



USB – Unione Sindacale di Base
Federazione territoriale di Trieste
via Rittmeyer, 6 – TRIESTE
trieste@usb.it – Tel.fax: 040/771446

Al Comune di Trieste
p.zza Unità d'Italia, 4
- Direzione generale
- Gabinetto
- Ufficio Relazioni sindacali
34121 – TRIESTE

c.a. COSOLINI Roberto
Sindaco

TREU Roberto
Assessore Organizzazione e risorse umane

GRIM Antonella
Assessore Educazione, scuola e università

Al Consiglio comunale
Al Presidente del Consiglio comunale
Alla Conferenza dei Capigruppo
Ai Capigruppo dei Gruppi consiliari

PROPOSTA
DELL'UNIONE SINDACALE DI BASE – FRIULI VENEZIA GIULIA
PER IL MANTENIMENTO IN SERVIZIO DEL PERSONALE CON
CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO IN SCADENZA
IMPIEGATO PRESSO I RICREATORI COMUNALI

PREMESSA

A giugno 2011 diversi milioni di cittadini italiani parteciparono all'atto conclusivo della campagna referendaria attorno ai 4 quesiti proposti dai comitati promotori. Di questi, due riguardavano i servizi pubblici locali (in particolare l'acqua, ma non solo l'acqua).

Il profondo significato politico di quel referendum è che vi sono dei beni e dei servizi, funzionali a garantire l'effettiva uguaglianza e promozione sociale di ogni componente la comunità oppure, per dirla in altri termini, vi sono beni destinati al soddisfacimento di bisogni primari e diffusi, ad una fruizione collettiva.

Tali beni possono e devono essere sottratti all'iniziativa economica, a quella che Walter Benjamin ha chiamato "teologia economica".

Ancora una volta, in questione sono i <servizi pubblici locali>. Ancora una volta, la politica è

chiamata ad interrogarsi se abbia concretamente dato seguito a quella volontà così chiaramente espressa e su cosa possa mettere in campo, oggi e subito, per essere coerente con la sensibilità verso i beni comuni.

D'altra parte non è ammissibile che donne e uomini impegnati, da svariati anni, nei servizi pubblici essenziali resi dai ricreatori comunali alle famiglie triestine siano oggi messi alla porta senza che nulla di concreto si provi per tutelarne, fino in fondo, il diritto al lavoro dopo un precariato che dura da anni, proroga dopo proroga, rinnovo contrattuale dopo rinnovo contrattuale, concorso pubblico dopo concorso pubblico.

Il mancato mantenimento in servizio del personale a tempo determinato il cui contratto giungerà a scadenza fra giugno e settembre di quest'anno è il risultato di scelte politiche, nazionali e locali, trasversali agli schieramenti partitici; è l'applicazione di norme che nessuna delle forze pro tempore al Governo ha voluto abrogare, né modificare nel senso di un effettivo, concreto percorso di stabilizzazione.

Da anni anche nel nostro Paese si consuma, sulla pelle viva delle famiglie e dei lavoratori, il progressivo trasferimento di funzioni pubbliche dallo Stato, nelle sue diverse declinazioni, all'impresa. Le competenze nei servizi sociali ed educativi ne sono esempio paradigmatico: ad ogni affondo nel settore degli asili nido come dei ricreatori, corrisponde un aumento del ruolo dell'impresa (leggi cooperative).

Tutto questo in una società che sembra aver metabolizzato anche il peggio (l'apertura domenicale dei negozi e dei centri commerciali si giustifica, grottescamente, in funzione di un servizio pubblico essenziale) mentre non si vuole avvertire la giusta indignazione per il furto di legalità e di democrazia insito nel licenziamento di massa del personale "stabilmente" precario dei Ricreatori comunali.

Possibile che un Comune abdichi al proprio ruolo di garante dei principi costituzionali di uguaglianza, partecipazione, emancipazione fino al punto che neppure il settore educativo, nella sua interezza, viene considerato "servizio pubblico essenziale ed infungibile"?

Di cosa dunque si deve occupare un Comune?

BASI GIURIDICHE

USB è convinta che la questione del mantenimento in servizio di tutto il personale a tempo determinato afferente i ricreatori comunali è <questione politica> (d'altra parte si deve osservare che anche "La scelta delle modalità di erogazione e del regime giuridico, al quale le varie attività sono sottoposte, dipende, in definitiva, più da valutazioni politiche che dai caratteri intrinseci dei servizi" – Consiglio di Stato, Sezione V, n. 06529/2010).

Tuttavia, allo scopo di argomentare la legittimità della nostra proposta, esporrà le osservazioni che seguono allo scopo di consentire a questo sindacato di affermare che **il limite del 20% alle assunzioni può – a date condizioni - essere superato.**

Il punto di partenza è l'art. 14, comma 9° del Decreto Legge 31.05.10, n. 78 recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica (convertito con Legge 30.07.2010, n. 122) che così prevede:

“È fatto divieto agli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente. La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell’anno 2010”

Partendo da tale previsione normativa vanno tuttavia considerate una serie di sentenze e pronunce da parte di vari organismi istituzionali.

La prima è la sentenza della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, n. 46 del 29/08/2011 con la quale veniva data risposta al quesito:

“Se, relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno il vincolo di spesa colà previsto alle assunzioni di personale (vale a dire il 20% del valore economico delle cessazioni intervenute nell’anno precedente) debba essere riferito alle assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale”.

La Corte dei Conti, nel rispondere affermativamente, vale a dire che il richiamato vincolo di spesa deve essere riferito alle assunzioni di personale tout court, quindi avvenute a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, **comunque riconosce** – testuale – che **“limiti così rigidi ed indiscriminati per la sostituzione del personale cessato possono produrre grave pregiudizio nella continuità e negli standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi alle collettività locali”**.

Non a caso la Corte dei Conti cita la **Circolare del 18/11/2010, n. 10/133/CR6/C1, redatta congiuntamente dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e dal Dipartimento della Funzione Pubblica**. La Circolare, al punto 2 relativo al patto di stabilità interno afferma quanto segue:

“Si conviene che **sia dal divieto assoluto di assunzioni** [vale a dire il divieto per gli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti n.d.r] **che** dal limite alle stesse, stabilito nella misura del 20% delle cessazioni dell’anno precedente, **siano da escludere** le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette ex L. 68/1999 **nonché quelle per lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali**, quali le ispezioni in ambito fitosanitario di cui al D.Lgs. 19 agosto 2005 n. 214”.

Quindi la Corte dei Conti, sezioni riunite, conclude ribadendo che, in materia di assunzioni, restano ferme “le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali”.

Per quanto riguarda le locuzioni **“interventi di somma urgenza”** e **“servizi infungibili ed essenziali”** di cui alla citata delibera delle Sezioni Riunite n. 46/2011, la facoltà di deroga alla limitazione (20% delle cessazioni intervenute l’esercizio precedente) **resta nella piena discrezionalità dell’ente** in ordine alla qualificazione, adeguatamente motivata in relazione al caso specifico, di ciò che possa considerarsi di somma urgenza, o servizio infungibile ed essenziale.

D'altronde i servizi essenziali che può svolgere solo il comune e quindi infungibili, sono ancora oggi le funzioni fondamentali (sebbene indicate in via provvisoria e a scopo di determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali) di cui all'articolo 21, comma 3, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (in tal senso, Corte dei Conti, sezione controllo Toscana, parere n. 519 del 20/12/2011). **In tale contesto rientrano, fra gli altri, le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione** (art. 21, 3° co. lettera c.);

A questo riguardo dobbiamo ricordare quanto prevede il **Regolamento dei ricreatori comunali**:

<Il Ricreatorio è un servizio educativo socio-culturale, preposto alla progettazione e all'organizzazione di un tempo libero qualificato per le/i ragazze/i e le/i giovani. Ha come compito primario quello di promuovere e potenziare spazi di crescita personale e collettiva > (Art. 1).

Ed ancora:

<Il Ricreatorio svolge azione educativa e di prevenzione del disagio minorile e giovanile rispondendo alle esigenze delle/dei ragazze/i e delle/dei giovani, della comunità territoriale, della città > (Art. 2, 1° comma).

Esso, inoltre, garantisce la tutela delle persone diversamente abili ai sensi della normativa vigente (Art. 3, ultimo comma).

Le famiglie in condizioni economiche-sociali disagiate sono esonerate, su richiesta, dal pagamento del contributo (Art. 4, 7° comma).

Dal **sito istituzionale del Comune di Trieste**, leggiamo che:

“Al di là degli aspetti politici e funzionali che accompagnarono la loro fondazione, i ricreatori non furono solo uno strumento per convertire alla causa nazionale italiana sempre più ampi ceti popolari, ma divennero in concreto uno strumento educativo di prim'ordine. I loro programmi di attività erano basati fin dall'inizio su di una visione globale dell'azione educativa e prevedevano, accanto alle tradizionali attività di educazione fisica, intesa in senso molto ampio, la musica, il canto, il lavoro manuale, la filodrammatica...”

La qualità fondante dell'Istituzione, è stata l'apertura laica a tutti i ragazzi residenti. Non dovevano esserci, e non ci sono, barriere etniche, linguistiche, né, tanto meno, confessionali.

Ogni bambino doveva essere accettato, era posto al centro del progetto educativo. L'obiettivo primario perseguito è quello di promuovere e potenziare il processo di maturazione e formazione dei bambini, preadolescenti e adolescenti, con proposte e attività adeguate, all'interno di un progetto pedagogico.

Offre spazi idonei alla soddisfazione dei loro bisogni e interessi ludici, creativi, socio-culturali e relazionali, a partire da un'analisi del territorio di riferimento. Il Servizio agisce attraverso l'intervento relazionale, la gestione dei gruppi e l'accoglienza delle pluralità fisiche e culturali (Fonte: <http://www.triestescuolaonline.it/index.php?0=ricreatori> sito

affidente la rete civica del Comune di Trieste)

I Ricreatori, oggi, sono dei servizi formativi extra scolastici, che svolgono una funzione educativa e di prevenzione del disagio minorile e giovanile; sono sedi di svariate offerte educative integrative alla Scuola Pubblica, offrono un contesto ludico strutturato in maniera tale da favorire soprattutto lo sviluppo relazionale e migliorare la qualità del tempo libero dei ragazzi (vedi il sito http://irsml.eu/percorso_tolleranza/ricreatori.html Istituto per la storia del movimento di liberazione del Friuli Venezia Giulia).

Si tratta, nella sua interezza (compreso, quindi, il servizio estivo), di un servizio essenziale per migliaia di famiglie che ne fruiscono quotidianamente. D'altro canto, **l'assenza di alternative pubbliche** nell'offerta di servizi analoghi, **rende il servizio** gestito direttamente dal Comune **insostituibile**, per le evidenti forti ripercussioni non solo economiche che altrimenti si scaricherebbero sulle famiglie (determinando una situazione di grave disagio, considerate le difficili condizioni socio economiche di una parte sempre più rilevante dell'utenza) e per la forte qualità finora garantita dal servizio comunale. Né sarebbe tollerabile una qualsiasi ipotesi di riduzione del servizio finora erogato.

Alcune considerazioni sul fronte dell'Unione europea

E' diffuso il convincimento che le nuove regole di bilancio producano l'effetto di ridurre la tutela dei diritti sociali all'interno dell'Unione. Indubbiamente, specie nei Paesi membri più indebitati, si è assistito a tagli sistematici delle spesa pubblica in settori come sanità, istruzione, previdenza, cultura e così via.

Vi è dunque da chiedersi su quali basi possa contemperarsi l'obiettivo (dei Governi) di conti pubblici in equilibrio con l'esigenza di garantire le protezioni sociali richieste da costituzioni come quella italiana.

La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata direttamente sulla questione. Avrebbe avuto l'occasione per farlo a seguito di una recente domanda di pronuncia pregiudiziale inoltrata dal Tribunal do Trabalho di Porto. Il giudice portoghese chiedeva se talune misure di austerità di quel Paese, in particolare la riduzione del salario di lavoratori pubblici, fossero compatibili con il diritto a condizioni di lavoro dignitose riconosciuto dall'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali.

Senonché la Corte si è ritenuta incompetente a pronunciarsi sulla questione, assumendo che la fattispecie fosse priva del necessario rilievo europeo.

D'altra parte, è stato correttamente fatto notare (sentenza della Corte dei Conti, Procura regionale presso la sezione regionale per la Campania del 24.5.2013 in merito alla vertenza 2012/03026) in tema di "economia sociale di mercato" (art. 3 n. 3 TUE), "identità costituzionali nazionali" (art. 4 n. 2 TUE), "protezioni sociali" (art. 9 TFUE), disposizioni di portata trasversale, hanno già avuto qualche prima applicazione in tema di bilanciamento tra libertà di mercato e diritti sociali; e sono servite per temperare la tradizionale preponderanza delle prime rispetto ai secondi (confronta Corte Giustizia UE, 14/10/2004).

Ed ancora, sul piano europeo, il rilievo delle questioni ora delineate emerge in pieno da una recente

decisione della Corte costituzionale portoghese (n. 187 del 05/04/2013). E' una decisione che ha annullato misure di austerità del tutto simili a quelle sulle quali, solo un mese prima, la Corte di giustizia si era dichiarata incompetente a pronunciarsi. Pur consapevole che le misure in discorso tendevano a corrispondere a indirizzi strategici europei (dettati, in particolare, dal programma concordato con la *Troika*), la Corte portoghese ha affermato la necessità di un bilanciamento tra principi del diritto dell'Unione e principi inderogabili della costituzione interna. Nel caso di specie erano specialmente in discussione i principi costituzionali di uguaglianza e proporzionalità, per le differenze di trattamento praticate a scapito dei dipendenti pubblici. Ad avviso della Corte, misure interne, per quanto necessarie, non possono prescindere dal rispetto di tali principi. Su queste basi la Corte ha cassato le misure contestate; e, quel che più conta, ha invocato il rispetto delle identità costituzionali nazionali *ex art. 4 n. 2 TUE* per escludere contrasti con il diritto dell'Unione Europea.

TUTTO CIÒ PREMESSO

USB CHIEDE:

- 1) *Che il Comune di Trieste, nell'ambito delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della Legge 5 maggio 2009, n. 42, riconosca quali funzioni essenziali da erogare alla comunità amministrata dal personale dell'ente comunale, tutte quelle erogate dai ricreatori comunali (nella loro interezza, compreso il servizio estivo).*
- 2) *Che il Comune di Trieste proceda alla determinazione della propria dotazione organica *ex art 89, comma 5° del Decreto delegato 267/00 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)* correlandolo all'integrale mantenimento in servizio del personale a tempo determinato attualmente in servizio nei ricreatori comunali in qualità di educatrici\educatori;*
- 3) *Che il Comune di Trieste proceda all'aggiornamento della propria programmazione del fabbisogno di personale *ex Legge 449/97, art. 39, 1° comma* correlandolo all'integrale mantenimento in servizio del personale a tempo determinato attualmente in servizio nei ricreatori comunali in qualità di educatrici\educatori;*
- 4) *Che il Comune di Trieste garantisca il mantenimento in servizio di tutto il personale a tempo determinato attualmente in servizio nei ricreatori comunali in qualità di educatrici\educatori e che pertanto proceda al rinnovo o alla stipulazione di nuovi contratti a tempo determinato utilizzando l'apposita graduatoria vigente, a garanzia non solo degli attuali livelli occupazionali, ma anche del rispetto dei rapporti numerici educatore-utenza (sicurezza dell'utenza), e dell'attuale offerta in termini quantitativi- in altre parole, a garanzia della qualità del servizio; che, in tal senso, il Comune di Trieste, continui, da subito, a stipulare contratti a tempo determinato anche per la copertura di assenze brevi, a garanzia del mantenimento dei predetti standard di sicurezza e qualità del servizio offerto.*
- 5) *Che, infine, il Comune di Trieste preveda un percorso per la definitiva stabilizzazione del personale precario, assumendo impegni concreti in tale direzione.*

La strada che il sindacato USB propone non concreta gli estremi di una (ipotetica) violazione di legge e fattispecie correlate (non c'è, per intenderci, alcun danno all'Erario) bensì chiede di condividere un'interpretazione che ritiene in linea con indicazioni provenienti almeno dalla magistratura contabile, dalla Conferenza delle Regioni e dall'ordinamento comunitario. Chiediamo, dunque, al Comune di Trieste, di operare un scelta chiara in tal senso, deliberando l'essenzialità ed infungibilità del servizio ricreatori nella sua interezza e il conseguente ricorso ai contratti a tempo determinato a garanzia di copertura di tutte le esigenze del servizio. Si tratta, peraltro, di una strada già percorsa con successo da altri comuni italiani, in particolare da quello di Napoli (Delibera della Giunta comunale del Comune di Napoli n° 673 dd. 31.8.2012 e sentenza della Corte dei Conti, Procura regionale presso la sezione regionale per la Campania del 24.5.2013 in merito alla vertenza 2012/03026), che pure presentava criticità di bilancio assenti per il Comune di Trieste

USB – UNIONE SINDACALE DI BASE

p. Coordinamento territoriale di Trieste

Ferdinando ZEBOCHIN

Trieste, 6 maggio 2014