

Autonomie Locali in Europa

Sfide per la contrattazione decentrata

Le autonomie locali, con alcune caratteristiche fondamentali in comune, sono presenti in quasi tutte le costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea.

Per la Costituzione Italiana *“la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ... e adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”* (Art. 5), per la Costituzione Spagnola (l'art. 2) *“riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che compongono [la Nazione Spagnola] e la solidarietà fra tutte le medesime”*. Inoltre la Costituzione spagnola concede alle collettività locali alcuni diritti che costituiscono il contenuto della sua autonomia, che possono essere di maggior o minor misura, ma che essendo garantiti dalla Costituzione non possono essere modificati con legge ordinaria. Questa autonomia degli enti locali è prevista dagli artt. 137, 140 e 141 della Carta Costituzionale.

Pur in assenza di una definizione comune di **“Autonomia Locale”** il *“diritto per le collettività locali di regolamentare ed amministrare sotto la propria responsabilità una parte importante di affari pubblici”* viene tutelato, seppur in forma diversa, da tutte le Carte Fondamentali degli Stati membri dell'Unione.

La **Carta Europea dell'Autonomia Locale** (CEAL), Strasburgo 1985, ha sancito che i cittadini europei si considerano innanzitutto cittadini di una autonomia locale e *“Il principio dell'autonomia locale deve essere riconosciuto dalla legislazione interna, e, per quanto possibile, dalla Costituzione”*.

L'autonomia viene definita come *“diritto e capacità effettiva”* per le collettività locali di *“regolamentare ed amministrare sotto la loro responsabilità una parte importante degli affari pubblici”*. *“Le collettività locali devono poter definire esse stesse le strutture amministrative interne di cui intendono dotarsi, per adeguarle alle loro esigenze specifiche in modo tale da consentire un'amministrazione efficace.”*

La Dichiarazione di Valencia del 2007, nel fissare *“le condizioni istituzionali che consentono un miglioramento del governo locale”* individua *“dodici principi per una buona governance democratica”*.

Fra questi mettiamo in evidenza alcuni principi

2): **Reattività**: gli obiettivi, le norme, le strutture e le procedure sono adattati alle legittime attese e ai bisogni dei cittadini. I servizi pubblici sono garantiti e viene data risposta alle richieste, istanze e lagnanze entro un lasso di tempo ragionevole.

6): **Comportamento etico**, per garantire che l'interesse pubblico sia posto al di sopra degli interessi privati.

8): **Innovazione e apertura al cambiamento**. Nuove ed efficaci soluzioni sono costantemente poste in atto per risolvere i problemi e si migliora l'erogazione dei servizi con metodi moderni. I governi e/o gli enti locali sono disponibili ad accettare di guidare e



sperimentare nuovi programmi, nonché ad apprendere dall'esperienza altrui. Viene instaurato un clima favorevole al cambiamento, al fine di ottenere migliori risultati.

12): **Responsabilità:** per garantire che i rappresentanti e i funzionari locali si assumano le proprie responsabilità e siano tenuti a rispondere del loro operato.

Il sistema delle autonomie locali è, pertanto, il primo livello, ed il più prossimo alle esigenze dei cittadini.

Dalla Polizia Locale ai servizi anagrafici, tecnici ed amministrativi, dalla tassazione locale alla manutenzione delle strade, dai servizi sociali a quelli per l'infanzia questi i servizi resi dalle autonomie locali alle comunità locali; dalla percezione dell'efficienza di questi servizi dipende il giudizio di vivibilità e di qualità della vita in quella comunità.

La crisi economica che ha attraversato l'Europa nell'ultimo decennio è stata la scusa per attaccare, in tutta l'unione, il lavoro pubblico e i lavoratori pubblici nella errata convinzione che per ridurre i "costi pubblici" fosse sufficiente operare tagli lineari alle risorse dei settori pubblici.

Alla contrazione del numero dei dipendenti, ed in molti casi anche del loro salario, è corrisposta, come prevedibile, una contrazione dello spazio pubblico e dei servizi pubblici, con un evidente peggioramento della loro qualità.

A peggiorare il tutto i mutamenti normativi e la carenza, se non assenza, di innovazioni tecnologiche, di adeguati percorsi formativi e i processi di riorganizzazione. In realtà si è trattato di mere operazioni ragionieristiche volte a contenere e tagliare orizzontalmente i costi piuttosto che a migliorare la qualità dei servizi e la qualità degli ambienti di lavoro.

Tali processi decisionali non hanno visto il coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali.

Nei nostri Paesi, in termini generali, per espressa previsione legislativa, "*Sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici*" mentre, in vari casi, sono oggetto di relazione sindacale, seppur non vincolanti per le decisioni finali, le decisioni delle amministrazioni che "*possono avere ripercussione sulle condizioni di lavoro*". Nello Statuto dell'impiegato pubblico spagnolo si stabilisce che quando le conseguenze delle decisioni delle Amministrazioni Pubbliche che riguardino i poteri di organizzazione possono avere ripercussioni sulle condizioni di lavoro dei funzionari pubblici, si procede alla contrattazione delle suddette condizioni con le organizzazioni sindacali di cui allo Statuto.

La situazione negli altri paesi dell'Unione è disomogenea:

- In Belgio non rientrano tra le materie negoziali le disposizioni adottate dalle amministrazioni relative all'organizzazione, fusione, soppressione o trasformazione di strutture e servizi;
- In Francia sono obbligatoriamente consultati i Comitati Tecnici Paritetici in merito a questioni o progetti normativi relativi a problemi di carattere generale di organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche, per le modalità di carattere generale concernenti il funzionamento degli uffici, definizione dei programmi di modernizzazione dei metodi e tecniche di lavoro nonché valutazione dell'impatto sulla situazione del personale;
- In Olanda i dipendenti pubblici non stipulano un contratto individuale di lavoro, ma il loro rapporto di lavoro si basa su un atto di nomina unilaterale regolato dal diritto



pubblico e una riorganizzazione unilaterale, per semplice soppressione della posizione lavorativa, comporta la cessazione del rapporto di lavoro.

L'ex art.136 del TCE, oggi art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea, poneva l'accento sul riavvicinamento dei diritti nazionali, avendo competenza esclusiva solo sulle materie che sono esplicitamente attribuite (art. 5 par. 1 principio di attribuzione).

Nel 1992, con il trattato di Amsterdam, la politica sociale è entrata a far parte della normativa comunitaria: con l'inserimento del capitolo sociale, l'Unione viene finalmente dotata del potere di adottare direttive attraverso la procedura a maggioranza qualificata del Consiglio in cooperazione con il Parlamento in tutti quegli ambiti che le sono direttamente riconosciuti in ambito sociale.

Oggi rimangono esplicitamente escluse, ex. art.137 TCE, oggi art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'unione europea, le materie relative a remunerazione, diritto di associazione e diritto di sciopero.

Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, adottato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017 a Göteborg, fra i 20 principi e diritti fondamentali in ambito sociale ha individuato, al punto 8):

“Dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori” affermando che *“Le parti sociali sono consultate per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali nel rispetto delle prassi nazionali. Esse sono incoraggiate a negoziare e concludere accordi collettivi negli ambiti di loro interesse, nel rispetto della propria autonomia e del diritto all'azione collettiva. Ove del caso, gli accordi conclusi tra le parti sociali sono attuati a livello dell'Unione e dei suoi Stati membri.*

I lavoratori o i loro rappresentanti hanno il diritto di essere informati e consultati in tempo utile su questioni di loro interesse, in particolare in merito al trasferimento, alla ristrutturazione e alla fusione di imprese e ai licenziamenti collettivi.

È incoraggiato il sostegno per potenziare la capacità delle parti sociali di promuovere il dialogo sociale.”

Conveniamo che, anche con riferimento alle lavoratrici ed ai lavoratori pubblici del sistema delle Autonomie Locali, la ricerca di condizioni di parità tramite la regolamentazione delle questioni occupazionali basata sul fatto che i dipendenti abbiano una voce in capitolo sui cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e “un dialogo sociale” efficace siano vitali per la crescita economica, per i rapporti di lavoro di qualità, per la qualità e l'efficienza del lavoro e dei servizi pubblici.

TUNED (sindacati amministrazioni centrali) e EUPAE (datori di lavoro Amministrazioni centrali) il 21 dicembre 2015 hanno sottoscritto l'”*Accordo sulla informazione e consultazione dei funzionari pubblici e dei dipendenti delle amministrazioni centrali dello stato*”, accordo di per sé già vincolante tra i contraenti e che avrebbe dovuto essere, su impulso stesso della Commissione, tramutato in una Direttiva; per una decisione unilaterale della Commissione di bloccare l'iter della direttiva e non inoltrarla, come stabilisce il TFEU, al Consiglio per l'ulteriore procedura, è oggetto di ricorso davanti alla Corte Europea di Giustizia.

La sentenza sul ricorso proposto da Epsu contro la Commissione è attesa per il prossimo 24 ottobre e segnerà, in un modo o nell'altro, il percorso del Dialogo sociale in Europa. Qualunque sia l'esito della sentenza, e noi ci auguriamo che sia a favore di Epsu e del Dialogo Sociale, è necessario avviare le necessarie interlocuzioni con le altre





serveis a la ciutadania
país valencià



Organizzazioni Sindacali nell'ambito del Comitato Epsu sulle Amministrazioni Locali e Regionali, per definire un accordo quadro da sottoporre alla Commissione Europea che estenda il diritto di informazione e consultazione anche ai lavoratori delle Autonomie Locali.



TUTTO CIO' PREMESSO

1. Innanzitutto, occorre valorizzare il sistema di relazioni sindacali con particolare riferimento alle tematiche che riguardano l'organizzazione del lavoro. Nell'accordo Europeo per le Amministrazioni Centrali la consultazione deve riguardare:

- **la salute e la sicurezza sul lavoro;**
- **l'orario di lavoro e le politiche di conciliazione vita-lavoro;**
- **le conseguenze sulle condizioni di lavoro delle decisioni che cambiano l'organizzazione di strutture e servizi o quando vi è una minaccia per l'occupazione.**

Appare quindi chiaro che esiste una fase avanzata, considerando che per consultazione in Europa *“si intende lo scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro.”* quindi una sorta di negoziazione che in qualche modo va a incidere anche sulla organizzazione del lavoro. E' auspicabile dunque che un eventuale direttiva, peraltro già presente per i lavoratori privati, si estenda a tutti i lavoratori pubblici.

2. C'è la necessità di recuperare le differenze con gli altri comparti sul piano salariale: il sistema delle autonomie locali è composto da professionalità che a parità di lavoro percepiscono salari più bassi rispetto ad altre Amministrazioni pubbliche. I contratti, come autorità salariale, devono superare questo gap e rendere attrattivo il lavoro in un pezzo essenziale del nostro sistema di servizi pubblici.

3. E' essenziale garantire la difesa del perimetro pubblico a garanzia della qualità dei servizi e agire, laddove si creino le condizioni, interventi di re-municipalizzazione. Per gli appalti l'impegno è ad assicurare la salvaguardia delle clausole sociali.

4. Il diritto alla formazione continua deve divenire la chiave per valorizzare il personale e per cogliere la sfida dell'innovazione tecnologica (oggi in Italia non si fa più formazione, in Spagna tale diritto è presente, anche se già dal 2015 come organizzazioni sindacali non siamo in grado di gestire e eseguire piani di formazione continua con fondi pubblici). A fronte di personale sempre più istruito, ma soprattutto a fronte della complessità crescente che dovrà affrontare il sistema dei servizi pubblici (dai cambiamenti demografici a quelli climatici) sarà necessario uno straordinario investimento in formazione. Lo strumento della formazione continua deve supportare i processi di riqualificazione del personale ed i percorsi di carriera all'interno delle Amministrazioni.

5. In generale le Pubbliche Amministrazioni, ma in particolare il sistema delle autonomie locali, stanno cambiando pelle: la composizione del personale è sempre più istruita, ma soprattutto ci sono sempre più donne. Ciò deve richiedere un'attenzione specifica al rispetto delle pari opportunità sia nell'organizzazione del lavoro che nei meccanismi di carriera (sia di comparto che nell'ambito della dirigenza e comunque degli incarichi di alta responsabilità). Il principio di non discriminazione deve essere affermato con forza nell'ambito dei contratti di lavoro, ma anche nella gestione del personale.

6. Il diritto alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro necessita di un'ulteriore implementazione sia sul piano normativo che su quello negoziale. La contrattazione deve cogliere la centralità di questo elemento soprattutto alla luce di una generazione di



lavoratrici e lavoratori che si ritrova spesso ad essere contemporaneamente genitori di figli minori e figli di madri e padri bisognosi di assistenza. La possibilità di avere maggiore flessibilità nella gestione del proprio lavoro, di poter gestire con flessibilità la fruizione dei permessi e delle ferie (si veda la sperimentazione in Italia della possibilità di fruire le ferie in modo frazionato), il potenziamento degli strumenti che consentano il lavoro a distanza e allo stesso tempo il "*diritto alla disconnessione*" possono essere elementi che arricchiscono gli elementi del negoziato di primo e di secondo livello.

Anche in questo ambito le tendenze Europee e lo studio che è stato licenziato dal Comitato Epsu Amministrazioni centrali lo scorso 14 ottobre "Worklife balance and digitalisation" può essere uno strumento efficace. L'uso delle linee guida ed un eventuale accordo che verrà sottoscritto in quel Comitato può essere esportato anche nel Comitato Enti Locali di Epsu ed esteso ai lavoratori degli Enti Locali.

7. Occorre riaffermare il diritto alla salute e alla sicurezza con sempre più forza. Nel settore si riscontra un'esplosione delle malattie professionali ed un peggioramento delle condizioni di lavoro. La riduzione degli organici e l'età media sempre più avanzata rendono sempre più gravosi i lavori di assistenza, i lavori più operativi, i lavori di front office. Il rispetto della salute delle lavoratrici e dei lavoratori deve partire dalla corretta attribuzione dei carichi di lavoro e da ambienti di lavoro accoglienti e salubri. Nell'ambito della tutela della salute occorre considerare gli effetti dei cambiamenti climatici, contrastandoli e al contempo rafforzando le tutele dei lavoratori che svolgono servizi esterni.

Sono necessarie misure specifiche per difendere la sicurezza e contrastare episodi di aggressione ai danni di chi è a contatto con l'utenza.

CCOO Valencia e FPCGIL Palermo si impegnano a proporre alle rispettive Federazioni nazionali la costruzione di un confronto costante e comune che porti all'affermazione dei contenuti di questa piattaforma relativa alle Autonomie Locali in sede nazionale ed Europea.

