



# Protocollo d'intesa Autonomie Locali

## Scheda tecnica

20 Novembre 2013

Il Protocollo d'intesa firmato il 19 novembre dalle Confederazioni CGIL, CISL e UIL, dalle Federazioni di categoria FP-CGIL, CISL FP e UIL FPL, con i Ministri Delrio e D'Alia e con gli organismi di rappresentanza delle autonomie (Conferenza delle Regioni e ANCI) con esclusione dell'UPI, ha un'importanza notevole sia sul piano politico che su quello dei contenuti.

- 1.** Sul piano politico il Protocollo è importante perché finalmente si procede in controtendenza rispetto alla pretesa di governare il tema del riassetto istituzionale utilizzando la logica delle riforme calate dall'alto, senza il coinvolgimento delle parti sociali e del mondo delle Associazioni degli Enti Locali, che fino ad ora ha prodotto il solo risultato di ingenerare un vero e proprio caos istituzionale. Ma anche perché giunge prima che il percorso normativo di revisione degli assetti territoriali sia concluso e dichiara esplicitamente un impegno condiviso a intervenire anche in vista degli emendamenti da poter apportare alla riforma durante il suo iter parlamentare. Inoltre, perché coinvolge non solo il Ministro competente per gli affari regionali e le autonomie, ma anche il Ministro per la pubblica amministrazione che ha una competenza diretta, quanto meno sul piano delle riforme legislative, sul lavoro pubblico. Infine, perché riafferma il valore strategico del lavoro pubblico, la necessità di tutelare la professionalità dei dipendenti, riconoscendo il ruolo fondamentale delle organizzazioni sindacali, "al fine di governare il cambiamento e descrivere un assetto istituzionale ed organizzativo in grado di garantire la funzionalità degli enti e dei servizi".
- 2.** Sul piano dei contenuti, il Protocollo è importante perché contiene tre affermazioni strategicamente fondamentali proprio nella prospettiva della tutela del lavoro:

- a) la salvaguardia degli attuali livelli occupazionali è un obiettivo primario;
- b) gli eventuali processi di trasferimento non incidono sugli equilibri di bilancio, sugli attuali limiti di spesa e su quelli assunzionali delle amministrazioni riceventi;
- c) la formazione e la riqualificazione sono strumenti fondamentali da promuovere anche con misure straordinarie per garantire il reimpiego funzionale dei lavoratori interessati dai processi di riassetto.

**3.** Il Protocollo d'intesa va inserito, peraltro, in un percorso di impegni ed elaborazioni che le Federazioni di categoria e le Confederazioni CGIL, CISL e UIL stanno affinando fin dall'Intesa dell'11 maggio 2012.

In quell'Intesa si individuavano gli ambiti dell'intervento politico e sindacale per superare una politica meramente finanziaria dei servizi fondata sui tagli: razionalizzazione e innovazione degli assetti delle amministrazioni pubbliche, rilancio delle relazioni sindacali anche nel percorso di riforma, la riqualificazione professionale come strumento di valorizzazione del lavoro nei processi di riassetto, un'attenzione particolare al superamento dei fenomeni di precariato.

Quell'intesa dimostra come CGIL, CISL, UIL hanno cercato in maniera responsabile di costruire una stagione di confronto, pur dovendo pagare colpevoli momenti di disimpegno da parte del governo e delle rappresentanze istituzionali e senza mai rinunciare a dare forza e sostegno, con iniziative mirate, alle proprie rivendicazioni in modo da rimettere al centro il confronto sulla Pubblica Amministrazione, sulla sua funzione istituzionale e quindi sulla centralità del lavoro pubblico.

Da quell'intesa è ripresa, anche se con iniziali difficoltà, un'esperienza di superamento della divisione di azione tra le maggiori Confederazioni e le Federazioni di categoria ad esse affiliate che, in quest'ultimo periodo, ha portato all'elaborazione del documento unitario del 10 ottobre 2013 "Linee guida per un riordino partecipato del territorio e delle sue istituzioni". Esso ha posto con rilievo l'importanza di superare visioni parcellizzate della riforma delle istituzioni del territorio, e di considerare invece l'intera geometria dei governi locali per una revisione sia delle funzioni sia degli assetti organizzativi e amministrativi: salvaguardando un livello sub regionale di area vasta, favorendo l'unione dei comuni, preservando il ruolo di indirizzo e programmazione delle Regioni e, insomma, garantendo la sostenibilità finanziaria dei servizi e la salvaguardia dei livelli occupazionali. Un processo che tenesse conto anche delle esigenze di riorganizzazione sul territorio delle amministrazioni centrali, in modo da garantire una più funzionale interlocuzione tra di esse e un nuovo assetto dei governi locali, che valorizzasse anche economie di scala e lotta agli sprechi. Alla spesa improduttiva

Anche questo documento si conclude con un paragrafo dedicato al lavoro e alle relazioni sindacali per ribadire l'importanza del personale nei processi di riorganizzazione, ma anche delle relazioni sindacali e della contrattazione nel governo di questi processi. Un impegno che riteniamo strategico per superare il blocco della contrattazione, per aggiornare, oltre allo stesso modello di relazioni sindacali, anche la normativa in materia di formazione, inquadramento, criteri di mobilità, forme flessibili di lavoro. Uno spazio di agibilità da non sottovalutare, che non

è certo giunto senza un impegno responsabile e costante delle organizzazioni sindacali, e che in questi giorni stiamo cominciando a concretizzare con la predisposizione di temi prioritari per la definizione di una piattaforma contrattuale unitaria.

4. La preoccupazione maggiore nel governo dei processi di riassetto è senza dubbio la salvaguardia dei livelli occupazionali. Questa si articola in due esigenze corrispondenti a due ben diversificate condizioni di lavoro:
  - a) lavoratori con contratto a tempo indeterminato;
  - b) lavoratori con contratto a termine.

Sui primi torneremo nel prossimo punto esaminando il contenuto del Protocollo. Sul personale a termine è senza dubbio fondamentale la valorizzazione del lavoro svolto con contratti a termine nelle fasi selettive dei concorsi pubblici. L'esito del percorso di stabilizzazione di tutti gli attuali precari è indubbiamente un obiettivo strategico ma resta ancora incerto, visti i vincoli finanziari e occupazionali delle amministrazioni. Esso infatti si gioca in buona parte proprio in ragione degli assetti delle amministrazioni, soprattutto nelle fasi di unificazione e distribuzione di funzioni ed enti e di definizione di nuovi profili professionali: nella predisposizione della programmazione triennale del personale fino al 2016 possono essere individuate disponibilità finanziarie e/o occupazionali che l'attuale frammentazione rende più difficile individuare. Dobbiamo, a partire dalla legge di stabilità, ottenere delle garanzie maggiori su questo versante.

5. L'intesa rappresenta l'opportunità oggettiva di costruire spazi nuovi di relazioni sindacali nell'ambito dei molteplici processi di riordino istituzionale, che potrebbero realizzarsi sia a livello nazionale sia a livello regionale. Il principale valore aggiunto del Protocollo è costituito dalla predisposizione di una articolata rete di tavoli di confronto che si distribuisce su tutto il territorio nazionale e che solo se funziona in modo integrato e coerente può consentire il reale governo degli assetti istituzionali e amministrativi del territorio.

Non è ancora possibile conoscere il dettato definitivo del disegno di legge sul sistema delle autonomie (cd. ddl Delrio), ma è indubbio che l'insieme di provvedimenti normativi approvati in questi anni e quelli in discussione in parlamento che potrebbero essere approvati hanno cambiato e continueranno a cambiare il sistema delle autonomie locali a favore di processi di aggregazione e di semplificazione istituzionale. Ma sembra plausibile ritenere che non si modificherà la struttura portante e le linee principali del disegno di riordino. Esso si fonda sull'istituzione delle città metropolitane, sul riassetto delle province come soggetto di funzione di area vasta non elettivo, sulle unioni di comuni, sulla distribuzione ai diversi livelli di tutte le funzioni statali e regionali.

Avendo presente questa struttura, si comprende la delicatezza dei riassetti amministrativi e di funzioni che in buona parte si decidono al livello regionale e sub regionale, e si comprende l'importanza dei tavoli locali e dell'impegno che il sindacato deve promuovere a questi livelli.

Se l'obiettivo finale non è un'assetica nuova architettura istituzionale, ma una distribuzione di centri di spesa e di funzioni compatibile con la sostenibilità finanziaria dei servizi da erogare, si tratta di definire i livelli essenziali delle prestazioni:

- in primo luogo di svolgere una lettura del territorio, per individuare i principali servizi che la sua configurazione economica, produttiva e sociale richiede;
- quindi, di valutare i livelli ottimali di aggregazione dei comuni (unioni o fusioni) per garantire almeno tendenzialmente la sostenibilità finanziaria dei servizi;
- successivamente di individuare il livello ottimale di allocazione delle funzioni per garantire la funzionalità delle politiche;
- di verificare l'allocazione della spesa nelle amministrazioni, tra le amministrazioni e tra amministrazioni e società in house, per programmare processi di risparmio che nei nuovi assetti possono condurre anche alla reinternalizzazione dei servizi;
- di prefigurare, nella piena salvaguardia dei livelli occupazionali, la distribuzione del personale e di individuare le esigenze di formazione, aggiornamento, collocazione territoriale e professionale nel nuovo assetto, e in questa cornice valutare anche ipotesi di stabilizzazione del lavoro precario subordinato.

Sono questi i contenuti e le conoscenze che i tavoli regionali e territoriali devono recuperare ed elaborare per giungere ad una definizione del proprio assetto di amministrazioni. In questa operazione è fondamentale attivare il tavolo regionale, dal momento che, fermo restando il tavolo permanente nazionale sul riordino degli Enti Locali e del suo ruolo di coordinamento, è a questo livello che deve essere garantito il governo coerente dal punto di vista funzionale e finanziario delle funzioni regionali e di quelle statali, condividendo con i comuni le soluzioni da adottare.

Questo percorso sinteticamente descritto, che attraversa i diversi punti del protocollo, rende evidente la necessità che il sindacato sia protagonista nell'attivare a ogni livello i tavoli in esso previsti, in un dialogo costante tra tavolo nazionale e tavoli territoriali che riguardano la riqualificazione del personale, la mobilità, le società in house, il precariato.

Una politica complessa di riforma che il Protocollo si preoccupa di picchettare con alcuni fondamentali punti fermi: oltre alla salvaguardia dei livelli occupazionali in tutte le fasi, la salvaguardia dei trattamenti economici del personale trasferito, il monitoraggio e la soluzione di eventuali problemi riguardo al ruolo della contrattazione decentrata.

Con l'obiettivo del pieno coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori che rappresentiamo, riteniamo necessario rafforzare la fase che ci ha visto promuovere iniziative pubbliche in diverse Regioni attraverso assemblee di presentazione del protocollo da organizzare nei luoghi di lavoro interessati.

