

Unione dei comuni: facciamo il punto

Le Unioni di Comuni ormai sono lo strumento preferito da Europa e Governi nazionali per la gestione associata delle funzioni comunali.

Ci chiediamo se le fusioni siano il frutto consapevole della volontà delle comunità locali di scegliere forme solidali di gestione e organizzazione dei servizi pubblici al fine di garantirne l'erogazione con carattere di universalità, oppure se le Unioni siano solo lo strumento imposto per limitare il potere di cittadine e cittadini di incidere e decidere direttamente in materia di indirizzo, finalità, gestione dei servizi e dei beni comuni.

La risposta è evidente, in considerazione del fatto che gli enti locali, la sanità sono alle prese con tagli di ogni genere che si ripercuotono negativamente sui servizi e sul personale, tagli che scaturiscono dalle decisioni imposte a livello europeo e nazionale per far passare la logica che l'unico modo di gestire i servizi sia quello di accorparli.

Unioni e fusioni di per sé non sarebbero una sostanziale novità, perché già ad inizio degli anni duemila il TUEL aveva introdotto la possibilità di gestire e organizzare i servizi degli Enti Locali in forma associata, ma ne privilegiava gli aspetti funzionali favorendo le forme di convenzione ovvero la creazione di enti strumentali come i consorzi.

Il **Tuel** salvaguardava i valori tipici delle autonomie locali e non lasciava le decisioni solo a chi si sente "proprietario del patrimonio pubblico e del modello organizzativo e di gestione dei servizi pubblici".

Solo come estrema ratio era prevista la possibilità di costituire un'unione fra comuni, ritenendo che la creazione di un soggetto avente anche ruoli politici e di programmazione finanziaria non direttamente eletto, fosse circostanza eccezionale applicabile solo a limitati contesti con precise caratteristiche territoriali e ambientali, e di conseguenza per specifiche e limitate funzioni.

Le scelte fatte successivamente dal legislatore, rendendo di fatto impossibile la creazione di consorzi, hanno trasformato le unioni in un "obbligato" punto di arrivo di un processo perverso di evoluzione delle convenzioni, soprattutto di quelle imposte agli enti locali di piccola dimensione obbligati ad associare, passo dopo passo, le funzioni fondamentali fino in prospettiva a scomparire essi stessi.

Se a questo associamo il fatto che le Unioni convengono, perché sottratte per convenienza europea e scelta del Governo ai patti di stabilità, il quadro si delinea in tutta chiarezza.

E se in prospettiva passasse l'impostazione contenuta nel disegno di legge del Ministro Delrio, si rafforzerebbe il ruolo e il potere dei Sindaci, per cui sarebbero del tutto evidenti gli effetti nefasti sulla struttura delle relazioni politiche sociali delle comunità, ma anche sui valori di democrazia.

Se a questo aggiungiamo che le normative vigenti poi consentono, da parte statale e regionale, l'erogazione di incentivi di varia natura, è del tutto evidente che queste tendono ad apparire come l'unica alternativa ai "tagli lineari o alla spending review" demotivando comunque qualsiasi partecipazione in forma di cittadinanza attiva, per trovare una sponda un consenso anche nelle organizzazioni sindacali.

Leggiamo testualmente che tra le finalità delle Unioni c'è quella di «irrobustire l'associazionismo comunale, di avere Unioni con Presidenti forti» con l'obiettivo di «riordino della caotica situazione oggi esistente».

Ma alla fine, aumentano le figure politiche che vanno dal Presidente, al Comitato dei Sindaci e al Consiglio dell'Unione....

Queste figure sono a costo zero per la cittadinanza o rappresentano lo strumento con cui collocare ai vertici delle istituzioni locali un gruppo di potere? Propendiamo per la

seconda ipotesi, anche perché le forme di controllo e di incidenza su questi soggetti da parte dei cittadini è sostanzialmente nulla.

Le unioni (prima tra comuni fino a 1000 abitanti, oggi fino a 5000) non sono obbligatorie come vogliono far credere, anche se ci sono poi le unioni cosiddette speciali che non si estendono solo a poche funzioni ma riguardano praticamente tutte le funzioni.

Per una maggiore conoscenza delle normative rimandiamo a

http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento1_12/Politi.pdf

Per non parlare poi delle fusioni.... Dal 1990, quando le fusioni avevano carattere provvisorio e sperimentale, e per lo più orientate a privilegiare e tutelare “le identità locali” in termini storici, sociali ed economici contro le “forme globalizzanti”, oggi siamo passati ad aggregazioni che diventano lo strumento preferito per “garantire la governabilità”.

E' arrivato il momento di un bilancio, per esempio di quanti soldi sono stati destinati ad incentivare le fusioni dei comuni, ma anche dei benefici per la cittadinanza in termini di servizi rivolti a garantire i diritti sociali. Sono migliori? Sono maggiori quantitativamente? Più efficienti? Allargano la democrazia partecipativa? Verranno utilizzati per rispondere ai bisogni o produrre consenso politico?

Una riflessione specifica va fatta sulle funzioni fondamentali e sulle modalità di gestione all'interno delle forme associate, soprattutto quelle delle unioni.

Se ci fermiamo alle **funzioni fondamentali**, numerosi i servizi che dovrebbero essere erogati dalle forme aggregative, servizi di fatto già esternalizzati in tutto o in parte, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i servizi scolastici. Se guardiamo al settore dei rifiuti vediamo una giungla contrattuale e retributiva, condizioni di disparità tra lavoratori delle aziende committenti e appaltatrici, esternalizzazioni a vasto raggio, l'ingresso dei privati che sui rifiuti hanno costruito un vero e proprio business mentre le tassazioni a carico dei cittadini risultano in costante aumento.

I lavoratori e le lavoratrici trasferiti alle Unioni, nella prima fase erano è posti in comando e con un incentivo al passaggio, a cui seguiva la possibilità di scelta\opzione per il ritorno nell'Ente di provenienza che conservava il posto nella dotazione organica

Nel corso degli ultimi anni le funzioni demandate alle Unioni hanno di fatto hanno soppresso, non solo le funzioni in capo dei singoli comuni, ma la loro stessa dotazione organica. E' di fatto scomparso in tali strutture il personale comandato, vanificando nei fatti la possibilità, per ogni singolo lavoratore, di esercitare il diritto di opzione.

Non solo, ma per effetto di norme successivamente intervenute per legge sono state spesso rideterminate le dotazioni organiche degli Enti costringendoli a limitare in maniera sempre più stringente le reali possibilità di rientro, anche attraverso la ricostituzione di rapporti di lavoro.

Con le fusioni oggi in corso, gli Enti aggirano il patto di stabilità ed evitano di incentivare il passaggio di personale presentando come irreversibile il percorso di svuotamento dei comuni, di cessioni di rami di azienda. *Il contratto resta lo stesso ma con le fusioni è possibile che a un dipendente possa essere imposto di cambiare il luogo di lavoro, del resto le intrusioni della politica negli aspetti organizzativi-gestionali portano ad accorpamenti, trasferimenti In prospettiva intravediamo il concreto rischio che le nuove forme aggregate potranno anche decidere di esternalizzare alcuni servizi a favore*

di società ex in house trasformate in aziende private a tutti gli effetti

La linea di Cgil Cisl Uil è quella di non discutere dei processi in atto ma di assecondarli monetizzando il loro silenzio \assenso, evitando di mettere in atto una strategia che porterebbe all'apertura di veri e vasti conflitti sociali, in considerazione che il processo ha alla base logiche liberiste che attraverso la privatizzazione della gestione dei servizi pubblici puntano alla sostanziale riduzione dei posti di lavoro e dei salari.

Che fare? Ovviamente *dovrebbe essere aperta una vertenza più vasta, mettendo in discussione prima di tutto gli effetti generali.*

Sul Piano organizzativo e di redistribuzione del salario, le Unioni rappresentano il chiaro esempio di una forma di concentrazione delle risorse salariali fisse e accessorie a favore delle strutture di vertice, a cui va aggiunto un danno indiretto che deriva dall'accentramento di funzioni e competenze che rendono la posizione unione monopolistica in termini di conoscenze nell'ambito territoriale di riferimento. Questo di fatto rende irreversibili i processi di riappropriazione di competenze, anche in caso di scioglimento, delle funzioni operative ai singoli comuni. Una volta perso il controllo sui servizi, distrutte le competenze umane sarà praticamente impossibile impadronirsene di nuovo rendendo, a quel punto, inevitabili i processi di privatizzazione

Per cui (paradossalmente) se le Unioni dovessero sciogliersi, e in considerazione che svolgono prevalentemente attività "back office", costituirebbero un incentivo a forme di contrazione ulteriore della gestione diretta dei servizi pubblici, essendo più facile affidare certi compiti a "strutture esterne", sempre più improntate a includere soci privati, anziché a ricostruire competenze in ciascun ente locale.

In questi anni abbiamo subito un indebolimento progressivo delle conoscenze e ormai i lavoratori e le lavoratrici sono in balia di una paurosa disinformazione, vittime di ricatti continui, lungi da una seria programmazione dei percorsi formativi e senza strumenti di reale controllo sui servizi, sui processi in atto.

L'impoverimento delle comunità locali, le decisioni dall'alto calate sui lavoratori e sulla cittadinanza hanno stravolto la cultura che dovrebbe connotare il lavoro pubblico e il servizio pubblico per affermare invece un modello tecnocratico manageriale molto lontano dagli interessi dell'utente e della forza lavoro.

L'indebolimento del potere di contrattazione ha determinato condizioni sfavorevoli e ormai è difficile un controllo efficace sui processi per avere voce in capitolo sulle decisioni che contano. Da qui nasce la difficoltà di dare una vera e propria impostazione agli istituti salariali improntata ad equità e al riconoscimento delle professionalità fino ad affermare un modello di gestione dei servizi democratico, trasparente, efficiente e sotto la direzione e il controllo della cittadinanza.

In ordine al modello di gestione dei servizi dobbiamo porre attenzione a quelle operazioni che si connotano di fatto come "**cessioni di rami d'azienda**" nel passaggio di funzioni da comune ad unioni, in quanto di norma riguardano servizi molto caratterizzati organizzativamente in forma di "front office" con una forte presenza di profili professionali di esecutori o di figure ad essi equivalenti.

La degenerazione ulteriore del processo è che dopo una prima fase questo potrebbe poi svilupparsi pericolosamente in forma di società pubblica, ma potrebbe anche proseguire

in forma di società mista attraverso lo sviluppo di partenariati pubblico-privati mediante gare con cui si sceglie il socio privato che di fatto assume la gestione operativa.

In questi casi l'obiettivo che si nasconde dietro la scelta politica è proprio la gestione "economicista" del servizio pubblico improntata a ridurre i costi, ovvero il costo del lavoro, applicando CCNL diversi da quello delle Autonomie Locali, per i minori salari e il peggior trattamento giuridico.

Nello specifico a prescindere dai contenuti di singoli accordi od intese, sul piano operativo ai fini delle tutele e della salvaguardia dei diritti individuali e collettivi si delineano almeno 4 strade:

1. la via giudiziaria per impugnare il trasferimento disposto in forma obbligatoria. Si tratta di una via ad ostacoli e dagli esiti incerti che varia oltremodo da situazione a situazione.
2. accettare il trasferimento nelle Unioni, costruendo una opposizione sindacale e sociale ai processi in atto, delegittimando Cgil Cisl Uil e il loro ruolo di garanti dei processi in atto
3. contestare ogni perdita di salario e di potere di acquisto insieme alla lenta privatizzazione dei servizi nell'ottica di studiare tutte le forme contrattuali e giuridiche necessarie a non perdere situazioni di miglior favore scongiurando future cessioni a soggetti privati. Una strada impervia che si scontra con la debolezza del potere di contrattazione e con normative che favoriscono le fusioni tra comuni senza garanzie e tutele per la forza lavoro
4. denunciare i costi delle Unioni e il disegno che sorregge questi processi.

In ogni caso , i lavoratori e le lavoratrici dovranno fare molta attenzione ai processi in atto non delegando ai sindacati maggiormente rappresentativi la loro difesa, del resto in questi anni tra esternalizzazioni, cessione di rami di azienda, privatizzazioni i risultati ottenuti ai tavoli negoziali sono stati per lo più negativi per l'accettazione supina , da parte sindacale, di processi che avrebbero dovuto avversare non prima di averne denunciato le nefaste conseguenze sul potere di acquisto dei salari e sul potere di contrattazione.