocollo Sfratti a causa della totale assenza di risorse statali, e quindi nazionali, a sostegno del Fondo per la morosità incolpevole. A tal proposito, l'intervista al Comune di Bologna sottolinea come il numero delle convalide di sfratto sia calato repentinamente dal picco del 2013-2014 (da circa 1300 nell'anno alle attuali 30-40 convalide nell'anno) grazie alla preziosa convergenza di istituzioni e parti sociali che ha dato origine al primo protocollo sfratti in Italia, antesignano della legge sul Fondo Morosità Incolpevole a livello nazionale;
- Sostegno del fondo affitti per far fronte, anche in questo caso, alla mancanza di finanziamenti nazionali attraverso risorse comunali e regionali e pressioni

politiche verso il Governo nazionale affinché reinserisca nella Legge di Bilancio le risorse per aiutare le famiglie a sostenere gli affitti (3 mensilità): in Emilia-Romagna sono venuti meno 40 milioni di euro a cui i 10 milioni di euro di compensazione regionale non riescono inevitabilmente a dare una risposta alle oltre 11 mila famiglie che nel solo territorio di Bologna avevano partecipato al bando per accedere ai contributi di supporto all'affitto;

- Strutturazione e definizione delle risorse necessarie per l'Agenzia sociale per l'Affitto a cui è strumentalmente collegato il Fondo sociale per l'abitare attraverso cui creare strumenti innovativi finanziati dal mondo imprenditoriale e gestiti tramite Agenzia.

Oltre a mettere allo studio una possibile sperimentazione di forme di "coabitazione intergenerazionale" tra studenti e nuclei famigliari composti da anziani, le parti concordano di destinare il residuo di bilancio 2024-2026 a finanziamento del fondo per morosità incolpevole per gli anni 2024-2026 (circa 1 milione di euro). Allo stesso tempo, l'amministrazione comunale si impegna con risorse proprie a finanziare lo scorrimento della graduatoria del Fondo Affitti approvata nel 2023.

La scelta del Comune di Bologna di concludere lo scorrimento della graduatoria del Fondo Affitti apre ad una divergenza con le vedute sindacali che, diversamente, auspicavano un nuovo bando per l'affitto nel 2024, così come proposto dalla Regione. Se la volontà sindacale era principalmente dettata dal costruire linee di supporto economico più allineate all'evoluzione del bisogno abitativo, la scelta del Comune di Bologna di concludere lo scorrimento della graduatoria "affitti" esistente, come emerge dall'intervista, risponde principalmente alla volontà di non creare "*aspettative non esaudibili*" a fronte della forte crescita delle domande (tra il 2019 ed il 2022 le domande per il Fondo Affitti sono passate da circa 2 mila a oltre 11 mila) e della disponibilità di risorse comunali e regionali in un contesto di arretramento delle risorse economiche nazionali. A tal proposito, sempre l'intervista al Comune di Bologna sottolinea come attraverso una indagine a campione si sia verificato come le domande rimaste in graduatoria in larga maggioranza (90%) avessero mantenuto i requisiti di accesso al Fondo Affitti.

3.3.3 - I primi risultati del percorso: i bilanci di previsione 2025-2027

In linea con l'impegno assunto nell'Accordo di Coesione Sociale e in attuazione a quanto convenuto nel verbale di incontro di settembre 2024, i verbali di accordo sui Bilanci di previsione 2025-2027 tra le Organizzazioni sindacali (Cgil, Cisl e Uil, Spi-Cgil, Fnp-Cisl, Uilp, Fp Cgil, Cisl-FP e Uil-Fpl)) e il Comune di Bologna (19 dicembre 2024) e la Città

Metropolitana (20 dicembre 2024) confermano l'impegno delle parti a proseguire il percorso di confronto per la imminente strutturazione e funzionamento dell'Agenzia Sociale per l'affitto in una dimensione metropolitana e a coordinare le politiche ERP, ERS, studentati pubblici e progetti di housing sociale.

L'aver inserito nei bilanci di previsione non solo l'impegno assunto nell'accordo sulla Coesione Sociale in tema di politiche abitative ma anche la costituzione della nuova Agenzia Sociale per l'abitare in una dimensione metropolitana ha, dal punto di vista sindacale, due meriti. Il primo è quello di rendere economicamente operative le misure assunte nel percorso negoziale con le amministrazioni locali in tema dell'abitare. Il secondo, è quello di aver conferito alla Agenzia Sociale la dimensione metropolitana, in linea con la prospettiva sindacale: *"c'è un intreccio di situazioni che rendeva necessario affrontare su scala metropolitana questa partita"*.

3.4 - La costituzione della Agenzia Sociale per l'affitto

Il 27 dicembre 2024 la Giunta Comunale insieme a Città metropolitana e ASP Bologna hanno costituito la Fondazione di partecipazione Abitare Bologna con funzione di agenzia pubblica per la locazione e gestore sociale per la sperimentazione di nuovi progetti di abitare collaborativo, costituzione poi approvata formalmente dal Consiglio comunale in data 20 gennaio 2025. La Fondazione ha una Assemblea dei Soci e un Consiglio di Amministrazione fondato da un rappresentante dei 3 soggetti fondatori ma è aperta alla partecipazione di più soggetti: ad oggi hanno già manifestato l'interesse a partecipare alla Fondazione l'Acer, l'azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna (ERGO) e il Forum del Terzo settore. Come emerge dall'intervista al Comune di Bologna, la struttura aperta della fondazione è il risultato di una scelta politica orientata ad allargare quanto più possibile il numero di soggetti coinvolti così da allargare le alleanze per intercettare domanda e offerta abitativa e costruire credibilità. Proprio in questa direzione, sottolinea l'intervista, si ipotizza la partecipazione delle rappresentanze degli inquilini e dei proprietari attraverso un accordo sindacale che preveda anche le condizioni economiche per la collaborazione del sistema sindacale come partner della Fondazione (redazione contratti, attestazioni, condivisione banche dati...).

La Fondazione parte da un investimento iniziale di circa 5 milioni di euro, derivante principalmente da risorse Pon Metro (circa 4 milioni di euro) e dalla liquidazione dell'ex agenzia metropolitana per l'affitto (circa 800 mila euro), e una dotazione di circa 400 alloggi ERS su tutto il territorio metropolitano i cui canoni alimenteranno la cassa della fondazione. Il principale obiettivo della Agenzia è quella di rispondere all'esigenza, già

evidenziata nel Piano dell’Abitare del Comune di Bologna, di intercettare una parte degli alloggi privati, oggi sfitti, sottoutilizzati o ad uso turistico per locarli a canoni concordati a famiglie con specifiche fragilità economiche e sociali.

Per comprendere il bacino di intervento dell’Agenzia sociale dell’affitto, il Comune di Bologna, per il solo territorio comunale, ha realizzato un’analisi con la collaborazione del Politecnico di Milano e la società Avanzi Spa per stimare il numero di abitazioni potenzialmente vuote a Bologna¹³ e poter così aprire, come emerge dall’intervista al Comune di Bologna, un confronto tra le parti interessate a partire da un dato affidabile e metodologicamente trasparente. Attraverso l’incrocio di diverse banche dati e attuando una metodologia di osservazione a sottrazione¹⁴, si stima che a Bologna il numero di abitazioni potenzialmente inutilizzate vari tra 13.500 e 15.300. Si tratta perlopiù di abitazioni costruite oltre 50 anni fa e questo spinge a ipotizzare che il mancato utilizzo possa dipendere dallo stato manutentivo e ai relativi costi.

La capacità di intercettare parte del patrimonio immobiliare inutilizzato è strettamente dipendente dagli incentivi e i benefici che la nuova Agenzia sociale per l’abitare dispone per convincere i proprietari a rimettere le loro abitazioni nel circuito dell’affitto concordato. I diversi strumenti introdotti sono il risultato sia di una declinazione delle linee guida del Piano Casa della Regione sia di un sistema “*di plus*” voluto e sostenuto dal Comune di Bologna per rispondere all’impegno delle parti sociali a contenere gli aumenti dei canoni in sede di rinnovo dell’accordo territoriale sul canone concordato nel 2024:

- 12 mesi di copertura nel caso di affittuari morosi;
- Contributi a fondo perduto per piccole ristrutturazioni e quindi fondi da investire sulla manutenzione abitativa;
- Abbattimento dell’IMU. Su tale punto è in atto un’indagine fortemente sollecitata dalle organizzazioni sindacali, come evidenziato dalla intervista alla Città Metropolitana, volta a mappare le diverse aliquote IMU applicate ai canoni concordati nei diversi comuni. Ad oggi la misura e la modalità dell’abbattimento dell’IMU non sono ancora state definite ma, come si evince dall’intervista al Comune di Bologna, si sta lavorando per una definizione insieme alle parti sindacali. Sempre relativamente al Comune di Bologna, la Giunta ha inserito nella prima manovra correttiva del bilancio 2025 un fondo di compensazione per l’IMU di 600 mila euro da destinare alla fondazione per il biennio in corso;

¹³ OMSA, Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna, Quaderno 3, settembre 2024.

¹⁴ Si seleziona dal patrimonio abitativo, a partire dalle banche dati catastali, le abitazioni che non sono prime case, non pagano la TARI, non hanno utenze elettriche attive e dove non abitano conduttori.

- Compensazione della differenza tra il massimo del valore del canone concordato e il valore intermedio - nell'intervallo di oscillazione tra minimo e massimo previsto dagli accordi metropolitani del canone concordato – attribuito al locatario. In questo modo, si interviene in una doppia direzione: garantire il valore massimo al locatore e ulteriore abbattimento del canone per il locatario.

3.5 - Considerazioni conclusive: i punti di vista a confronto

Le parti intervistate (Camera del Lavoro di Bologna, Città Metropolitana e Comune di Bologna) trovano una larga convergenza nei contenuti e nella valutazione della direzione che le politiche abitative hanno assunto nel tempo. È infatti la stessa parte sindacale ad evidenziare come i contenuti dell'Accordo di Coesione Sociale, da cui poi si è sviluppato il percorso contrattuale sul tema, sia in stretta continuità con il Piano per l'Abitare del Comune di Bologna. Oltre alla cornice offerta dal Piano Casa regionale, la naturale convergenza maturata sui temi abitativi, inoltre, come evidenziato dall'intervista alla Città Metropolitana e al Comune di Bologna, nasce anche dalla collaborazione sviluppatasi fin dalle Linee di mandato 2021-2026 in tema di politiche abitative e dalla consapevolezza che il coinvolgimento sindacale garantisca *“tanti sportelli di attenzione”* per monitorare il funzionamento della macchina amministrativa sul territorio. La *“convergenza nei fatti”*, come sottolinea l'intervista al Comune di Bologna, è maturata negli anni grazie ad una comune sensibilità con il sindacato a fronte dell'innalzamento delle tensioni abitative a partire dal problema alloggi per studenti fino alla questione degli affitti brevi per fini turistici. A tal proposito, si riconosce una larga collaborazione tra istituzioni e parti sindacali per un contenimento del fenomeno. Il Comune di Bologna, infatti, guarda con interesse alla campagna del Sunia e della Federconsumatori *“Questo condominio non è un albergo”* per la segnalazione dei disagi agli affitti brevi così come ai maggiori controlli resi possibili con l'introduzione dei codici identificativi e agli adempimenti e responsabilità formali che il Comune ha imposto a chi destini un alloggio a fini turistici (come il cambio di destinazione d'uso).

In particolare, la convergenza di vedute si rileva nella individuazione delle cause di un intervento prioritario sulle politiche abitative e dell'abitare a Bologna. In particolare, l'intervista alla Cgil pone in risalto come la città di Bologna sia ormai *“respingente”* dal punto di vista abitativo e come la *“fascia grigia”* di popolazione, ossia che non riesce a stare nel rapporto di mercato domanda-offerta della casa, sia in rapida ascesa. Allo stesso tempo, come sottolineano le interviste alla Città Metropolitana e al Comune di Bologna, l'attrattività del mercato libero e degli affitti brevi a fini turistici hanno prodotto e continuano a produrre una contrazione degli affitti a canone concordato, a cui sarebbe

importante contrapporre un “intreccio virtuoso” tra il mercato a canone libero e a canone concordato: negli ultimi anni si contano circa 5 mila contratti a canone concordato in meno.

Anche rispetto alle priorità di intervento, si rilevano ampie convergenze soprattutto strategiche. Ampia sintonia tra le parti emerge, infatti, nella priorità di rendere disponibile tutta l’edilizia pubblica sfitta e nella volontà politica di spostare il tema dell’abitare da un tema di pianificazione ad un tema di welfare reindirizzando opportunamente, come sottolinea l’intervista alla Città Metropolitana, le risorse degli enti. In linea con tale principio, si pone in risalto come a livello metropolitano si stia lavorando sul profilo di comunità favorendo la coabitazione tra più nuclei famigliari in un’ottica non solo di supporto sociale ma anche di sostenibilità economica.

In particolare, per la parte sindacale le due priorità strategiche per l’abitare sono la costituzione di una Agenzia sociale per l’abitare, ossia uno strumento pubblico di incontro tra domanda e offerta per drenare porzioni di una vasta area di abitazioni sfitte e inutilizzate verso il canone concordato, e la predisposizione di un Fondo sociale per l’abitare per coinvolgere direttamente il mondo imprenditoriale traendo spunto dall’esperienza sindacale dell’“1% sociale” degli anni ’70.

Se verso la costituzione dell’Agenzia sociale la parte sindacale esprime piena soddisfazione, l’implementazione del Fondo sociale per l’abitare rimane ancora una aspettativa sindacale a cui rispondere. L’introduzione degli strumenti di facilitazione dell’intermediazione tra domanda e offerta tra locatori e locatari in capo all’Agenzia sociale, infatti, ha sicuramente il merito, dal punto di vista sindacale, di aver tenuto conto di un percorso partecipativo, da un lato, e, dall’altro, di essere finalmente incentivi efficaci per portare parte del patrimonio abitativo inutilizzato verso il canone concordato, diversamente da quanto realizzato dalla pre-esistente Agenzia Metropolitana per l’Abitare. La costituzione del Fondo Sociale, invece, è ancora in potenza ma trova nella costituzione dell’Agenzia sociale la premessa istitutiva e nella dimensione metropolitana della stessa Agenzia sociale la condizione di agibilità per spostare nel tavolo del Patto Metropolitano per il lavoro la discussione sul come coinvolgere il mondo imprenditoriale. Ad oggi, come emerge dall’intervista alla parte sindacale, il confronto con le associazioni datoriali è ancora aperto a valutare diversi gradi e misure di coinvolgimento.

Anche dal punto di vista della Città Metropolitana, la costituzione del Fondo Sociale rimane ancora un “*punto faticoso*”. In particolare, si sottolinea, come ad oggi non sia ancora stata trovata “*una interlocuzione attiva*” soprattutto con le imprese di costruzioni e come non si sia ancora sedimentato un principio di bilanciamento territoriale delle

risorse sul modello del Fondo Perequativo Metropolitano per gli oneri di urbanizzazione. A tal proposito, si fa riferimento all'attuale progettualità che cade sotto il nome di Club Pro in cui grandi imprese attive sul territorio bolognese sperimentano in chiave laboratoriale scambi tra pubblico e privato. In passato ci si era occupati della mobilità e quest'anno la discussione è spostata sul tema abitativo ed in particolare su come innescare processi di rigenerazione di immobili pubblici inutilizzati da mettere poi a disposizione di chi lavora nelle imprese interessate. Anche in questo caso, sottolinea l'intervista alla Città Metropolitana, gli sforzi del confronto sono orientati ad uscire da una stretta logica di scambio e valorizzare una distribuzione territoriale dei benefici prodotti. Anche il Comune di Bologna, come emerge dall'intervista, guarda con interesse alla possibilità di costruire ipotetici modelli da trasferire poi nella dimensione della contrattazione sociale territoriale sulle politiche abitative: modelli in cui le aziende si fanno carico della ristrutturazione degli appartamenti comunali, li utilizzano per i propri dipendenti per un certo periodo pagando una parte del canone al Comune per la gestione per poi restituirli alla collettività.

4 - Accordo quadro con il Distretto socio-sanitario Pianura Est su interventi e servizi per la non autosufficienza¹⁵

4.1 - Premessa

L'Accordo quadro relativo al Distretto socio-sanitario Pianura Est è stato sottoscritto nel dicembre 2022 dalla Presidente del Comitato di Distretto, dalla Direttrice del Distretto e in modo unitario dalle Organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil Confederali e Pensionati, e si caratterizza in particolare per due aspetti: da un lato per l'estensione territoriale di livello distrettuale, livello sempre più centrale per la programmazione e l'erogazione di interventi di welfare territoriale, e dall'altro per i contenuti stessi dell'accordo, relativi alla definizione di interventi e servizi a supporto delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie.

Rispetto all'estensione territoriale dell'accordo, attraverso la definizione di norme regionali e nazionali, la dimensione distrettuale sta progressivamente assumendo sempre più importanza sia rispetto alla definizione degli interventi in materia di welfare territoriale sia rispetto al loro finanziamento. Come riportato nell'ultimo Piano Sociale e Sanitario regionale 2017-2019, il Distretto rappresenta lo snodo strategico e il punto nevralgico per realizzare ed erogare in modo sempre più integrato i servizi sanitari, sociali e socio-sanitari, e l'ambito sul quale orientare la lettura dei bisogni e delle risorse e la programmazione degli interventi¹⁶. A livello distrettuale viene infatti definito e condiviso il Piano di Zona distrettuale per la salute e per il benessere sociale, che individua gli obiettivi generali e settoriali per la pianificazione locale in un'ottica di integrazione degli interventi di carattere sociale e sanitario e, allo stesso tempo, di questi con le politiche ambientali, urbanistiche, abitative, formative, occupazionali e culturali, così come previsto dall'art. 29 della Legge 2/2003 e successive modifiche. Rispetto al finanziamento degli interventi, tra i diversi Fondi che permettono di supportare gli interventi a livello distrettuale figura il Fondo regionale per la non autosufficienza, economicamente molto rilevante e finalizzato a finanziare i servizi rivolti alle persone in condizioni di non autosufficienza e di disabilità e a coloro che se ne prendono cura.

Rispetto invece ai contenuti dell'accordo in analisi, il progressivo invecchiamento della popolazione, con la crescita in particolare dei grandi anziani e dei nuclei unipersonali familiari composti da soli anziani, conferisce al tema della non autosufficienza una

¹⁵ Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste allo Spi-Cgil di Bologna (livello provinciale, di zona e di lega) e alla Presidente del Comitato di Distretto Pianura Est.

¹⁶ <https://salute.regione.emilia-romagna.it/ssr/organizzazione/piano-sociale-e-sanitario>.

sempre maggiore urgenza all'interno della programmazione degli interventi di welfare. Interventi che necessariamente dovranno sempre più basarsi su una visione multidimensionale della condizione di vulnerabilità delle persone, integrare interventi di diversa natura (sanitari, sociali, relazionali, abitativi, ...), strutturarsi in relazione ad un allungamento medio della durata del bisogno, confrontarsi con la modificazione delle reti familiari e prevedere il coinvolgimento di tutti gli attori che si occupano della cura delle persone non autosufficienti, in particolare dei servizi sanitari e sociali, dei caregiver e degli assistenti familiari.

Per approfondire l'accordo in analisi, e in particolare il percorso che ha portato alla sua sottoscrizione, la definizione degli interventi e il loro livello di applicazione, sono stati intervistati i firmatari dell'accordo dello Spi-Cgil di Bologna (livello provinciale, di zona e di lega) e la Presidente del Comitato di Distretto Pianura Est.

4.2 - Il percorso contrattuale tra continuità e criticità

Come riportato sia dalla parte sindacale che dal comitato di distretto, i confronti che hanno supportato la definizione dell'accordo si collocano in continuità con le altre esperienze contrattuali realizzate a livello distrettuale, e in particolare con i confronti previsti per la definizione dei Piani di Zona distrettuali e i relativi Piani attuativi. La necessità di sottoscrivere un accordo che delineasse nuovi interventi e servizi a supporto della non autosufficienza si intensifica e assume maggiore rilievo in seguito alle criticità emerse durante la fase pandemica, che avevano evidenziato come fosse necessario rafforzare gli interventi per supportare le persone non autosufficienti presso il proprio domicilio e i caregiver impegnati nella cura dei propri familiari.

Nel percorso contrattuale, se tra la parte sindacale e quella politica si è registrata una condivisione rispetto alla definizione degli interventi, nel confronto con la parte tecnica del Distretto si sono registrate alcune criticità. La parte sindacale sottolinea come i referenti dell'area tecnica abbiano mostrato un certo grado di resistenza al confronto, dove le proposte di natura sindacale venivano parlabilmente vissute come una ingerenza rispetto allo svolgimento della professionalità dell'area tecnica. Tale resistenza è stata confermata anche dopo la sottoscrizione dell'accordo, quando non sono stati attivati i tavoli tecnici di confronto richiesti dalle organizzazioni sindacali per definire e monitorare in maniera più puntuale i singoli interventi.

Rispetto a tali dinamiche, il comitato di distretto ha sottolineato come sia importante che la parte tecnica adotti un approccio culturale diverso nei confronti della contrattazione sociale, che valorizzi maggiormente il valore della negoziazione sociale e

non la consideri un'attività secondaria rispetto alle attività amministrative ordinarie. La difficoltà nell'organizzare tavoli tecnici di approfondimento successivi all'accordo non dipende però secondo il comitato di distretto da una mancata volontà della parte tecnica, ma quanto da una criticità di carattere strutturale e gestionale, in quanto il personale tecnico che segue la contrattazione sociale è impegnato anche nelle altre attività ordinarie distrettuali. La scarsa numerosità del personale e la mancanza di tempo a disposizione sono dunque le criticità che rendono difficile convocare ulteriori tavoli di approfondimento successivi alla sottoscrizione dell'accordo.

Un'altra criticità emersa durante il confronto, e che in generale interessa in maniera trasversale i diversi accordi annuali, è il concetto di "programmazione prudenziale", così come definita dalla parte sindacale. Nei diversi accordi, infatti, si riscontra una discrepanza temporale tra il momento in cui viene svolta la programmazione (inizio anno) e il momento in cui le risorse vengono effettivamente assegnate dalla Regione (fine anno), generando una incertezza rispetto alle risorse effettivamente disponibili al momento della programmazione. La programmazione dunque si basa da un lato su una ipotesi di risorse che verranno assegnate al distretto, e dall'altro sui "risconti" (risorse non spese) degli anni precedenti, che rappresentano una quota economicamente importante su cui si svolge il percorso di negoziazione. Tale dinamica genera una criticità rispetto alla definizione della quantità di risorse da assegnare ai singoli interventi, poiché il distretto è orientato a discutere solo delle risorse certe al momento della programmazione, mentre la parte sindacale a impegnare anche le risorse dei risconti per finanziare maggiormente i diversi interventi. Allo stesso tempo, anche l'eccessiva frammentazione ed eterogeneità delle forme di finanziamento rende complicata una loro gestione organica e l'attribuzione delle risorse ai singoli interventi.

Infine, la parte politica ha sottolineato come talvolta si possa riscontrare una certa farraginosità nel confronto dovuto ad una sovrapposizione del livello di contrattazione comunale con quello distrettuale. Se è comprensibile che le piattaforme avanzate dai sindacati a livello comunale contemplino anche gli aspetti di carattere sociale e socio-sanitario, spesso questi aspetti sono sviluppati e gestiti a livello distrettuale. All'interno degli accordi comunali si riscontrano dunque impegni che appartengono ad un livello di contrattazione superiore, quello distrettuale, e che nella loro condivisione e attuazione in sede distrettuale possono dunque non essere pienamente sovrapponibili e coerenti con quanto condiviso a livello comunale.

4.3 - I contenuti dell'accordo: interventi e servizi per la non autosufficienza

All'interno dell'Accordo quadro, oltre alla condivisione delle priorità contenute all'interno del Programma Attuativo 2022 del Piano di Zona per la salute e il benessere sociale 2018-2020, vengono delineate alcune azioni e interventi a sostegno delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie, finanziate attraverso le risorse economiche di diversi Fondi, di seguito riportati. In generale, l'accordo si concentra sulle seguenti macro aree di interventi: contributi economici per sostenere le spese per assistenti familiari/badanti e per l'accesso in Cra, interventi a supporto dei caregiver, attività formative rivolte ad assistenti familiari/badanti, interventi finalizzati all'autonomia abitativa.

Nello specifico, nell'ambito della programmazione FRNA/FNA, considerando anche i risconti dell'anno precedente, si era condiviso di confermare l'“Avviso pubblico per l'assegnazione di contributi economici straordinari per le spese sostenute per assistenti familiari”, promuovere un “Avviso per contributi a favore delle persone non autosufficienti in lista di attesa per l'accesso in CRA”, potenziare le misure di Solievo a domicilio – Solievo in struttura, proseguire nell'attivazione di PAI per incrementare l'offerta di posti residenziali, confrontarsi su nuovi strumenti che potessero aumentare la tempestività delle risposte per i non autosufficienti gravi in lista di attesa, e infine incrementare le risorse destinate all'ASSDI anziani.

Nell'ambito del Fondo finalizzato Caregiver, si è scelto di promuovere una “Rete distrettuale di servizi e interventi a favore dei Caregiver” che prevedesse la destinazione di spazi dedicati ai caregiver nella rete territoriale degli Sportelli Sociali per offrire informazioni e orientamento verso la rete servizi, l'organizzazione di giornate “promozionali” (feste, open day servizi), di servizi di supporto psicologico e di accompagnamento, e l'attivazione di una figura “di sistema” dedicata alla progettazione e implementazione di tale “Rete distrettuale a favore dei caregiver”.

Nell'ambito dei Fondi del Programma Attuativo 2022, si è condiviso di proseguire con le attività formative rivolte alle assistenti familiari/badanti, di verificare la fattibilità per istituire un elenco badanti distrettuale, di organizzare corsi per i caregiver familiari e professionali e laboratori di comunità per costruire reti comunitarie tra badanti, associazioni e cittadini, e di realizzare un progetto di “Consolidamento ed estensione del sistema di prevenzione” al fine di valorizzare la capacità di autodeterminazione delle persone non autosufficienti.

Infine, nell'ambito dei Fondi PNRR è stata richiamata la necessità di realizzare gli investimenti approvati relativi alle soluzioni abitative per l'autonomia delle persone

disabili e ai progetti socio-lavorativi “Progetti di vita indipendente”, e promuovere forme di residenzialità protetta per gli anziani.

4.4 - Il livello di applicazione degli interventi

Per rispondere agli obiettivi condivisi nell'accordo sono stati messi in campo diversi interventi. Ad esempio, in continuità con alcuni bandi precedentemente implementati a livello distrettuale è stato creato un Avviso per erogare contributi economici per sostenere le spese relative agli assistenti familiari, mentre per la prima volta è stato emanato un Avviso per erogare contributi per le persone in lista di attesa per l'ingresso in CRA, affinché potessero usufruire di posti letto residenziali in strutture private. Sono state avviate le attività relative all'autonomia abitativa e si è proseguito nell'attivazione dei PAI per andare incontro all'esigenza di incrementare l'offerta dei posti letto residenziali, ma la mancanza di tavoli di approfondimento specifici non ha permesso di condividere e adottare nuovi strumenti per aumentare la tempestività delle risposte per coloro che sono in lista d'attesa, così come non si è proseguito sulla verifica della fattibilità per istituire un elenco badanti distrettuale. Sono state svolte le attività di formazione rivolte ai caregiver e alle assistenti familiari, ma non hanno generato gli impatti attesi in sede di contrattazione.

Entrambe le parti hanno sottolineato come se da un lato gran parte degli interventi delineati dall'accordo siano stati avviati, dall'altro permangano alcuni interrogativi circa l'efficacia degli stessi nel coinvolgere i potenziali destinatari e la mancanza di strutturalità nell'erogazione di alcuni servizi.

Rispetto al coinvolgimento dei destinatari, sia la parte sindacale che quella politica hanno sottolineato come la comunicazione sugli interventi attuati sia carente nei confronti della cittadinanza, e alcune persone pur potendo beneficiare dei servizi non ne fanno richiesta poiché non ne sono a conoscenza. L'attore pubblico promuove gli interventi attraverso i propri servizi sociali e il proprio sito web, strumento quest'ultimo che risulta essere poco accessibile per le persone più anziane. Lo Spi si occupa di diffondere le informazioni alla cittadinanza attraverso volantini e attraverso la condivisione delle informazioni con il Direttivo e con gli attivisti di Lega, affinché possano a loro volta comunicarle ai cittadini che si rivolgono alle diverse sedi sindacali. La parte sindacale auspica come la comunicazione da parte del Distretto sui servizi presenti possa essere sempre più proattiva nei confronti della cittadinanza, ad esempio è stato richiesto di prevedere un invio di una comunicazione alle famiglie che potrebbero usufruire degli interventi messi in campo per informali sui servizi e sulle modalità per accedervi. Analogamente, la parte sindacale ha riportato come le caratteristiche stesse degli

avvisi/bandi possano limitare l'efficacia degli interventi, perché prevedono una certa complessità nella definizione dei criteri di accesso e un importante impegno temporale tra le diverse fasi di creazione del bando, selezione delle domande ed erogazione dei servizi, che non sempre riescono ad essere rispondenti rispetto all'urgenza del bisogno. Anche in questo caso, lo Spi si auspica che in futuro si possano erogare i servizi e i contributi direttamente ai potenziali beneficiari, superando lo strumento del bando e dando risposte più tempestive all'intera platea di beneficiari.

Entrambe le proposte, una migliore comunicazione ed erogazione dei servizi, prevedono un sistema efficace e costantemente aggiornato di mappatura delle caratteristiche della popolazione e delle relative fragilità e bisogni. L'assenza di una conoscenza puntuale dell'universo dei potenziali beneficiari rende infatti difficoltoso implementare i servizi in un'ottica proattiva, così come strutturare un sistema di misurazione degli impatti degli interventi messi in campo. La parte sindacale ha richiesto l'attivazione di tavoli specifici per richiedere una mappatura statistica della popolazione e delle fragilità, utile per agire in maniera mirata sulle persone a più alto grado di vulnerabilità e per monitorare l'efficacia degli interventi, ma tali incontri non sono mai stati concretizzati in sede distrettuale. Anche il comitato di distretto ha sottolineato come sia necessario rafforzare le azioni di monitoraggio e rendicontazione degli interventi al fine di quantificarne la loro efficacia, in termini di beneficiari coinvolti e di risposta al bisogno.

Rispetto invece alla mancanza di strutturalità nell'erogazione di alcuni servizi, nelle interviste sono stati richiamati principalmente due aspetti. Da un lato l'assenza di quadro legislativo solido a livello nazionale e regionale su come gestire ed erogare alcuni interventi per la non autosufficienza, in particolare rispetto al tema delle assistenti familiari e al loro rapporto con il sistema pubblico. Dall'altro lo stanziamento di finanziamenti di carattere annuale, che non permettono di dare una strutturalità economica, e di conseguenza programmatica ed operativa, agli interventi. Alcuni di essi, come ad esempio le azioni rivolte ai caregiver e alle assistenti familiari, rischiano dunque di essere gestiti in forma sperimentale e transitoria, non generando l'impatto immaginato e atteso in sede di contrattazione.

4.5 - La valutazione complessiva dell'accordo e l'importanza della contrattazione a livello distrettuale

Nel complesso, a livello programmatico, sia la parte sindacale che quella politica valutano positivamente l'accordo, in quanto riesce a dare una risposta articolata in diverse dimensioni alla non autosufficienza (domiciliarità, residenzialità, caregiver, assistenti familiari), seppur parziale rispetto all'importante domanda di servizi su tale

fronte. Entrambe le parti sono consapevoli che tali interventi non possono essere risolutivi rispetto all'urgenza e all'aumento di tali bisogni, e sottolineano come siano necessarie normative e linee guida a livello nazionale e maggiori risorse economiche per progettare servizi sempre più rispondenti ai bisogni. A livello negoziale, per dare continuità all'accordo in analisi, nel 2024 è stato sottoscritto un ulteriore accordo a livello distrettuale dove venivano riconfermati diversi interventi, come gli Avvisi per l'assegnazione dei contributi economici per sostenere le spese per le assistenti familiari e l'accesso in CRA, la prosecuzione dei PAI, il mantenimento delle risorse destinate all'ASSDI, i servizi a supporto dei caregiver, le iniziative formative rivolte alle assistenti familiari e l'attuazione degli investimenti PNRR a favore dell'autonomia abitativa. Inoltre, all'interno del nuovo accordo, sono stati contrattualizzati ulteriori 15 nuovi posti letto presso le CRA accreditate per implementare l'offerta residenziale distrettuale.

A livello operativo, l'applicazione degli interventi dell'accordo analizzato è stata eterogenea. Da un lato sono state implementate alcune azioni, come ad esempio l'emanazione degli Avvisi per i contributi economici per sostenere le spese per le assistenti familiari e per l'accesso in CRA. Altri interventi non hanno avuto il rilievo e gli effetti auspicati in sede contrattuale, come quelli relativi ai caregiver e alle assistenti familiari. Alcuni interventi invece non si sono concretizzati, come la verifica della fattibilità di un elenco badanti distrettuale e la condivisione di nuovi strumenti per aumentare la tempestività delle risposte per coloro che sono in lista d'attesa.

Le aree di miglioramento individuate possono essere ricondotte all'implementazione di tavoli di confronto successivi alla sottoscrizione dell'accordo che permettano di condividere le caratteristiche dei singoli interventi e di monitorare gli impatti degli stessi, in termini di beneficiari coinvolti e di grado di risposta al bisogno, ma anche azioni volte a rendere sempre più proattiva la comunicazione dei nuovi servizi verso i potenziali beneficiari, e azioni finalizzate a strutturare forme di erogazione dei servizi sempre più rispondenti e tempestive nei confronti delle persone non autosufficienti.

Passando dal singolo accordo alla contrattazione distrettuale nel suo complesso, sia la parte sindacale che quella politica hanno sottolineato come tale livello di confronto risultati sempre più centrale per la programmazione integrata degli interventi di welfare e per il loro finanziamento. Il confronto a livello distrettuale permette di condividere esperienze e buone prassi tra i diversi attori, e gli interventi erogati permettono di fornire una sempre maggiore omogeneità di servizi alla cittadinanza, anche se permangono alcune criticità. Da un lato è stato sottolineato il concetto di "programmazione prudenziale", elemento che indica come agli interventi vengano attribuite delle ipotesi di risorse economiche, a causa del disallineamento temporale della fase di

programmazione distrettuale (inizio anno) con quella di attribuzione delle risorse economiche effettive da parte del livello regionale (fine anno). Sempre sul fronte delle risorse, è emersa la presenza di una eccessiva frammentazione delle forme di finanziamento, che rende più complicata una loro gestione organica. Dall'altro lato, è emerso come la presenza di Unioni dei comuni a geometria variabile pregiudichi l'erogazione di servizi omogenei alla cittadinanza. In tal senso, sarebbe dunque utile avere una normativa che uniformi la struttura delle Unioni e indichi in maniera stringente quali dovrebbero essere i servizi delegati all'Unione, al fine ottenere un miglioramento rispetto all'uniformità dei servizi erogati, ma anche rispetto alla loro gestione economica ed organizzativa.

Rispetto alle dinamiche organizzative sindacali, la parte sindacale ha sottolineato come vi sia la necessità di creare maggiori sinergie tra la contrattazione sociale e quella aziendale, per rafforzare l'azione sindacale sia nella fase di proposta degli interventi nei confronti dell'attore pubblico, sia nella fase di potenziale mobilitazione a sostegno di quegli stessi interventi. Come riportato nell'intervista, alcune azioni per rafforzare tale sinergia potrebbero essere la condivisione tra le diverse categorie sindacali dei contenuti delle piattaforme di contrattazione sociale, dove ogni categoria potrebbe dare il proprio contributo in base alle proprie competenze, ma anche la condivisione dei risultati della contrattazione sociale all'interno dei luoghi di lavoro per informare i lavoratori/trici dei diversi interventi di welfare locale ottenuti, aumentandone la consapevolezza rispetto alle opportunità esistenti e la potenziale partecipazione in azioni di rivendicazione di ulteriori interventi pubblici (socio-sanitari, sociali, abitativi, di trasporto, ...). Resta infine l'aspetto relativo al finanziamento della crescente richiesta di interventi di welfare, tra cui di servizi a supporto alla non autosufficienza, che, come emerso dall'intervista, dovrà svilupparsi sia riprendendo i risultati positivi di alcune esperienze del passato (l'1% ai servizi sociali), sia sperimentando nuove forme di finanziamento, superando così sperimentazioni emergenziali nell'uso delle risorse a favore di interventi strutturali, a partire dall'incremento dei posti Cra accreditati e contrattualizzati.

5 - Protocollo di intesa AUSL Parma – CGIL, CISL UIL Parma per la riduzione delle liste di attesa sanitarie¹⁷

5.1 - Contesto

L'idea di siglare il protocollo è emersa nel corso delle tante interlocuzioni che come OO.SS. abbiamo avuto con l'allora direttore dell'AUSL di Parma Massimo Fabi, dopo l'uscita della delibera regionale 620/2024 e il verbale di confronto che fu siglato dalle OO.SS. confederali e dal sindacato dei pensionati. Ricordiamo che la delibera 620 delinea un processo articolato per la presa in carico e la gestione dei tempi d'attesa per il livello regionale con particolare accento sulla specialistica ambulatoriale e la diagnostica. Interviene soprattutto sulle modalità di accesso alle visite ambulatoriali, tocca il tema delle liste d'attesa e della responsabilizzazione di tutto il sistema, a partire dai medici di medicina generale. In quel contesto, si mirava a rendere il contenuto della delibera più prossimo al territorio, dando un tratto di estrema operatività.

5.2 - Elementi costitutivi del protocollo

I sindacati confederali miravano a realizzare un protocollo, inteso come procedura, che rendesse possibile sostanzialmente due cose:

1. Informare l'utenza sul funzionamento del modello di accesso al sistema sanitario come previsto nella delibera di cui sopra;
2. Avere accesso ad un sistema informativo e di monitoraggio sull'evoluzione di tale accessibilità.

Per quanto riguarda il primo punto, l'obiettivo era informare l'utenza sulle possibilità più appropriate di accesso alle prestazioni specialistiche, deflazionando le liste d'attesa e prevenendo accessi impropri nel pronto soccorso degli ospedali di Parma e di Fidenza. Dunque, l'obiettivo era quello di spiegare alla cittadinanza come avere un approccio più razionale a tutto il sistema di accesso alle cure e relative caratteristiche, a partire dalla rete delle case di comunità, perché nei tempi recenti si è sviluppata in tutta la provincia una rete, attraverso le case di comunità, che può offrire prestazioni che non rendono necessario andare al pronto soccorso.

Esiste infatti un sistema diffuso sul territorio, fatto dai medici di medicina generale, dai

¹⁷ Lo studio di caso è stato elaborato a partire dall'intervista alla Segretaria generale della CGIL di Parma.

pediatri di libera scelta, che operano ambulatorialmente; tuttavia, c'erano e ci sono ancora su certe specializzazioni tempi d'attesa molto lunghi. In questi casi accade che le persone non attendono la visita e al primo aggravamento si recano al pronto soccorso. Oltre a questo, al fine di sgonfiare le liste d'attesa è necessario lavorare all'approccio che il medico di medicina generale ha con l'utente. Molto spesso ci sono delle prescrizioni di esami non appropriate, ovvero eccessive a causa dell'incapacità di valutare accuratamente quello che si rende davvero necessario. Nel protocollo si è voluto prevedere di attivare un processo di sensibilizzazione e di educazione rispetto ai medici di medicina generale di fare delle prescrizioni appropriate oppure di farle rispettando però la reale urgenza.

Il secondo punto è relativo al monitoraggio, perché le organizzazioni sindacali con il protocollo si impegnano a dare un contributo rispetto all'obiettivo finale di un corretto accesso sistemico alla rete di cura e dunque di deflazionamento delle liste di attesa, a fronte della possibilità di poter avere accesso ai dati di monitoraggio per valutare se effettivamente di assiste ad un processo di miglioramento.

Il punto politico sostenuto dalle OO.SS è che fosse giusto collaborare per migliori soluzioni, tuttavia se le OO.SS si espongono per illustrare e agevolare la tesi sviluppata a livello regionale e contenuta della delibera di cui sopra, è necessario poter accedere ad un meccanismo di verifica e monitoraggio rispetto agli obiettivi della tesi stessa.

5.3 - Recepimento del protocollo

Il protocollo è stato recepito nella conferenza territoriale sociosanitaria, dopo che è stato siglato, e si è iniziato a promuoverlo all'interno dei distretti. Il primo distretto è stato quello di Fidenza, dove si colloca il secondo più grande ospedale della provincia dopo quello del capoluogo, verso la fine di dicembre 2024,

Era importante che i Sindaci conoscessero il protocollo e aiutassero a costituire “una sorta di pool” formato da sindacalisti, operatori professionali delle aziende sanitarie e appunto una figura politica del territorio per fare iniziative che mirano a spiegare come funzionano le liste d'attesa, perché si formano, gli ambiti in cui l'attesa è maggiore e le relative ragioni. Si tratta dunque di “andare a spiegare cos'è un'urgenza, cos'è la differita, quali sono i tempi e quali sono le problematiche. Perché non è vero che c'è ritardo su tutto. Ci sono dei ritardi su alcune specializzazioni. A Parma, per esempio, sono la dermatologia e l'oculistica” (Segretaria generale CGIL Parma).

Per queste due specializzazioni il problema principale è la mancanza di medici specialisti. A Parma per una visita oculistica la lista d'attesa è di quasi un anno (anche

per persone che potrebbero dover essere operate di cataratta). Quando è stato siglato il protocollo, c'era in opzione la possibilità di utilizzare gli specializzandi in oculistica, per le patologie meno impattanti, con la supervisione di un professionista esperto, per ricevere e fare le prime visite. Questo avrebbe contribuito a deflazionare le liste. Su questo punto le OO.SS attendono un riscontro supportato da dati di monitoraggio per comprendere se effettivamente questa opzione è stata attivata.

5.4 - Problematiche relative al raggiungimento degli obiettivi

Esiste un elemento di delicatezza relativo all'impegno delle OO.SS, previsto nell'accordo che ha portato al protocollo, nell'organizzare le assemblee di cittadini per spiegare le diverse modalità di accesso al sistema sanitario ovvero il rischio di incontrare la cittadinanza quando il sistema di miglioramento e monitoraggio non è ancora a regime. Il rischio in particolare è quello di illustrare modalità e canali che non sono ancora ben funzionanti, per questa ragione le OO.SS stanno attendendo di vedere se il sistema di miglioramento e monitoraggio è effettivamente in opera. Un fattore che ha contribuito a rallentare i tempi è stato l'avvicendamento nella AUSL di Parma del direttore generale, dopo che quello uscente è divenuto Assessore regionale della sanità.

Al fine di ridurre i tempi di attesa per visite ed esami e, di riflesso, prevenire la pressione sul pronto soccorso, sono numerose le strategie che sarebbe necessario mettere in atto e non su tutte è semplice agire. Come già illustrato sopra, per alcuni ambiti sanitari esiste una carenza dei medici specialisti. A questo di aggiungono i problemi che seguono:

- I medici di medicina generale sono diventati di difficile accesso. Si può fare anche molta fatica a contattarli, e le visite possono essere molto veloci, il che porta alla tendenza a moltiplicare richieste di esami e visite specialistiche che potrebbero essere più contenute. Le case di comunità che avranno personale presente per più ore al giorno e nei festivi dovrebbero aiutare in tal senso;
- Un altro aspetto che alimenta le liste di attesa sono i decorsi post-operatori, non sempre i controlli che seguono un intervento sono direttamente gestiti dalla struttura che ha operato. Questo riversa un volume importante di richieste di prescrizioni sul sistema, con tempistiche a volte disallineate che conducono a dover ripetere gli esami in vista dei controlli;
- I CAU sono stati utili nel "tamponare" il sovraffollamento dei PS ma non risolvono naturalmente il problema delle liste di attesa;
- Le farmacie possono evolvere in produttori di servizi in termini di esami specialistici (farmacia dei servizi), è possibile migliorare l'integrazione con tutto il sistema sanitario territoriale;

- È necessario, una volta avviate le azioni di miglioramento del funzionamento del sistema nel suo complesso, costruire una narrazione stabile e chiara sul suo funzionamento. Se il sistema è complesso, poco chiaro, mal funzionante e instabile ovvero soggetto a frequenti cambiamenti le persone non sanno come interagire con esso e contribuiscono involontariamente al suo malfunzionamento.

Il sistema di monitoraggio, ovvero l'accesso ai dati sulla performance e la relativa discussione con le OO.SS. rappresenta al momento sia una problematica, perché non ancora stabilmente funzionante, ma anche l'elemento ritenuto di maggiore importanza per le OO.SS e fulcro del protocollo stesso. Viene ritenuto infatti dalle OO.SS il modo per avere una concreta possibilità di entrare nel merito dei dati, di avere agibilità sul tema. Le OO.SS hanno accettato di siglare il protocollo d'intesa per dotarsi di strumenti utili ad affrontare nel dettaglio le discussioni nei distretti, dove le liste d'attesa sono sempre una questione centrale ed avere una posizione nel merito. Infine c'è una questione più generale che rende importante questo, come altri accordi: "stringere protocolli significa sempre, da un punto di vista sindacale, stare nelle cose" (Segretaria generale CGIL Parma).

6 - Distretto Ovest Provincia di Ferrara - Protocollo operativo distrettuale per la prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne¹⁸

6.1 - Contesto

Il protocollo è nato dalla volontà del Distretto Ovest della provincia di Ferrara e realizzato tramite un percorso partecipato messo in atto in collaborazione con il Centro Donna Giustizia di Ferrara, le Organizzazioni Sindacali, i Servizi Sociali, il Comitato Unico di Garanzia del Comune di Cento, il Centro Uomini Autori di Violenza di Ferrara, i Servizi Scolastici ed Educativi, gli Enti del Terzo Settore, il Forum Terzo Settore Provinciale, l'Azienda Usl di Ferrara, le Istituzioni Scolastiche, le Forze dell'Ordine e Udi Ferrara, al fine di individuare procedure volte ad esprimere risposte adeguate e condivise al fenomeno della violenza di genere.

Cento, il Comune capofila di Distretto, aveva già un suo protocollo approvato nel 2016 e la volontà, in occasione del rinnovo, era quella di dotarsi di un protocollo a livello distrettuale. Gli altri due distretti, Nord e Sud-Est, si erano già dotati di un loro protocollo.

Si è lavorato partendo dalle basi che già c'erano, ovvero il protocollo sul contrasto alla violenza di genere del Comune di Cento, si è inteso andarlo ad estendere all'intero territorio distrettuale, aggiornandolo ed integrandolo mediante un percorso partecipato. La volontà infatti era quella di non calare dall'alto un protocollo già esistente ma di comporne uno insieme, mediante diversi soggetti interlocutori, calandolo sul territorio che non è solo quello di Cento, ma dell'intero Distretto.

Il protocollo è stato siglato al termine di un percorso partecipato nel 2024 da un vasto numero di soggetti, sulla base della necessità di mettere in rete i servizi esistenti ed operativi di sostegno e accompagnamento alle donne vittime di violenza, dunque, come strumento per conseguire i seguenti obiettivi:

- Rendere nota la rete di servizi esistenti a tutta la cittadinanza;
- Consentire alle diverse figure professionali che operano nei Servizi pubblici (Sanitari, Sociali, Forze dell'Ordine, ecc.) e che intercettano donne che hanno subito violenza, di esprimere risposte adeguate e condivise;
- Fungere da strumento per l'accesso e l'accoglienza ai servizi forniti dai soggetti

¹⁸ Lo studio di caso è stato elaborato a partire dalle interviste alla CGIL Ferrara e all'Assessora al Welfare Comune di Cento.

- che intervengono a tutela e/o in aiuto di donne vittime di violenza;
- Promuovere campagne di info-formazione e sensibilizzazione;
- Mettere a conoscenza dei servizi le modalità di intervento dei partner della rete e mantenere cooperazione tra le diverse realtà presenti.

Il Comune di Cento, in qualità di capofila del Distretto Ovest per la realizzazione del protocollo, al fine di condividere gli obiettivi con i soggetti che intervengono a tutela e/o in aiuto di donne vittime di violenza, ha promosso un percorso partecipato finalizzato a mettere in campo azioni in maniera integrata. Attraverso il protocollo, nell'affrontare il fenomeno della violenza sulle donne, si è voluto infatti confermare una metodologia di lavoro interdisciplinare che favorisca e rafforzi percorsi di tutela della donna attraverso una più stretta collaborazione tra le istituzioni e/o le organizzazioni, mantenendo un costante rapporto di interlocuzione.

6.2 - Elementi costitutivi del protocollo

Il protocollo mappa, in primo luogo, le diverse attività del territorio, condotte dai diversi soggetti messi in rete, che possono in modalità integrata contribuire alla prevenzione e contrasto della violenza di genere nonché stabilisce un tavolo di coordinamento delle attività e gli impegni assunti dai cinque Comuni del Distretto Ovest. Inoltre, nell'ambito del protocollo, si individuano tutti i possibili punti di accesso per la donna vittima di violenza e si concordano indicazioni e strategie condivise per affrontare il primo colloquio ovvero la prima occasione nella quale la donna ha la possibilità di raccontare le violenze subite.

Inoltre ogni soggetto sottoscrittore del protocollo si impegna a promuovere, attuare e mettere in campo azioni, procedure e strategie condivise finalizzate ad azioni di contrasto, sensibilizzazione e prevenzione della violenza di genere.

Nello specifico, la rete si impegna ad attuare interventi di informazione e formazione:

- Per le famiglie e in ambito scolastico su tematiche quali relazioni interpersonali, sessualità, emozioni, linguaggio e affettività, identità di genere, stereotipi e pregiudizi, attraverso un approccio metodologico volto a favorire il coinvolgimento delle fasce giovanili (letture di approfondimento, contenuti video, laboratori peer education, creazione di materiale, incontri con esperti e professionisti, attività che facilitino lo sviluppo di un uso critico dei social network). Inoltre, si impegna a proporre attività formative e di approfondimento per il personale scolastico, educativo e ogni altro soggetto che a vario titolo si

- rapporta con i giovani e le giovani;
- Per i minori, tramite corsi specifici che insegnino loro come comportarsi nel caso in cui dovessero entrare in contatto con un caso di violenza (Es. progetto 118 bimbi);
 - Per la cittadinanza, attraverso il coinvolgimento dei Centri antiviolenza e dei Centri per Uomini Autori di Violenza – CUAV (convegni nelle Piazze, eventi pubblici).

Infine il protocollo dedica ampio spazio ad una accurata descrizione delle procedure da mettere in atto per ognuno dei soggetti coinvolti nella rete, a seconda del proprio ruolo, per contribuire al contrasto del fenomeno della violenza di genere. In particolare vengono individuati i punti di accesso o contatto per le vittime, le indicazioni e strategie condivise per affrontare il primo colloquio con le stesse, il ruolo svolto dai diversi soggetti della rete tra cui quello delle cosiddette sentinelle, gruppo del quale le OO.SS. fanno parte.

6.3 - Il percorso partecipato

Il percorso di realizzazione del protocollo si è articolato in cinque incontri strutturati in gruppi di lavoro con il metodo del “World Cafè”, che ha permesso il confronto costruttivo. Questo ha reso possibile formalizzare il lavoro della rete che ha stabilito gli intenti e gli obiettivi su cui lavorare e ha condiviso le procedure interne dei soggetti coinvolti.

Il percorso partecipato è stato valutato molto importante sia da chi lo ha coordinato, il Comune di Cento, sia dalle OO.SS. perché ha rimesso intorno ad un tavolo diversi soggetti che si sono rivisti per lavorare attorno al tema in oggetto. Uno degli obiettivi è infatti anche quello di far sì che i soggetti che compongono la rete si conoscano tra di loro e la rete sia sempre ben integrata e costruita. Un protocollo può funzionare, diventare operativo, e non rimanere solo sulla carta, se i soggetti che partecipano alla sua costruzione si conoscono, si integrano e sanno come collaborare.

I soggetti partecipanti sono stati numerosi, tra cui: tutte le istituzioni scolastiche, il centro donne e giustizia Ferrara APS, il centro di ascolto per uomini maltrattanti, la polizia locale, il comando provinciale dei Carabinieri, i servizi sociali professionali e amministrativi, i servizi sociali polifunzionali, i servizi scolastici, l'ufficio relazione con il pubblico URP, l'azienda ASL nelle varie ramificazioni che potevano essere interessate al percorso, CGIL, CISL e UIL, l'Unione Donne in Italia APS sede di Ferrara, il Forum provinciale del terzo settore di Ferrara.

Il percorso si è svolto con diverse tappe: la prima tappa è stata quella di giovedì 11 aprile 2024, quindi un primo incontro in cui c'è stata una presentazione del percorso, si è condiviso quale voleva essere del lavoro. Martedì 21 maggio 2024 c'è stato il secondo tavolo, in cui con l'aiuto di tutti i soggetti sono stati individuati i punti di accesso per le donne vittime di violenza, si è parlato di come svolgere il primo colloquio, chi sono le sentinelle e come svolgere la prevenzione. Il 20 giugno 2024 ha avuto luogo il terzo tavolo con lo sviluppo ulteriore delle tematiche affrontate e la conclusione di quanto è emerso. Infine il martedì 24 settembre c'è stato un aggiornamento sulle procedure interne e il 22 ottobre l'ultimo incontro per la restituzione al tavolo della bozza del protocollo.

Non sono emerse situazioni di difficoltà particolare nel lavoro al protocollo, piuttosto si è reso evidente quello su cui è necessario intervenire, che è esattamente un obiettivo del protocollo, ovvero la conoscenza del servizio nella sua completezza e delle modalità di intervento dei numerosi partner della rete nonché mantenere la cooperazione tra le diverse realtà.

6.4 - Ruolo dei sindacati confederali e messa a terra

La presenza delle OO.SS è di particolare rilevanza perché attraverso la presenza radicata in vari ambiti territoriali possono intervenire in aiuto dei soggetti nelle attività di sensibilizzazione, formazione nei luoghi di lavoro, all'interno della stessa organizzazione sindacale ed anche svolgere il ruolo di sentinella, formale o informale, ovvero sapere indirizzare la persona che si trova in quel momento di difficoltà presso i punti di accesso.

Al fine di dare impulso e monitorare la vita del protocollo è stato inserito all'interno del protocollo il Tavolo tecnico di coordinamento e monitoraggio che si riunisce con cadenza semestrale e può essere convocato per ulteriori incontri da uno qualsiasi dei soggetti della rete.

Questa scelta è stata trainata dalla volontà di trasmettere, ancora una volta, che nulla è stato calato dall'alto ma tutti i soggetti partecipanti possono farsi promotori dell'esigenza di riunirsi per monitorare e capire se si sta proseguendo nella giusta direzione o se c'è qualcosa che va ricalibrato. Il ruolo del Tavolo è declinato nel protocollo: nel monitoraggio e valutazione dell'effettiva applicazione di quanto disposto e nel corso dei cinque anni di valenza del protocollo possono aggiungersi altri soggetti non presenti al momento della sottoscrizione.

In particolare l'obiettivo del Tavolo è:

- Monitorare e valutare l'effettiva applicazione di quanto disposto e condiviso all'interno del protocollo;
- Consolidare la rete territoriale tra i soggetti firmatari al fine di tenere monitorato il fenomeno della violenza sulle donne, individuando e proponendo lo sviluppo di nuovi interventi e azioni coordinate;
- Promuovere la conoscenza dei soggetti della rete tramite un costante rapporto di interlocuzione tra essi;
- Promuovere iniziative di informazione e formazione volte alla sensibilizzazione e alla prevenzione del fenomeno;
- Assicurare la necessaria integrazione con le politiche di ogni Comune del Distretto.

7 - Protocollo sulle relazioni sindacali in materia sanitaria e socio-sanitaria in Romagna¹⁹

7.1 - Il contesto

L'Azienda USL della Romagna, nata il 1.1.2014, in sostituzione delle precedenti Aziende sanitarie locali di Forlì, Cesena, Ravenna e Rimini, è attualmente la più grande delle 8 esistenti in regione ed una delle più grandi d'Italia. La popolazione di riferimento è infatti pari ad $\frac{1}{4}$ di tutta la popolazione regionale, circa 1.125.000 residenti, e i dipendenti pubblici in essa impiegati sono quasi 17.000 (dato 2023), i $\frac{1}{4}$ dei quali di sesso femminile. Comprende 75 comuni distribuiti in tre province: Rimini, Ravenna e Forlì-Cesena. Si articola in 8 distretti su 38 complessivamente presenti in regione. Dispone di 7 presidi ospedalieri, con annesso pronto soccorso, più altri 6 stabilimenti ospedalieri e inoltre 33 case della comunità (ex case della salute). Sul territorio insiste anche un IRCCS (Istituto di ricovero e Cura a Carattere Scientifico), quello di Meldola (FC) a partecipazione mista, pubblico e privato.

Si tratta quindi di un'azienda di grandi dimensioni e complessità, che ha avuto bisogno nella fase iniziale di un'intensa fase negoziale e di un grande lavoro di omogeneizzazione per uniformare governance, processi, strutture e procedure, per far sì che la nuova azienda sanitaria non fosse semplicemente la somma delle quattro aziende preesistenti. È questa la fase dell'accentramento, nella quale si è costituita ed ha iniziato ad operare l'Azienda unica della Romagna.

Nella fase successiva c'è stato invece soprattutto bisogno di definire cosa e come andava decentrato, sia nella programmazione sia nella gestione operativa, e di costruire un'efficiente articolazione organizzativa territoriale.

Per il sindacato era poi essenziale far corrispondere ad ogni specifico livello di governance un corrispondente, adeguato momento di confronto nel quale poter esercitare il proprio ruolo di rappresentanza.

7.2 - L'accordo quadro e il protocollo

È stato a partire da questa consapevolezza che si è giunti, dopo una serie di incontri e sulla base di specifiche proposte formulate da Cgil Cisl e Uil della Romagna, ad un primo testo di accordo quadro con la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria (CTSS) della

¹⁹ Lo studio di caso è stato elaborato a partire dall'intervista alla Segretaria generale della Camera del Lavoro di Forlì-Cesena.

Romagna e con l’Azienda USL della Romagna, nel quale venivano definiti e condivisi alcuni obiettivi e principi fondamentali, in primo luogo la centralità dei Distretti Socio-Sanitari come strutture decentrate attraverso le quali garantire in tutti i territori i servizi di base e specialistici a più larga diffusione, pur mantenendo in capo all’Azienda Usl Romagna un ruolo di governo, sia programmatico sia gestionale, e in capo alla CTSS una funzione di carattere strategico generale, di indirizzo.

Sulla base di questo primo accordo, sottoscritto tra le Parti il 31 luglio 2023, si è giunti nel novembre 2024, da parte dei medesimi contraenti, alla definizione di un “Protocollo sulle relazioni sindacali confederali in sede aziendale, provinciale e distrettuale in materia sanitaria e socio-sanitaria”.

Questo Protocollo, che dichiara esplicitamente la volontà di attenersi al principio del “contemperamento delle ragioni del decentramento con quelle dell’integrazione”, articola il sistema delle relazioni sindacali su tre livelli: strategico, provinciale e distrettuale.

A livello strategico CTSS, Azienda e Organizzazioni sindacali confederali si impegnano a confrontarsi sugli atti di “programmazione, indirizzo, organizzazione e gestione dei servizi a valenza sanitaria e socio-sanitaria”, nonché sulla distribuzione di questi ultimi sul territorio. Vengono citati tra gli altri a titolo esemplificativo gli investimenti, i rapporti con l’Università, l’erogazione di servizi diretta o in accreditamento o in appalto o esternalizzati o in affidamento, la definizione della rete ospedaliera, di quella oncologica e “in generale delle reti e programmi aziendali”.

A livello provinciale il Coordinatore dei distretti, i direttori dei distretti afferenti alla provincia, i comitati di distretto e le Organizzazioni sindacali confederali dovranno occuparsi, tra l’altro, del coordinamento tra i Distretti presenti nella provincia (3 in quella di Ravenna e in quella di Forlì-Cesena, 2 in quella di Rimini) e delle “connessioni tra i servizi erogati dai presidi ospedalieri polispecialistici e distrettuali presenti nella provincia”.

Questo livello di coordinamento provinciale è particolarmente importante, perché consente di favorire integrazioni operative tra i diversi distretti, nonché di avere sedi di confronto adeguate quando si tratta di affrontare tematiche di dimensione oggettivamente provinciale, come ad esempio quello della riforma della disabilità, per il quale la provincia di Forlì-Cesena è stata scelta tra le altre dalla legislazione nazionale come territorio di avvio della sperimentazione.

A livello distrettuale infine si prevede che Direttore di distretto, Comitato di distretto e Organizzazioni sindacali confederali si confrontino, anche qui a titolo esemplificativo, su

temi quali “il fabbisogno di assistenza specialistica e territoriale, in forma residenziale, ambulatoriale e domiciliare”, le relazioni tra Azienda sanitaria ed Enti Locali in particolare per ciò che concerne le cure primarie e l’integrazione fra servizi sociali e sanitari e in generale tutte le materie che riguardano i servizi sanitari prestati sul territorio, compresi l’impiego delle risorse per la non autosufficienza, il sistema di accreditamento e le politiche di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini. In quest’ultimo caso, quello del livello distrettuale, è prevista una periodicità almeno semestrale dei confronti.

In sostanza, grazie a queste disposizioni, è consentito al sindacato, in modo chiaro e uniforme per tutta l’area della Romagna, di esercitare a pieno il proprio ruolo di soggetto contrattuale che interviene in maniera “preventiva e concertativa” su “tutte le materie sanitarie e sociosanitarie di competenza distrettuale”.

Questa è forse l’acquisizione più importante contenuta nel Protocollo. Trasposta poi dall’Azienda Usl della Romagna anche nel proprio “Atto Aziendale”, che costituisce una sorta di Statuto dell’Azienda stessa e che riconosce esplicitamente le relazioni sindacali “quale strumento indispensabile per lo sviluppo efficace delle strategie di gestione e di valorizzazione delle risorse umane, la definizione degli assetti organizzativi, i processi di programmazione dei servizi sanitari e socio-sanitari” (Atto Aziendale, art. 3.7 - Le Organizzazioni sindacali).

Di grande rilevanza è anche il fatto che tutto il modello organizzativo dell’Azienda sia ridisegnato in coerenza con i contenuti del Protocollo sottoscritto. Anche di questo si trova conferma nel già citato Atto Aziendale.

Questo aspetto, che ha significato trovare un delicato equilibrio tra uniformità e decentramento, ossia tra il ruolo strategico generale della CTSS e l’aderenza alle specificità territoriali che solo l’operatività dei Distretti può garantire, è stato sicuramente il nodo più complesso da dirimere.

7.3 - In attesa di un bilancio

Complessivamente il Protocollo è frutto di «un lavoro prolungato e difficile, che ha portato un buon risultato grazie alla fattiva collaborazione non solo delle tra Camere del Lavoro di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, ma anche all’apporto dato dalle categorie dello SPI e della Funzione Pubblica»²⁰. Né vanno sottovalutate le difficoltà derivanti dalla necessità di trovare una posizione unitaria tra tre centrali confederali che hanno a loro

²⁰ Riflessioni raccolte durante l’intervista.

volta modelli organizzativi molto diversi tra loro: una Cisl da tempo unificata a livello di area Romagna, una Uil molto concentrata nei quattro comuni capoluogo e infine una Cgil che, dopo l'unificazione delle Camere del Lavoro di Forlì e Cesena, è articolata appunto sui tre livelli provinciali.

Ovviamente è ancora troppo presto per fare dei bilanci e per valutare gli effetti e il buono o cattivo funzionamento dell'architettura organizzativa e di relazioni sindacali disegnata nel Protocollo, anche se qualche segnale in positivo si può già cogliere: «già vediamo come l'Azienda abbia iniziato ad organizzarsi in maniera più vicina al territorio».

Certamente saranno decisivi i mesi che verranno. «Abbiamo fatto un percorso, abbiamo gettato delle buone basi di lavoro, ma adesso siamo nella fase operativa, nella quale dovremo misurarci con l'esercizio concreto di quanto concordato».

8 - Verbale di confronto fra Regione Emilia-Romagna e Cgil Cisl Uil Emilia-Romagna in tema di accreditamento dei servizi sociosanitari²¹

8.1 - Premessa

Il tema dell'accREDITamento dei servizi socio-sanitari investe direttamente la qualità della vita di chi risiede sul territorio regionale. Si tratta quindi di uno dei temi che meglio rappresenta il respiro ampio dell'azione negoziale del sindacato, tesa appunto al miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini e le cittadine.

È in questo senso, in primo luogo, che il verbale di confronto fra Regione Emilia-Romagna e CGIL CISL UIL Emilia-Romagna in tema di accREDITamento dei servizi sociosanitari con particolare riferimento a quelli dell'assistenza agli anziani e alle anziane e alle persone con disabilità, siglato il 31/07/2024, assume una centralità rilevante nel merito delle attività di contrattazione sociale territoriale oggetto di questo report, tanto più che risponde a una priorità specifica della popolazione regionale.

In secondo luogo, considerando la cornice normativa e negoziale del verbale, il documento rappresenta bene la complessità dell'attività di contrattazione sociale.

Questo capitolo è organizzato in tre paragrafi principali, il primo riguarda l'articolazione dettagliata del documento con alcuni approfondimenti; il secondo riguarda la cornice negoziale che colloca politicamente e temporalmente il documento; il terzo è dedicato invece alla fase di implementazione.

8.2 - L'articolazione del testo

Il verbale consta essenzialmente di tre parti: una premessa, politica, che colloca l'accordo nell'ampio perimetro del confronto delle OO.SS. con il governo regionale in materia di servizi sociosanitari, ribadendo i principi che animano la DGR 1638/2024, dedicata all'accREDITamento dei servizi per anziani e persone con disabilità non autosufficienti, posizionandola rispetto a quel perimetro di confronto tra Regione e OO.SS.; una seconda, che elenca gli obiettivi della collaborazione tra le OO.SS. e la

²¹ La sintesi proposta in questo capitolo è stata realizzata a partire dalla lettura dei documenti e dalla preziosa interlocuzione con la segretaria CGIL Emilia-Romagna con delega al welfare; con la Direzione generale Cura della persona, Salute e Welfare della Regione Emilia-Romagna e la segreteria Assessora a Welfare, Terzo settore, Politiche per l'infanzia, Scuola della Regione Emilia-Romagna. Quanto riportato nel testo è l'esito di rielaborazioni dell'autore e salvo ove diversamente specificato non può essere considerato responsabilità degli interlocutori e interlocutrici.

Regione; e una terza parte, più operativa, che fissa alcune tappe per un'effettiva realizzazione dei principi alla base dell'accordo.

Per quanto riguarda la prima parte, i principi fondamentali sono due: quello relativo alla centralità del governo pubblico del sistema dei servizi e delle prestazioni sociosanitarie, che deve essere garantito attraverso "un'equilibrata" presenza di gestioni pubbliche; quello relativo alla qualità del servizio, legata a doppio filo con quella del lavoro di chi opera nelle strutture accreditate. Il lavoro, in queste strutture, dovrà quindi essere stabile, tutelato e rispettoso delle norme e dei CCNL sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative. Con riferimento a quest'ultimo punto è opportuno sottolineare l'accento posto nel verbale alla rappresentatività delle Organizzazioni Sindacali, essendo questa una condizione attualmente non sempre garantita. Da un lato si tratta di un'affermazione coerente con quella formulata nel codice degli appalti che fa riferimento al CCNL "stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale" (Ex. Art 11 comma 1, DL 31/03/2023 N. 36) e che deve essere inserita nell'accordo contrattuale con il gestore privato. Dall'altro, si tratta di un passo in avanti verso l'equiparazione dei trattamenti dei lavoratori e delle lavoratrici dei servizi sociosanitari, perché limita la frammentazione osservata in precedenza dovuta alla mancata specificità della natura del rapporto di lavoro prevalente nelle strutture. Il ricorso al lavoro svolto da personale non dipendente o somministrato dovrà infatti essere motivato dalla struttura accreditata.

La seconda parte riguarda gli elementi della delibera direttamente risultanti dalle rivendicazioni e dal confronto sindacale. Tornano, in questo elenco, alcuni degli elementi anticipati poco sopra, ma posti in relazione ai principali punti che qualificano la DGR N. 1638/2024 sull'accreditamento. I primi quattro ribadiscono infatti la centralità del governo pubblico del sistema dei servizi alla persona, la centralità della forma pubblica di gestione dei servizi alla persona, ma anche la stabilità dell'impiego e la sua continuità, perseguibile nell'ambito del requisito della responsabilità gestionale unitaria che prevede appunto l'unitarietà e integrazione del modello organizzativo del servizio, scongiurando ad esempio il ricorso ad appalti e circostanziando il ricorso a rapporti di lavoro diversi dal rapporto di dipendenza; il riferimento al CCNL firmato dalle OO.SS. più rappresentative.

I successivi cinque punti sono riferiti alla qualità del servizio. Anche in questo caso si tratta di riferimenti diretti alla normativa regionale. In particolare, in questa sede mi soffermo su due di questi punti, forse i più innovativi proprio rispetto al servizio erogato presso le strutture della regione.

Il primo è quello della ridefinizione del rapporto tra operatore/assistito nelle CRA regionali. Si tratta di un punto centrale nella nuova disciplina sull'accreditamento che supera il sistema vigente del *case mix*, ovvero quel meccanismo che determina il rapporto tra operatori e assistiti sulla base di punteggi attribuiti ai bisogni di cura delle specifiche patologie di questi ultimi. Sebbene molto diffuso in Italia, possiamo considerare questo meccanismo inadeguato. Da un lato, infatti, nel corso degli anni di applicazione si è osservata una certa difficoltà nel tempestivo aggiornamento del rapporto tra operatori e assistiti nel caso di peggioramento delle condizioni di salute degli ospiti nelle strutture; dall'altro, date le condizioni di disponibilità dei posti e la tendenza all'invecchiamento della popolazione, l'applicazione del *case mix* contrasta con il principio che chi entra nelle CRA ha bisogno di tutta l'assistenza possibile. Questo principio, una volta a regime, dovrebbe poter garantire un rapporto di un OSS ogni 2,1 anziani (e ogni 2 dopo 5 anni), oltre che la presenza costante h24 di personale infermieristico. Al momento, la normativa regionale che fa riferimento al *case mix* afferma che il rapporto deve essere "di 1 operatore ogni 3,1 anziani classificati nel gruppo "Soggetti con disabilità di grado moderato", 1 operatore ogni 2,6 anziani classificati nel gruppo "Soggetti con disabilità di grado severo", 1 operatore ogni 2 anziani classificati nel gruppo "Soggetti con elevato bisogno sanitario e correlato bisogno assistenziale" e "Soggetti con grave disturbo comportamentale" o in relazione a bisogni assistenziali più elevati, per assistenza diurna e notturna"²².

Al terzo punto si trova invece un concetto che richiama un'idea specifica di cura che è quello dell'umanizzazione. Anche in questo caso, il riferimento nel Verbale di confronto è direttamente al testo della DGR 1638/2024 che individua nell'Umanizzazione delle cure uno specifico criterio per l'accreditamento (VIII). Vale la pena soffermarsi sul criterio perché introduce alcuni aspetti della cura che rischiano di essere trascurati a beneficio dell'efficienza organizzativa. Si tratta del coinvolgimento dei familiari degli assistiti e delle assistite, della considerazione delle loro soggettività a partire dai propri orientamenti e riferimenti culturali, alla loro libera scelta in materia di alimentazione, abbigliamento etc. Questo elemento si lega anche a uno dei tre punti restanti, tra i quali si sostiene lo sviluppo e il rafforzamento della domiciliarità.

Per quanto riguarda gli altri punti, questi trattano il coinvolgimento delle OO.SS. per il miglioramento organizzativo e strutturale dei servizi, e delle strutture che li ospitano, e

²² Il testo della Dgr 514/2009 - allegato 1 (testo coordinato con le modifiche apportate dalle successive delibere 390/2011, 1899/2012, 715/2015, 664/2017, 1047/2017) è disponibile qui: <https://salute.regione.emilia-romagna.it/normativa-e-documentazione/leggi-atti/regionali/delibere/archivio/dgr-514-2009-allegato-1-2015/@download/file/coordinato-514.pdf>.

il sostegno alla connessione e integrazione con la riforma dell'assistenza territoriale e la telemedicina.

Il documento si chiude con una parte strettamente operativa divisa in cinque punti.

Il primo prevede che i Comitati di Distretto²³ convochino le Organizzazioni sindacali territoriali per il monitoraggio e le elaborazioni della programmazione territoriale.

Il secondo afferma la necessità di percorsi formativi dedicati agli esperti degli Organismi provinciali per la verifica dei requisiti dell'accreditamento;

Il terzo riguarda l'avvio della discussione con le OO.SS. regionali sulla remunerazione dei servizi, le tariffe e la compartecipazione degli assistiti, da concludersi entro il bilancio di previsione del 2025;

In subordine, i punti 3.1, 3.2 e 3.3 richiamano l'esigenza di incontri almeno annuali e tempistiche certe (massimo 18 mesi) per l'implementazione dei punti definiti negli allegati della delibera 1638/2024;

Il quarto punto richiama la necessità che negli schemi di accordo contrattuale sia indicato il CCNL di settore sottoscritto dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative;

Il quinto e ultimo punto richiama invece la necessità di promuovere corsi gratuiti per la formazione di nuovo personale OSS per far fronte alla crescente domanda di lavoro conseguente all'implementazione della delibera.

8.3 - La cornice negoziale e normativa

Il Verbale è l'esito di un confronto in merito l'aggiornamento della normativa regionale in materia di accreditamento dei servizi sociosanitari e non a caso arriva a qualche settimana dall'emanazione della Delibera Regionale Numero 1638, avvenuta l'8/07/2024 e dedicata proprio al nuovo sistema di accreditamento dei servizi sociosanitari, consolidandone la cornice valoriale oltre che ribadendone i principi fondamentali.

Come affermato nel verbale stesso, infatti, il confronto tra le organizzazioni sindacali e la Regione alla base del documento è parte di un percorso ben più ampio, le cui coordinate vanno ricercate nei quindici anni di esperienza del sistema di accreditamento dei servizi socio-sanitari in regione, volto a superare il sistema degli appalti nei servizi

²³ Come specificato nel secondo paragrafo del primo allegato della DGR 1638/2024, "L'articolo 38 della legge regionale n. 2/2003 e successive modificazioni ha previsto che all'accreditamento "provvedono i Comuni referenti per l'ambito distrettuale". L'accreditamento ha dunque una valenza "distrettuale" e viene attuato nel rispetto dei presupposti e dei vincoli adottati dalla programmazione esercitata e valevole in tale ambito. In particolare, le scelte programmatiche per l'accreditamento dei servizi sociosanitari sono assunte dal Comitato di distretto, l'organismo competente in materia sociosanitaria e sociale per l'ambito distrettuale, avvalendosi del supporto tecnico dell'Ufficio di Piano." (p. 25).

per la non-autosufficienza e a garantire omogeneità a livello regionale, garantendo qualità e accessibilità del servizio e stabilità dell'impiego, nonché alla conferma della centralità del governo pubblico del sistema integrato dei servizi. I servizi interessati dalla delibera sono infatti quelli oggetto di accreditamento da parte della Regione e destinatari quindi di finanziamento pubblico, alternativi a quelli a libero mercato²⁴. In ultima istanza, il verbale di confronto colloca politicamente, in questo quadro di priorità, la delibera regionale.

Il secondo elemento utile a definire la cornice negoziale è dato dal momento in cui avviene la sigla del documento e cioè circa due settimane dopo le dimissioni del Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini, eletto al Parlamento Europeo, e circa quattro mesi e mezzo prima dell'insediamento della nuova Giunta regionale, presieduta da Michele De Pascale.

Il terzo ed ultimo elemento utile è, infine, quello relativo alla Legge 193/2024, per il Mercato e la Concorrenza, che nel dicembre del 2024²⁵ interviene su scala nazionale bloccando quanto stabilito in precedenza in materia di servizi sanitari e sociosanitari dall'analoga legge del 2022 (LEGGE 5 agosto 2022, n. 118). Da un lato l'intervento riguarda il reinquadramento dei servizi pubblici sociosanitari inseriti in una cornice ben specifica che è appunto quella del mercato e della concorrenza. Dall'altro, più concretamente, l'intervento si sostanzia nella sospensione di fatto dell'efficacia delle disposizioni che le Regioni stavano attuando in virtù della precedente legge in materia di accreditamento, fino alla revisione delle normative da parte del "Tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale, istituito ai sensi dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 20 dicembre 2012 (Rep. atti n. 259/CSR), da sottoporre ad apposita intesa nell'ambito della medesima Conferenza permanente, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2026" (ex Art. 36 Legge 193/2024). Da un punto di vista pratico, il blocco interviene attraverso la sospensione dell'efficacia "delle disposizioni di cui agli articoli 8-quater, comma 7, e 8-quinquies, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502", gli stessi che popolano la premessa della Delibera Regionale sull'accREDITAMENTO inquadrandone l'applicabilità.

²⁴ Per comprendere la differenza tra il sistema di accreditamento e di appalto/esternalizzazione, può tornare utile la lettura della sentenza del TAR per la Sicilia (Sezione. Di Catania) del 31/01/2023 che specifica nel dettaglio la logica del rapporto tra ente pubblico e ente accreditato N. 00311/2023 REG.PROV.COLL.

²⁵ Il testo della Legge 193 del 2024 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.295 del 17-12-2024.

8.4 - Un'implementazione complessa

Il momento in cui ci apprestiamo a consegnare alle stampe queste note è caratterizzato da una profonda incertezza, dovuta in buona parte alla sospensione di fatto dell'implementazione del nuovo regolamento operata dalla Regione in riferimento all'Art. 36 della Legge 193/2024, ma in parte è dovuta anche alla ripresa delle discussioni tra le parti coinvolte, sia nel quadro della nuova compagine istituzionale regionale, sia su scala nazionale.

Si tratta evidentemente di una partita giocata su campi diversi, su cui vale la pena soffermarsi separatamente.

Per quanto riguarda campo il più ampio, quello nazionale, gli elementi da considerare insistono su due dimensioni diverse, quella normativa e quella negoziale. Sulla prima, infatti, oltre all'Art. 36, già citato, dovrebbe essere chiamata in causa anche l'incertezza dovuta alla mancanza dei decreti attuativi della legge sulla Non Autosufficienza (DL n. 29 del 15 marzo 2024), che attua la riforma sulla presa in carico degli anziani, abili e non autosufficienti e che incide sui finanziamenti dell'assistenza. Sulla seconda, quella negoziale, gli interventi e i comunicati degli enti privati coinvolti nei meccanismi di accreditamento chiariscono bene le ragioni (e gli interessi) del blocco. Da un lato gli enti privati for profit, nei loro comunicati, plaudono alla scelta del governo di bloccare quanto previsto nel 2022 e impedire quindi la concorrenza sul settore chiudendo il mercato ai potenziali nuovi soggetti; dall'altro, gli enti del Terzo Settore individuano nella sospensiva attuata dall'Art. 36 della 193/2024 l'occasione per rimettere al centro il ruolo del Terzo Settore nella programmazione dei servizi nonché nella definizione dei nuovi criteri per l'accredimento²⁶. ANFASS, ad esempio, nel suo approfondimento afferma che "La sospensione temporanea, fortemente voluta e sostenuta da Anffas, delle disposizioni sull'accredimento e sugli accordi contrattuali con il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) [...] riflette la necessità di un ripensamento complessivo delle regole che disciplinano le relazioni tra il pubblico e gli erogatori privati, inclusi gli enti del Terzo Settore"²⁷. Per far fronte alle inevitabili difficoltà dovute alla sospensione nei territori in cui l'iter per la definizione dei nuovi criteri sono già avanzate, come in Valle d'Aosta, Toscana, Veneto, Umbria ed Emilia-Romagna, negli stessi interventi gli enti privati

²⁶ Si veda l'ottima sintesi pubblicata sul sito di Vita.it <https://www.vita.it/servizi-sanitari-e- sociosanitari-come-giocarsi-al-meglio-il-rinvio-delle-nuove-regole-per-la-concorrenza/>.

²⁷ La nota di approfondimento è reperibile qui:

https://www.anffas.net/dld/files/NOTA%20APPROFONDIMENTO%20ANFFAS_SOPSENSIONE%20RIFORMA%20CONCORRENZA.pdf.

affermano la necessità di una sostanziale proroga dell'esistente fino alla conclusione dei lavori ed almeno fino al 31/12/2026.

In parte, questo schema è lo stesso che ritroviamo passando alla scala regionale, con l'ulteriore difficoltà dovuta alla scadenza dei contratti di accreditamento avvenuta al 31/12/2024. Da un lato, in Emilia-Romagna esiste una delibera specifica, approvata in tempo per avviare i nuovi contratti con tutte le implicazioni a cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti, esiste la programmazione dei fabbisogni elaborata da praticamente tutti i distretti; dall'altro, la sospensiva derivata dalla Legge 193/2024 ha portato alla riapertura della discussione, sia con gli enti gestori, sia con i soggetti amministrativi che nella Regione Emilia-Romagna sono titolari della programmazione dei servizi e competenti ad accreditare i gestori. Del resto, e questo è un punto qualificante l'attività della Regione Emilia-Romagna, la programmazione dei servizi avviene a partire dall'individuazione dei fabbisogni territoriali, definiti dai distretti. Si può notare come questo elemento costituisca anche il primo dei punti operativi definito nel verbale di confronto siglato. Anche l'individuazione del CCNL da applicare è in capo ai Soggetti Istituzionalmente Competenti, ovvero i comuni. Oltre ad essere un punto qualificante, il coinvolgimento dei territori è un grande elemento di complessità.

Anche a fronte della condivisione dei principi ispiratori della DGR 1638/2024 e alla sostanziale continuità della nuova giunta rispetto alla precedente, la sospensione dell'implementazione derivata dal livello nazionale ha dato luogo a un periodo di incertezza durante il quale sono andati manifestandosi approcci anche diversificati al tema e non sempre coerenti ai principi della normativa regionale sospesa. Anche la semplice proroga tecnica di un contratto in essere, in questo senso, ha rappresentato e rappresenta un potenziale elemento di criticità visto che, ad esempio, ci sono enti accreditati che applicano CCNL che non rispondono ai requisiti previsti dalla delibera regionale e che quindi andrebbero sostanzialmente rivisti, mentre allo stato attuale restano in essere. Dal canto suo, la Regione afferma di non aver dato spazio ad alcuna ambiguità. Compatibilmente con le tempistiche dovute all'insediamento e alla presa d'atto della sospensione avvenuta a fine dicembre, infatti, la consultazione con gli uffici legali – tuttora in corso – è stata inquadrata con l'obiettivo di fornire la “massima copertura possibile ai territori nelle funzioni che stanno eseguendo all'interno dell'inquadramento normativo regionale”²⁸ così da chiarire a tutte le parti quali fossero le intenzioni della Regione a fronte della sospensiva.

Se questa è la cornice, lo stato di avanzamento sui singoli punti che definiscono parte conclusiva del verbale è condizionata inevitabilmente dalla situazione generale. In

²⁸ La citazione è tratta dall'incontro con Alberto Bellelli.

estrema sintesi:

I confronti preventivi tra le OO.SS. e i Comitati di Distretto sono stati realizzati praticamente in tutta la regione e i fabbisogni sono stati definiti;

I percorsi formativi gratuiti dedicati all'aumento dell'offerta di lavoro specializzata non risultano ancora definiti. Da un lato ci sono le qualifiche rilasciate nel quadro del programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori), finanziato con fondi del PNRR e destinato a persone in bisogno di riqualificazione o in difficoltà. Al momento risultano rilasciati 133 qualifiche anche se, soprattutto nel caso delle persone con fragilità, non è detto che i destinatari e le destinatarie siano poi idonei allo svolgimento del lavoro di assistenza. Sul piano delle attività regionali, la Regione Emilia-Romagna ha attivato un protocollo di intesa con l'ufficio scolastico regionale che riguarda gli istituti professionali e quelli per i servizi per la sanità e l'assistenza sociale, in modo che possano rilasciare un diploma finale a seguito dello svolgimento di specifiche integrazioni pratiche e teoriche nei programmi formativi. Nell'Anno Scolastico 2023-2024 risultano iscritti 324 allieve e allievi e 200 hanno già ottenuto la qualifica. Si tratta di valori ancora ridotti e di iniziative che probabilmente dovranno essere integrate anche in collaborazione tra l'Assessorato al Welfare e quello al Lavoro. A questo scopo, se l'impegno di destinare risorse regionali alla qualificazione gratuita di personale OSS è ad oggi inapplicato, è anche per via del DPCM 28/3/25, che opera una parziale revisione del profilo professionale e prevede disposizioni attuative tuttora assenti.

Per quanto riguarda la parte relativa alla remunerazione dei servizi e la determinazione delle tariffe regionali, al momento è stata aggiornata la remunerazione coerentemente alla sigla del nuovo contratto nella cooperazione, in applicazione delle precedenti disposizioni. Si tratta di un adeguamento che ricade essenzialmente sul FRNA (Fondo Regionale per la Non Autosufficienza), quindi sul finanziamento pubblico. Anche questo elemento deve ancora essere definito. Il nuovo sistema di remunerazione, infatti, deve includere, in base agli impegni assunti dalla Regione con il sindacato, il ricorso alla tariffazione lineare sull'ISEE²⁹, un obiettivo di equità. Si tratta comunque di un punto che, per la sua complessità, dovrà essere affrontato sul piano pratico a seguito della chiusura della partita sull'accreditamento. Inevitabilmente, lo stesso vale per gli altri punti.

²⁹ A differenza delle fasce, che creano equivalenze tra persone con redditi anche molto diversi in base all'ampiezza della fascia, la tariffazione lineare prevede l'utilizzo di una quota di reddito fissa espressa in percentuale.

8.5 - Elementi conclusivi

Il Verbale di accordo siglato dalle OO.SS. in materia di accreditamento dei servizi sociosanitari costituisce un elemento che qualifica l'azione sindacale territoriale definendo un sistema di coordinate caratterizzato dall'accessibilità ai servizi, dalla qualità della cura e dalla qualità del lavoro per chi la garantisce. Le stesse coordinate che hanno portato all'approvazione nel luglio del 2024 della DGR 1638 sui nuovi criteri di accreditamento dei servizi per gli anziani non autosufficienti e persone con grave disabilità. Si tratta di una combinazione che determina un'elevata complessità su diversi livelli, economico e politico in primis.

Tale complessità è emersa in tutta la sua portata a partire dall'approvazione della Legge 193/2024 che ha di fatto sospeso l'implementazione dell'attività legislativa svolta dalle Regioni in coerenza con i precedenti interventi in materia di mercato e concorrenza. Nel caso della Regione Emilia-Romagna, la sospensiva arriva in un momento specifico, quando da un lato era in via di insediamento una giunta diversa da quella che ha approvato la delibera sull'accreditamento oggetto del Verbale di confronto e dall'altro erano in scadenza i contratti di accreditamento stipulati in precedenza.

Il blocco ha determinato una fase di profonda incertezza su tutti i piani, anche considerando che molti dei Distretti erano in fase avanzata per le nuove procedure, avevano già definito i fabbisogni e lanciato i primi avvisi. Dal punto di vista negoziale, il blocco delle procedure ha favorito l'emergere, o il riemergere, di posizionamenti o sensibilità diverse da quelle espresse nella DGR o nel protocollo. Si tratta di sensibilità che sono per lo più espresse con riferimento ai metodi delle discussioni, sul coinvolgimento o meno di questo o quell'attore, ma che inevitabilmente fanno risuonare distanze sul piano degli interessi politici o economici.

Dal canto suo, la nuova giunta regionale si è posizionata in sostanziale continuità con la precedente, senza però chiudere alla possibilità del coinvolgimento di tutti quegli attori che trovano nell'attuale fase di incertezza una formidabile opportunità temporale per la difesa dei loro interessi.

Al momento in cui scriviamo il report, l'implementazione dei singoli punti espressi nel verbale di accordo è in larga parte in *stand by* per via della sospensione richiesta dalla Regione Emilia-Romagna in attesa di più precise disposizioni nazionali. La partita sembra insomma riaprirsi e risulta difficile immaginare, in questa fase, una vera e propria conclusione della vicenda.

CONSIDERAZIONI FINALI

Ancora una volta l'analisi della contrattazione sociale e territoriale svolta in Emilia-Romagna ci mostra in trasparenza i tratti distintivi della fase socio-economica presa in considerazione. Se il quarto rapporto (2018-2020) era stato caratterizzato da forti avvisaglie di crisi, prima, e soprattutto, poi, dalle conseguenze della pandemia diffusasi all'inizio del 2020; se il quinto rapporto (2021-2022) era fortemente influenzato dalla ripresa economica da un lato e dall'esplosione dell'inflazione dall'altro; questo sesto rapporto (2023-2024) è segnato da un nuovo cambiamento di fase.

L'elemento che forse caratterizza di più il biennio appena trascorso è quello dell'incertezza. L'economia segna il passo, con tassi di crescita molto modesti e con una difficoltà crescente soprattutto per le attività manifatturiere, mentre le tensioni geopolitiche mondiali, a partire dalla guerra ucraino-russa in Europa, mettono in discussione molte antiche certezze e determinano in tutto il mondo un diffuso stato di insicurezza nelle popolazioni. Un contesto nel quale possono facilmente affermarsi in campo politico scelte populiste, nazionaliste ed esplicitamente "di rottura", come quelle rappresentate dalla nuova presidenza americana. Emergono le debolezze e le fragilità dei sistemi democratici, che investono anche quello che è stato per decenni il loro principale alfiere, l'occidente europeo, ora drammaticamente incapace di superare i limiti e le contraddizioni di un costrutto sovranazionale, l'Unione Europea, ormai palesemente inadeguato ad affrontare le sfide del nuovo millennio.

È in un contesto di questa natura che si possono meglio comprendere alcune tendenze in atto nella contrattazione territoriale dell'ultimo biennio. Si tratta di tendenze che nel loro insieme, con un po' di semplificazione, potremmo definire "difensive".

Assistiamo infatti ad una tendenziale riduzione, in particolare nell'ultimo anno, del numero dei documenti (accordi, intese o verbali) sottoscritti, ad una maggiore centralità del livello comunale rispetto agli altri livelli di negoziazione (intercomunale, provinciale, interprovinciale, regionale), ad un calo di attenzione verso alcune categorie specifiche di cittadini (ad esempio i lavoratori o ancor più gli immigrati) che invece in passato erano stati più spesso destinatari di interventi specifici, mirati.

Per certi aspetti la contrattazione sociale e territoriale è tornata a somigliare di più a quella degli anni pre-Covid, ma con una minore ampiezza tematica o, in altri termini, un maggiore restringimento del focus negoziale.

Emblematica da questo punto di vista è l'assoluta centralità del tema delle "relazioni tra le parti", con annesse definizioni di procedure negoziali e previsioni di tavoli di

confronto. È come se si sentisse la necessità, in una fase appunto di particolare incertezza, di confermare in primis la propria titolarità negoziale, precisandone contenuti e percorsi.

Significativa è anche la rilevanza che tornano ad avere, nell'ambito dei temi trattati, le politiche di bilancio, dei redditi e delle entrate, cioè le materie che sono state alla base della contrattazione con le istituzioni locali, il punto di origine a partire dal quale la contrattazione sociale e territoriale ha acquisito peso e diffusione nel nostro Paese e in particolar modo in Emilia-Romagna.

Restano invece molto meno presenti e comunque in regressione materie, come quelle legate alle politiche del lavoro e dello sviluppo, che fino al 2020 avevano conosciuto una fase di crescente attenzione. Fanno eccezione le tematiche legate alla condizione abitativa, verosimilmente per la forte tensione che in questo campo si è manifestata negli ultimi anni in molte aree prevalentemente urbane del territorio.

Un caso a parte è quello rappresentato da intese e verbali aventi ad oggetto tematiche di carattere socio-sanitario e assistenziale. Sebbene dal punto di vista quantitativo i relativi documenti sottoscritti siano in numero comprensibilmente inferiore rispetto ad un recente passato nel quale la pandemia da Covid-19 aveva attribuito ad esse una inevitabile centralità, è proprio in questo campo che si sono realizzate nel biennio 2023-2024 alcune delle intese più interessanti, o per il loro carattere innovativo oppure per la rilevanza delle criticità che hanno dovuto affrontare, anche per effetto del progressivo ridursi delle risorse pubbliche dedicate. Gli studi di caso che completano questo rapporto non per nulla si soffermano principalmente proprio su queste materie e in 4 casi su 6 le controparti con le quali sono stati sottoscritti gli accordi o protocolli oggetto degli approfondimenti sono appunto Ausl o distretti sanitari. È bene precisare che anche in questa edizione del rapporto, come già in quella precedente, la scelta dei casi di studio non vuole essere rappresentativa della totalità dei documenti sottoscritti, né dal punto di vista dei temi affrontati, né da quello della loro collocazione territoriale: corrisponde piuttosto ad una valutazione riguardante l'interesse generale che si ritiene essi possano avere per coloro che concretamente esercitano la contrattazione territoriale.

In conclusione, si può affermare che ancora una volta siamo di fronte ad un biennio di contrattazione nel quale risaltano soprattutto le particolarità del contesto sociale ed economico nel quale essa si inserisce. Continua a costituire un esercizio complesso e forse inutile quello di tracciare delle chiare linee evolutive capaci di descrivere l'andamento nel tempo di questo tipo di contrattazione e quindi di consentire previsioni attendibili rispetto a quale potrebbe essere il suo svolgimento futuro.

Una ragione di più per continuare a praticare con attenzione e diligenza il monitoraggio avviato ormai da anni in questo campo, così da alimentare la discussione che ne consegue nonché l'irrinunciabile sforzo di delineare obiettivi ed indirizzi da perseguire.