



#ChangeXLocalWelfare

**LA PROPOSTA:**

**RIPROGETTARE I SERVIZI ALLE COMUNITÀ LOCALI  
E RIAFFERMARNE LA CENTRALITÀ**



**Autonomie  
Locali**

[www.cgilcisluilfp.it](http://www.cgilcisluilfp.it)



Poche parole di questi tempi sono gettonate come la parola “cambiamento”. Parola che corrisponde ad una sfida complessa e impellente che tutti avvertiamo, ma che non sempre si traduce in fatti concreti.

Come rappresentanti dei lavoratori pubblici, siamo consapevoli di poter offrire ad una discussione seria sul “cambiamento” che serve al paese e alla Pa spunti preziosi che siamo andati elaborando in questi mesi e anni, da quando la pubblica amministrazione (e gli enti locali in particolare) è tornata ad essere bersaglio di riforme di corto respiro, che nulla hanno aggiunto, e parecchio hanno tolto, alla sua capacità di azione efficiente ed efficace. Basti pensare ai continui tagli delle risorse, alle troppe situazioni di dissesto finanziario degli enti territoriali, alla riforma degli assetti amministrativi rimasta incompiuta, alla questione irrisolta dei contratti nazionali bloccati e dei contratti integrativi sospesi in un limbo di vertenze e contenziosi ancora aperti.

Proprio la nostra volontà di rispondere a provvedimenti sbagliati o insufficienti con proposte concrete, inserite nel quadro di una visione coerente e sostenute da percorsi partecipativi, ci permette oggi di guardare con determinazione positiva al confronto con il governo e all’urgenza di aprire una stagione straordinaria di coinvolgimento dei lavoratori pubblici e dei cittadini nel “cambiamento”, quello vero, del modello di welfare locale e dei servizi sul territorio.

Una visione coraggiosa delle potenzialità del lavoro pubblico come produttore di valore sociale, non solo delle criticità organizzative che lo imbrigliano, e degli strumenti negoziali con cui liberare quelle potenzialità, è quello che serve affinché il riordino istituzionale e amministrativo non si riduca ad un esercizio sterile: l’ennesima riforma tutta “forma” e niente sostanza.

Con la mobilitazione dei lavoratori degli enti locali e per il ridisegno dei servizi al territorio, vogliamo incalzare il governo centrale e i governi locali su questo cammino, che nel rilancio di un percorso di trasformazione e innovazione, oggi colpevolmente interrotto, dovrà trovare uno dei suoi più decisivi terreni di prova.

D’altra parte a tredici anni dalla riforma costituzionale (legge 3/2001) che avrebbe dovuto regolare il coordinamento tra centro e periferia nella logica di un decentramento responsabile e collaborativo, l’obiettivo di un sistema istituzionale moderno capace di rispondere alla domanda espressa da famiglie cittadini e imprese e di valorizzare il territorio come leva di sviluppo delle economie locali, è ancora lontano.

Nello stesso arco di tempo la crescita esponenziale di un policentrismo anarchico ha irrigidito la spesa corrente destinata ai costi di funzionamento degli enti territoriali a scapito delle risorse investite nei servizi e nella valorizzazione dei lavoratori (dal 2001 diminuiti nel comparto regioni e autonomie locali di 49.000 unità, con la presenza ancora oggi di quasi 75.000 lavoratori precari). Di contro, negli ultimi due decenni, si è registrata una esplosione del gettito derivante dalle imposte (dirette e indirette) a livello locale, passato da 18 a 108 miliardi di euro con un aumento di oltre il 500%.

Numeri, questi, che restituiscono il quadro di una oggettiva emergenza finanziaria e organizzativa. La pletera di “apparati ombra”, la duplicazione di centri decisionali con la conseguente frammentazione dell’azione amministrativa continuano a drenare risorse per i servizi, e ad aumentare la pressione fiscale sui cittadini, causano paralisi organizzativa, lentezze burocratiche e uno scarso orientamento all’innovazione.

Per questo, riteniamo indispensabile che il processo di riordino istituzionale più volte inceppato da una serie di riforme incompiute e dallo scarso coraggio di una politica costantemente arresa all’emergenza, proceda con forte senso di responsabilità e una visione globale della riorganizzazione amministrativa.

Si tratta non solo di combattere un approccio “proprietario” nella gestione delle risorse pubbliche, ma anche di affrontare un nodo centrale per la riforma di tutte le amministrazioni pubbliche. Perché il riassetto istituzionale che serve al paese deve guardare alle autonomie locali come a istituzioni pubbliche garanti dell’esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini, trasformandole da centri di potere concorrenziali rispetto allo Stato a soggetti responsabili di un federalismo in chiave di sussidiarietà, organizzatori delle reti di welfare territoriale, facilitatori delle potenzialità produttive e leve di sviluppo su cui puntare per una crescita economica sinergica e diffusa.

L’ultimo intervento normativo sul riordino istituzionale (legge 56/2014) si è positivamente distinto dai precedenti per aver accolto l’idea di un processo di riforma partecipato. Da anni, infatti, si registrano continue oscillazioni tra il dichiarato intento di ripensare un modello di *governance* multi-livello più efficiente e una decretazione d’urgenza che guarda ai soli aspetti finanziari senza intervenire sugli assetti organizzativi, senza un chiaro quadro delle ricadute sul funzionamento degli altri livelli di governo e sul destino degli oltre 500.000 lavoratori presenti sul territorio. In più occasioni è mancata una visione unitaria di fondo rispetto all’obiettivo, condivisibile, di una semplificazione istituzionale.

Il percorso che ha preceduto e accompagnato la legge Delrio ha cercato di rimediare a questo errore di impostazione metodologica chiamando le parti sociali ad un confronto, culminato nel Protocollo d’intesa sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le Regioni e l’Anci il 19 novembre 2013. Sul piano dei contenuti, l’Intesa ha contribuito ad affermare tre principi fondamentali per il processo di riordino: la salvaguardia degli attuali livelli occupazionali quale obiettivo primario; la neutralità dei processi di trasferimento tra amministrazioni ai fini del rispetto dei vincoli finanziari; il rilancio di strumenti operativi, quali la formazione e la riqualificazione del personale, per garantire il reimpiego funzionale dei lavoratori interessati dal riassetto. Sul piano sostanziale, invece, ha consentito di recepire, nel corpo della legge, le tutele e le garanzie per i lavoratori e le lavoratrici coinvolti nel processo di riordino.

L’impianto di fondo di questa legge, inoltre, ha un ulteriore tratto di discontinuità rispetto al passato: la volontà di assicurare a ciascuna città metropolitana, a ciascuna provincia e a ciascuna unione la massima flessibilità organizzativa. Il tentativo, rimasto sulla carta, è quello di creare una rete strutturata di enti di area vasta, responsabili non solo delle funzioni ad essi assegnate ma anche capaci di operare come snodo tra comuni e altri livelli di governo.

# I principali nodi del riordino istituzionale e le “promesse mancate”

Anche questa legge, nella fase di implementazione, sta incappando nei limiti dei precedenti tentativi di riforma. Un processo di riordino che punti ad una distribuzione di centri di spesa e di funzioni compatibile con la sostenibilità finanziaria dei servizi da erogare, più che ad un modello vuoto di architettura istituzionale, va sostenuto con una serie di azioni:

- una lettura del territorio che conduca alla individuazione dei principali servizi richiesti in base alla sua configurazione economica, produttiva e sociale;
- l'individuazione degli ambiti ottimali di allocazione delle funzioni e di aggregazione dei comuni (unioni o fusioni) per garantire, almeno tendenzialmente, la sostenibilità finanziaria dei servizi e la funzionalità delle politiche;
- la verifica dei flussi spesa nelle singole 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;
- l'elaborazione di un piano coerente che, nella piena salvaguardia dei livelli occupazionali, guidi la distribuzione del personale seguendo il criterio della competenza richiesta dalle funzioni e del fabbisogno professionale delle amministrazioni.

Alla luce di quanto premesso, l'impianto normativo e concettuale della legge 56/2014 risulta se non lacunoso, quantomeno insufficiente a disegnare un riassetto compiuto, chiaramente leggibile sotto la lente dell'efficienza amministrativa. La ridefinizione degli assetti istituzionali degli enti territoriali, infatti, se da un lato risponde ad un'esigenza di razionalizzazione, apprezzabile, della *governance* politica e dei “contenitori” politico-amministrativi, nonché di una pur parziale ottimizzazione finanziaria, dall'altro sconta tangibili carenze sul piano dei principi, dei contenuti e del metodo, poiché non valorizza due criteri fondamentali: il “funzionamento sistemico” del nuovo impianto amministrativo e l'integrazione fra le parti del sistema. Né affronta e supera del tutto, nella prassi, l'invadenza - diffusa negli enti territoriali specie di piccole dimensioni - del potere politico nell'esercizio gestionale. Il che risulta incompatibile con una riforma sostanziale della PA in chiave moderna e produttiva.

- La legge Delrio, nei fatti, non affronta la principale causa dei gravi limiti che hanno caratterizzato le azioni di “riforma” istituzionale avviate dagli ultimi governi: la **mancata chiarezza sulla definizione delle funzioni**, riversatasi, poi, nella carenza di un disegno organico sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche centrali e locali in grado di coniugare semplificazione e funzionalità dei servizi.

Le funzioni dei “rinnovati” soggetti pubblici territoriali, indicate nella legge in maniera generica o troppo teorica (cfr. allegato), vanno, al contrario, declinate in modo analitico ed organico, tale da far trasparire: la reale volontà di snellire effettivamente l'intero impianto amministrativo, con l'eliminazione di sovrapposizioni di competenze amministrative; la visione nitida delle connessioni funzionali di sistema; le rispettive “missioni” degli enti.

La frammentazione della normativa di riferimento e la mancata applicazione di parte di essa non solo è il segno di una sostanziale incertezza e disorganicità sul “chi fa cosa”, ovvero sull'individuazione delle funzioni e delle competenze da allocare ai vari livelli, ma soprattutto tradisce una profonda indecisione sul “come si fa, con quali strumenti e in quanto tempo”.

- Ulteriore nodo della riforma è il non aver dato compiuto seguito a quel modello di **riordino concertato** accolto nel Protocollo del 19 novembre 2013. Determinazioni compiute ed equilibrate non possono essere assunte prescindendo dal confronto costruttivo con le parti sociali ovvero con chi rappresenta le istanze del territorio, molteplici e diversificate, e con i lavoratori che, con responsabilità, traducono quotidianamente quelle istanze in azione amministrativa. Il previsto confronto nazionale non è ancora stato avviato, in perfetta analogia con l'assenza di partecipazione sindacale decisa dal Presidente del Consiglio in questa fase.

Ad oggi, infatti, si riscontra ancora un grave ritardo nella costituzione e attivazione, nella gran parte dei territori, delle cabine di regia previste dalla legge 56/2014 per dar corso all'individuazione delle funzioni residuali. Il combinato disposto dei commi 89 e 91 dell'unico articolo della legge prevede che, sentite le organizzazioni sindacali, stato e regioni pervengano alla definizione puntuale delle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali da allocare agli altri livelli istituzionali, tenendo conto di ulteriori finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni. Tutto ciò in una fase che vede alcune regioni assumere decisioni legislative e/o amministrative su ipotesi di nuovi assetti territoriali, anche in assenza di un completo quadro di riferimento nazionale.

Il protocollo "*Italia semplice. Alleanza istituzionale per rilanciare la funzione pubblica del Paese*" siglato il 5 giugno 2014 dai rappresentanti dell'esecutivo e delle autonomie, tra gli interventi strategici, indica espressamente "la valorizzazione del capitale umano come elemento vitale della capacità della Pa di dare risposte certe in tempi rapidi", ancora una volta non abbiamo visto alcun atto concreto in tal senso. Quello che poteva essere un percorso partecipato, in controtendenza rispetto alla logica delle riforme imposte dall'alto, è stato invece caratterizzato da metodi che hanno privilegiato l'unilateralità decisionale. Tale superficialità di approccio al tema da parte della politica nazionale e locale, nel quadro di un impianto previsionale a maglie così larghe, genera un verosimile e preoccupante rischio di approssimazione nelle scelte e nel metodo, con conseguenze negative prevedibili che, se da un lato si discosteranno dallo spirito di una profonda riforma in chiave di efficienza, dall'altro acquisiranno un carattere di irreversibilità tale da rendere l'intera azione riformatrice problematica.

- La puntuale individuazione delle funzioni consentirebbe anche di valutare e gestire le ricadute sulla **configurazione organizzativa dei vari livelli di governo locale**: organi di governo, organizzazione degli uffici, anche dirigenziali, gestione unitaria dei servizi strumentali, valorizzazione, con adeguate politiche di reclutamento e riqualificazione professionale, di un capitale umano (dirigenti e personale) in grado di svolgere i nuovi compiti ed erogare servizi di qualità, riprogettati anche alla luce di un nuovo disegno organizzativo.

E' proprio questo, probabilmente, il punto più debole della fase attuativa della legge 56/2014: continuare a gestire il riordino in modo parcellizzato senza coordinarlo con la più generale riforma delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali. Al di là di un cenno presente nel disegno di legge delega presentato in Consiglio dei Ministri il 13 giugno alla volontà di gestire "*la riarticolazione degli uffici periferici a livello regionale, con eventuale previsione di ambiti territoriali per l'erogazione dei servizi, anche in considerazione delle misure di attuazione della legge 56/2014*", manca un coordinamento effettivo tra gli interventi di riforma.

- Anche il tema del rilancio dello **sviluppo economico e del sostegno alle imprese**, con l'obiettivo di incentivare gli investimenti per incrementare la competitività dei tessuti produttivi locali, merita un'attenzione prioritaria. Sul punto suscita forte perplessità il processo di riordino del sistema camerale, i cui effetti restano incerti sia in termini di efficacia operativa che di prospettive per il personale. Ridurre il diritto annuale del 50% senza impostare un'azione sistematica contro sprechi, inefficienze organizzative e spese improduttive - ad esempio reinternalizzando funzioni date in appalto, snellendo i livelli, promuovendo sinergie funzionali tra Camere a livello regionale - rischia di indebolire i servizi oggi garantiti. Il punto decisivo da affrontare nella riforma è capire che tipo di presenza e di azione serve per sostenere il tessuto produttivo territoriale, e di conseguenza riorganizzare la rete dei servizi e investire nel capitale umano per renderla sempre più veloce e qualificata. I presidi territoriali devono continuare ad essere l'interfaccia con le imprese e diventare un modello di sostegno efficace alle attività produttive: garantendo un migliore accesso al credito, registri informatizzati, sburocratizzazione delle pratiche di avvio d'impresa, supporto ad analisi di mercato, promozione del made in Italy.
- Le materie della **formazione** e del **lavoro**, possono essere inquadrare in questo stesso contesto. La fase attuale è indubbiamente delicata per i servizi per l'impiego che, oltre ad essere penalizzati da una serie di carenze strutturali e sistemiche, operano in un momento in cui le conseguenze della crisi e della recessione si stanno scaricando pesantemente sul nostro mercato del lavoro. L'attuale record negativo del tasso di disoccupazione, in particolare quella giovanile, ne è la dimostrazione più evidente. Occorre definire una rete nazionale dei servizi per l'impiego che, senza pregiudicare le competenze legislative in materia di mercato del lavoro delle regioni, individui e renda attuativi livelli essenziali delle prestazioni previsti per i servizi per il lavoro, e realizzi un costante monitoraggio delle attività: una vera e propria cabina di regia che sovrintenda e coordini tutte le attività di politiche attive che si realizzano nei vari territori, riconoscendo all'area vasta le competenze gestionali in materia di servizi per l'impiego. Va riorientata e irrobustita la spesa per le politiche attive, investendo in un piano straordinario (che ricollichi anche il personale delle Province) finalizzato al rafforzamento delle attività di *front office* dei servizi ed alla riqualificazione del personale che vi opera, anche attraverso una pianificazione mirata delle risorse provenienti dalla nuova programmazione dei Fondi Comunitari. Occorre cioè implementare e rendere effettivo un processo che realizzi in un unico servizio, accoglienza, bilancio delle competenze (*profiling*), orientamento, offerta formativa e supporto alla ricerca di lavoro e tutte le altre attività previste dai modelli condivisi a livello europeo. Tutto ciò in un rapporto sinergico con il mondo delle imprese e le istituzioni scolastiche.
- La nostra richiesta di un nuovo assetto organizzativo delle Pa si intreccia oggi anche con la riflessione sul ruolo della **partecipazione** nella *governance* futura del paese e con l'emergere "dal basso" di spinte di rinnovamento. Affinché il percorso di innovazione non sia l'ennesimo slogan vuoto ma designi un profondo processo di cambiamento, in grado di coinvolgere i cittadini e tutte le forze sociali e produttive dei territori, non basta l'informatizzazione. Occorre ripensare le politiche pubbliche, non più per settori specifici, ma in chiave di *governance* integrata e sussidiaria che abbia al centro la persona. Le spinte innovative necessitano di un quadro di riferimento coerente che permetta di valutarne l'impatto e portarla a sistema. Una visione corretta della partecipazione deve funzionare da stimolo per ridisegnare il lavoro pubblico: programmare i fabbisogni di competenze, i loro percorsi di sviluppo e l'immissione di professionalità nuove; ridefinire le funzioni e le dotazioni degli enti, la filiera produttiva dei servizi e le modalità per erogarli; selezionare con appropriatezza e trasparenza gli eventuali soggetti con cui attivare partenariati e sinergie.

- Una riforma dell'assetto e delle funzioni degli enti locali, che sia ispirata a principi di organicità e funzionalità, non può più prescindere dalla **valutazione** dell'azione amministrativa, intesa come stretta e chiara corrispondenza fra obiettivi predeterminati (attraverso una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni), adeguatezza delle risorse umane e finanziarie garantita dall'applicazione dei costi standard, risultati conseguiti in termini di fruibilità e qualità dei servizi sul territorio. Un criterio, che può e deve essere applicato coerentemente alla qualità dei servizi, al processo interno di programmazione e gestione strategica e alle caratteristiche delle performance lavorative in ogni ente.
- Le disposizioni che regolano la **mobilità volontaria e obbligatoria**, inserite nel decreto legge presentato contestualmente al disegno di legge delega, non garantiscono una redistribuzione funzionale dei lavoratori tra le amministrazioni. La mobilità accompagnata alla riqualificazione delle competenze e ai percorsi di riconversione professionale è uno degli strumenti fondamentali per la realizzazione della riforma delle amministrazioni. Tuttavia, non è sufficiente liberalizzare il trasferimento senza necessità di motivazione – peraltro all'interno di un perimetro territoriale troppo esteso in termini di disagio per il lavoratore - se, in base ad una puntuale allocazione delle funzioni ai vari livelli di governo, non si è avviata a monte, per ogni singola amministrazione, la mappatura delle competenze e la programmazione del fabbisogno professionale. In un settore dove la quota di personale tra 55 e 59 anni è cresciuta nell'ultimo decennio di quasi 14 punti percentuali, passando dal 7,8% al 21,5%, pensare alla mobilità come soluzione organizzativa vuol dire rinunciare a riorganizzare i servizi ed eludere l'urgenza di un ricambio generazionale.
- Resta aperto, inoltre, il problema di **una razionalizzazione e integrazione dei modelli di inquadramento** anche allo scopo di definire nuovi profili professionali che siano in grado di inserirsi con prospettiva di innovazione nei modelli organizzativi che si andranno a determinare.  
In caso contrario, gestendo i trasferimenti in base ai soli dati numerici relativi all'estensione chilometrica dello spostamento e al "conto delle teste", si rinunciarebbe all'apporto delle professionalità strategiche per l'efficienza dei servizi. Come indicato nella piattaforma unitaria presentata l'11 giugno 2014 la mobilità dei dipendenti va favorita con procedure di pubblicità e trasparenza, che rendano conosciuti e accessibili i posti vacanti nelle dotazioni organiche e bandi di mobilità intercompartimentale agevolati dalla definizione delle tabelle di equiparazione.
- Nell'arco dei prossimi 10 anni usciranno dal comparto 181.754 lavoratori, pari quasi ad un terzo dell'attuale personale in servizio. Solo nei prossimi quattro anni 50.000 dipendenti andranno in pensione. Lo sblocco del **turn-over** per gli enti locali, così come ipotizzato nel decreto legge di riforma passato in Consiglio dei ministri il 13 giugno 2014, è del tutto insufficiente a garantire la tenuta del welfare locale. Tanto più in assenza di interventi di pianificazione e di ridisegno della rete dei servizi territoriali, indispensabili per garantire un necessario ricambio generazionale tarato sul fabbisogno di nuove professionalità e individuare le esigenze di formazione, aggiornamento e conseguente collocazione territoriale all'interno di un nuovo assetto organizzativo.
- Le segnalate incongruenze tra il processo di riforma degli enti territoriali e le modifiche avanzate nel decreto legge del Governo si innestano su un quadro economico-finanziario critico che ha visto gli enti territoriali versare il maggiore **contributo al risanamento delle finanze pubbliche**. L'apporto richiesto dalle manovre susseguitesi dal 2009 ad oggi è pesato prevalentemente sugli enti locali, e in misura sempre più elevata sulle provincie tra le quali si moltiplicano i casi di violazione del patto di stabilità o di dissesto finanziario.

## Riepilogo manovre sulle Amministrazioni locali (in milioni di euro)

|                                   | 2009         | 2010         | 2011          | 2012          | 2013          |
|-----------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Riduzione netta di risorse</i> | 0            | 0            | 5.800         | 9.550         | 15.015        |
| <i>Inasprimento obiettivo PSI</i> | 3.150        | 5.200        | 9.700         | 16.020        | 18.100        |
| <b>Totale manovre sulle AALL</b>  | <b>3.150</b> | <b>5.200</b> | <b>15.500</b> | <b>25.570</b> | <b>33.115</b> |

*(Fonte: Camera dei Deputati)*

In assenza di una riorganizzazione degli enti a livello territoriale, i tagli sono stati effettuati senza tenere conto delle ricadute sulla capacità di offerta di servizi alle comunità e della oggettiva difficoltà di conciliare programmazione di bilancio e riallocazione delle risorse in tempi strettissimi. Oltre ad essere continuamente modificata la fase di stesura del bilancio preventivo e di medio periodo, si è intervenuti in senso riduttivo anche sugli spazi concessi in sede di determinazione degli equilibri finanziari complicando, di fatto, la capacità di conciliare tagli ai trasferimenti e costituzione di un adeguato fondo di riequilibrio per la perequazione. Inoltre, la decisione del centro di riservarsi quote importanti di gettito relativamente a tributi locali di primaria importanza, ha ulteriormente ridotto l'autonomia impositiva degli enti. La colpevole incompletezza nella tenuta delle scritture contabili impedisce un monitoraggio esatto e costante sull'andamento gestionale degli enti. L'agire congiunto di queste criticità ha condotto ad un aumento preoccupante del numero degli enti che versa in condizioni di dissesto finanziario con la contestuale attivazione delle procedure di esubero e ricadute negative sui lavoratori.

- L'urgenza di portare i conti sotto controllo ha spinto i governi a tagliare in modo non selettivo, generando effetti recessivi in termini di produttività e occupazione. Il prezzo sociale delle manovre finanziarie è ormai insostenibile per la comunità e per le imprese.

Per questo, si deve invertire la logica della penalizzazione indifferenziata, rilanciando il progetto di un federalismo responsabile, solidale e sussidiario. Si deve, cioè, consentire alle amministrazioni virtuose di investire le risorse sottratte agli sprechi, nei servizi e nella valorizzazione del capitale umano, consentendo una capacità di spesa e di investimento, anche sul personale, differenziata in base al fabbisogno.

Se vogliamo incidere sulla ripresa vanno rimosse quelle rigidità, che da lungo tempo pesano negativamente sulla crescita del Paese a partire da una **revisione del patto di stabilità**. Il pieno conseguimento degli obiettivi del Patto, da parte di tutte le Regioni e della gran parte degli enti locali (sono inadempienti il 2,2 per cento dei Comuni e il 10,7 per cento delle Province), ha condotto ad una sensibile riduzione della spesa per investimenti. Pure a fronte di un debito nei confronti delle imprese che pesa prevalentemente sugli enti locali, i vincoli troppo stringenti provocano il blocco dei pagamenti arretrati anche in presenza di risorse disponibili in cassa, impedendo un effettivo rilancio dello sviluppo locale.

- A ciò si aggiungano i risultati di gestione negativi delle 4.264 società partecipate dagli enti locali. Le maggiori perdite d'esercizio – su un totale di 65 miliardi – si riscontrano proprio nelle partecipate pubbliche al 100%, dove spesso le spese dell'ente affidante eccedono il valore della produzione. Il costo del personale incide per il 37,16% sul costo della produzione, contro una media generale del 30,33%, a dimostrazione della scarsa efficacia dei vincoli assunzionali e dell'utilizzo delle società partecipate come strumenti per aggirare le regole. Tanto più in vista della armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, occorre procedere ad una esatta mappatura dei **processi di esternalizzazione** e, laddove possibile e conveniente, ad una reinternalizzazione dei servizi che faccia salvi livelli occupazionali e *know-how*.



## Una contrattazione integrativa a misura dei servizi locali

Il rilancio dei servizi, oltre che su scelte di *policy* responsabili e lungimiranti, basate su una attenta lettura dei territori, deve far leva sull'apporto di una forza lavoro competente e motivata, da valorizzare e gestire con soluzioni di innovazione organizzativa orientate a qualità, velocità, misurazione, trasparenza. La contrattazione deve diventare il momento di sintesi attraverso cui l'amministrazione pubblica si riprogetta per migliorare, e si rende capace di promuovere la qualità del capitale sociale, sia al proprio interno che verso l'esterno, sintonizzandoli su obiettivi comuni.

Nei fatti, con i provvedimenti normativi di taglio alla spesa e il blocco dei rinnovi dei Ccni non si è inciso solamente sul blocco dei tabellari, ma si è frenato qualsiasi processo di innovazione negoziale rendendo gli stessi contratti inadeguati a governare la profonda fase di cambiamento che stiamo attraversando. Questo, in particolar modo, è accaduto nell'ambito della contrattazione integrativa. Il mix di provvedimenti normativi, infatti, ha ridotto la disponibilità di risorse da destinare al secondo livello, ha ostacolato l'individuazione di spazi di spesa improduttiva per il finanziamento di programmi di produttività collegati a riconoscimenti retributivi e la costruzione di sistemi premianti. L'arretramento delle condizioni salariali del personale degli enti locali - basti pensare che il salario accessorio del comparto ha subito una riduzione dell'11%, più del doppio in proporzione alla riduzione del personale - si è aggiunto alla contrazione degli organici passati da 515.534 a 490.115 unità. Inoltre, le situazioni di dissesto degli enti stanno diventando sempre più una costante a cui gli strumenti oggi a disposizione non riescono a dare risposte. Per questo è necessario riconquistare un'autonomia negoziale continuamente violata da vincoli, pareri, e da un sistema di ispezioni che agisce a valle delle decisioni, per orientare l'evoluzione del sistema di relazioni sindacali verso nuovi spazi di negoziazione di secondo livello che non siano legati unicamente al singolo luogo di lavoro né alla sola parte economica, ma concretamente rivolti ad una gestione partecipata dei processi di cambiamento.

Riteniamo indispensabile a tal fine:

- superare il blocco dei contratti nazionali;
- impedire la riduzione del salario accessorio;
- limitare il controllo agli atti di costituzione evitando le intromissioni su accordi già certificati dagli organi di controllo interni;
- individuare spazi più ampi di contrattazione che prevedano il governo dei processi di associazione delle funzioni o di diversa articolazione delle stesse;
- procedere alla costituzione di spazi negoziali specifici per la gestione di situazioni di crisi sempre più frequenti;
- semplificare i meccanismi di costituzione del fondo del salario accessorio e di modalità di utilizzo delle risorse;
- promuovere forme di contrattazione integrativa/territoriale di servizio che coinvolge più enti/aziende e comparti diversi.



# Una vertenza per la riorganizzazione e il ricambio generazionale negli enti locali

Su queste basi, parte oggi la mobilitazione di FP-CGIL CISL-FP UIL-FPL per un processo vero di riforma delle amministrazioni territoriali. Un percorso di riorganizzazione degli enti, che intenda il riordino territoriale come parte integrante di una sfida dai contorni ben più ampi e le trame più complesse: ricostruire il raccordo tra modello amministrativo e tessuto produttivo per restituire legittimità e prospettiva al lavoro pubblico come “produttore di valore” e alla P.A. come volano di crescita per cittadini, famiglie e imprese.

FP-CGIL CISL-FP UIL-FPL, attraverso una vertenza a sostegno di 5 azioni concrete, vogliono lanciare una sfida al Governo nazionale e a quelli locali: attivare subito la partecipazione dei lavoratori attraverso il confronto sulle funzioni da trasferire, sui nuovi assetti e sugli strumenti contrattuali. La nostra iniziativa vuole essere un grido di allarme alle istituzioni e una proposta di nuova alleanza ai cittadini e alle imprese che chiedono alle amministrazioni territoriali risposte alle troppe richieste rimaste inevase e una protezione contro la crisi e le emergenze sociali.

## Cosa dobbiamo cambiare:

- 1. Incertezza su livelli amministrativi e funzioni.** L’immobilismo della politica dopo l’approvazione del Protocollo dell’19 novembre 2013 e della legge Delrio (L. 56/2014) e la mancata attuazione del percorso partecipato per il riassetto territoriale hanno lasciato aperte questioni decisive: la chiara definizione delle funzioni da attribuire agli enti locali, la determinazione degli ambiti ottimali di esercizio per ciascuna funzione, la riorganizzazione della rete territoriale dei servizi, la ricognizione delle competenze professionali (presenti e da acquisire) per l’erogazione di servizi avanzati, sostenibili, di qualità.
- 2. Aumento di spesa e tasse locali.** Il decentramento seguito alla riforma del titolo V del 2001 (L.Cost. 3/2001), risoltosi in una moltiplicazione dei centri di spesa anziché in un federalismo responsabile, ha fatto lievitare i costi di funzionamento degli enti territoriali dai 148 miliardi di euro del 2001 ai 206 miliardi del 2013 (+39%). Allo stesso tempo il livello delle imposte locali (dirette e indirette) è esploso passando in due decenni da 18 a 108 miliardi di euro (+500%), senza peraltro alcun miglioramento nei servizi alle comunità locali. A questo vanno poi aggiunti i risultati di gestione negativi delle 4.264 società partecipate dagli enti locali, le cui perdite sono finite dritte nei bilanci degli enti e pagati ancora una volta dai contribuenti.
- 3. Tagli al personale.** Blocco del turn-over, tagli alle risorse e vincoli rigidi dei piani di stabilità interni hanno portato ad una riduzione del personale in servizio nelle autonomie locali di 49mila unità (-7%). Con due evidenti risvolti negativi sul welfare locale: il mancato investimento nelle nuove professionalità necessarie; l’invecchiamento del personale (l’età media è di quasi 50 anni); il ricorso, spesso improprio, alle forme di lavoro flessibile (tempo determinato, formazione lavoro, interinale, Lsu, cocopro) che nel 2012 è pari a quasi 75mila unità.
- 4. Limiti alla produttività.** La produttività del settore pubblico calcolata come rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate è gravata da un lato (il numeratore) da corruzione, spesa improduttiva,

consulenze, ma anche costi impropri; dall'altro lato (il denominatore) dai costi amministrativi, dalle procedure farraginose, da un processo di digitalizzazione mai portato a termine. Da fattori cioè che dipendono dalla politica, ma che passano attraverso la Pa, e gli enti locali in particolare, incidendo sulla performance degli enti ben più del costo del lavoro o del rendimento degli investimenti.

**5. Rigidità del modello organizzativo.** L'alternativa pubblico-privato ha mostrato in questi anni tutti i suoi limiti. La rigidità dei vincoli imposti agli enti locali (a partire dai patti di stabilità) ha portato a trasferire all'esterno l'erogazione anche di servizi cosiddetti "core". Se un ente pubblico non è in grado di assumere personale per una funzione specifica, nonostante abbia i bilanci in regola, è costretto ad appaltare all'esterno l'esercizio della stessa funzione. La stessa rigidità si riscontra nell'organizzazione interna degli enti territoriali, dove il permanere di un modello gerarchico, la presenza di una dirigenza troppo spesso scelta e influenzata dalla politica e l'assenza di indicatori di misurazione della performance e del merito ha rallentato l'innovazione e ingessato i servizi.

### **Come dobbiamo cambiare:**

- 1. Avviare cabine di regia.** Il processo di ridisegno degli assetti territoriali deve ripartire subito attraverso l'avvio di cabine di regia, nazionale e locali, per la definizione delle funzioni da attribuire a ciascun livello amministrativo (Comune, Provincia, Città metropolitana, Unione di comuni) in base alle specificità di ciascun territorio. Alle cabine di regia - costituite da rappresentanti di istituzioni, politica e parti sociali - deve essere affidato il compito di: individuare i servizi richiesti in base alla configurazione sociale, economica e produttiva del territorio; individuare gli ottimali per l'esercizio delle funzioni; ridisegnare la rete dei servizi; definire i fabbisogni di competenze e professionali necessari garantendo flessibilità organizzativa, tenuta dei livelli occupazionali, formazione e qualificazione del personale. Vale a dire un piano industriale vero dei servizi al territorio.
- 2. Applicare costi standard a tutti gli enti locali e centrali unificate di acquisto regionali.** Occorre procedere all'applicazione del criterio dei fabbisogni e costi standard a tutte le funzioni fondamentali di Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, a partire dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Allo stesso tempo la pleora delle stazioni appaltanti e degli uffici acquisto deve essere drasticamente ridimensionata: una centrale unificata di acquisto in ogni regione.
- 3. Turn-over generazionale.** Le norme sul turn-over contenute nel decreto di riforma del Governo (approvato dal cdm del 13 giugno 2014), pur migliorate rispetto al passato, nascondono in realtà un nuovo taglio agli organici: nei prossimi 4 anni (2014-2017), nelle sole autonomie locali, andranno in pensione 43mila lavoratori. A fronte di questo, e senza calcolare i vincoli di spesa dei patti di stabilità, la possibilità di assumere non supererà le 30mila unità. Ciò significa che l'inserimento di giovani e nuovi profili non sarà solo insufficiente, ma anche a saldo negativo rispetto ad organici già ridotti. Tanto più nel momento in cui il governo regala alla politica la possibilità di assumere un 30% in più di dirigenti scelti anche dal privato. Una contraddizione

che si somma alla previsione di una mobilità dei lavoratori in un perimetro di 50 chilometri: una paradossale “mobilità delle carenze”. Serve un reale turn-over generazionale con almeno 50mila giovani da collocare all’interno di una nuova rete dei servizi, per portare innovazione, velocità, cambiamento organizzativo in un welfare locale disegnato sui bisogni e finalizzato allo sviluppo. Allo stesso tempo occorrono percorsi reali per dare certezza ai lavoratori precari, compresi i lavoratori delle provincie.

- 4. Innovare con la partecipazione.** L’innovazione organizzativa deve essere perseguita attraverso la possibilità per i dipendenti, insieme a utenti e contribuenti, di entrare nel merito di come deve essere organizzato e funzionare il servizio, di che cosa deve essere soppresso, cambiato o denunciato come illegale. Piani di riorganizzazione obbligatori in ogni ente e rilancio della contrattazione integrativa sono gli strumenti da attivare.
- 5. Rilanciare la contrattazione.** L’ingiusto blocco dei ccnl, che dura ormai dal 2010, deve essere superato. Il salario accessorio in godimento dei lavoratori non può essere toccato: i dipendenti degli enti locali non devono pagare per la cattiva gestione dei bilanci, la mancata trasparenza e un sistema di controlli carente che penalizza la certezza delle risorse. Va recuperata la funzione organizzativo/sociale del contratto integrativo valorizzando quegli aspetti dell’organizzazione del lavoro e dei servizi legati alle specificità territoriali. Perché la domanda sociale, economica, di sicurezza e di salute espressa da un comune capoluogo, o a maggior ragione da una metropoli, è diversa rispetto a quella di un piccolo comune collocato in area morfologicamente disagiata e richiede l’attivazione di strumenti flessibili e modellati su esigenze organizzative necessariamente diversificate.

Da queste proposte parte la mobilitazione dei lavoratori per il rilancio dei servizi al territorio, per il benessere e la crescita delle comunità locali. Alla richiesta urgente di incontro inviata dalle federazioni nazionali di categoria di CGIL CISL UIL al Governo, si aggiungeranno le richieste delle federazioni regionali e territoriali, che unitariamente scriveranno a tutti i sindaci, i presidenti di provincia e i governatori. E poi una mobilitazione capillare in tutti gli enti: dal confronto con le istituzioni e la società civile dovrà partire una nuova stagione di partecipazione e cambiamento.



[www.cgilcisluilfp.it](http://www.cgilcisluilfp.it)