

Contributo al dibattito congressuale
della Funzione Pubblica CGIL Lombardia

Per una nuova stagione di diritti in Lombardia

Welfare e istituzioni.
Contrattazione e beni pubblici.

**FUNZIONE
PUBBLICA**



Premessa

Il XVII Congresso della CGIL cade in una fase di profonda crisi economica, sociale, politica e istituzionale.

A sette anni ormai dalla crisi, in Europa e in Italia non si vede ancora una via d'uscita. Questo il risultato di politiche europee e nazionali che hanno fatto fallimento puntando esclusivamente alla riduzione del debito senza porsi l'obiettivo di far ripartire l'economia con decisi e convinti investimenti pubblici. E, invece, occorrerebbe una seria politica di interventi pubblici finalizzati a creare nuovi posti di lavoro in settori strategici e che possono far da traino all'intera economia a partire dallo sviluppo del turismo, delle infrastrutture e dalla messa in sicurezza del patrimonio naturale, ambientale, urbano in chiave ecologicamente sostenibile, puntando al risparmio energetico e alla più complessiva green economy. Il welfare, in quanto insieme di

politiche pubbliche utili a stabilire un più corretto equilibrio tra le aspettative di vita, le istanze vecchie e nuove di cittadinanza, l'inclusione sociale per tutti da un lato, e le risorse effettivamente disponibili dall'altro, ricomprendendo in esse tanto quelle pubbliche – derivanti dalla fiscalità generale – quanto quelle private – proprie del mercato, che si avvantaggia delle politiche pubbliche quando queste sono orientate al benessere delle persone, lavoratori e consumatori – è sicuramente, tra gli altri, un ambito di intervento pubblico coerente con l'obiettivo della crescita attraverso la creazione di nuovi e qualificati posti di lavoro. Ma per esserlo bisogna che se ne assuma questa dimensione appunto smettendo la logica di un welfare residuale perché considerato esclusivamente come un costo da ridurre e scaricare sulle capacità di auto – organizzazione delle comunità.

La situazione in Lombardia

La fine anticipata del terzo governo Formigoni, per effetto delle indagini della Magistratura, non ha portato con sé il cambio di una maggioranza politica regionale. Diverse le cause di questo risultato che ha deluso obiettivamente le nostre aspettative: dalla incapacità delle forze politiche di opposizione di rappresentare una reale, effettiva e unitaria alternativa di governo, alla reale consistenza di un giudizio sullo

stato di salute dei servizi per cittadini e imprese che comunque presenta elementi di qualità non sempre riscontrabili in altre aree del paese.

Il cambio dei rapporti di forza nell'ambito della stessa maggioranza di centrodestra mette comunque l'istituzione regionale di fronte alla necessità di cambiare passo e segnare qualche pur timido elemento di discontinuità col passato.

Welfare lombardo: un modello da ridefinire

Come è naturale, questa esigenza muove i suoi passi più significativi intorno al tema della (ri)organizzazione del sistema socio sanitario lombardo. Un sistema contro cui, per anni in solitudine, abbiamo mosso le nostre critiche senza però produrre effetti significativi utili ad arginare la deriva mercantile in sanità, l'espropriazione del territorio della sua capacità di programmazione e tutela del bisogno di salute e del benessere delle persone, fino alla definitiva privatizzazione del sistema di domanda e offerta di salute/sanità regionale. Ora è proprio dall'interno della maggioranza di governo regionale che viene una critica, sia pure non del tutto e sempre palesata, al sistema formigiano, con le recenti "linee evolutive del sistema sociosanitario lombardo" presentate congiuntamente dagli assessorati alla Sanità e al Welfare nelle scorse settimane. Non ci sfugge la distanza tra le motivazioni, tutte di natura economico – finanziaria, che muovono il progetto di riorganizzazione presentato da Regione Lombardia, e quelle che per anni noi abbiamo sostenuto per contrastare e criticare il modello esistente. Nondimeno va sottovalutata la concreta possibilità, che si è aperta oggi, di mettere mano al modello che per quasi un ventennio si è voluto enfatizzare come il solo in grado di dare risposte ai cittadini riducendo gli sprechi addebitati quasi esclusivamente alla gestione pubblica dei servizi. Quella impostazione che ha fatto della parità tra pubblico e privato nella gestione dei servizi di welfare e del mito della libertà di scelta da

parte di cittadini lasciati soli di fronte al mercato sanitario ha mostrato ora, grazie all'azione della Magistratura, il suo vero volto: la trasformazione della salute in compravendita di prestazioni sanitarie e la libera concorrenza tra pubblico e privato nel mercato degli accreditamenti è stata utile a favorire gli affari che hanno fatto da collante tra settori dell'imprenditoria e la politica regionale non riducendo i costi ma spostando gli stessi a favore proprio di pochi e ben circoscritti centri di produzione privati. Per questo non possiamo non apprezzare alcune delle linee evolutive indicate dai due assessorati e provare ad agire un ruolo propositivo di soluzioni riorganizzative che possano trovare la condivisione delle lavoratrici e dei lavoratori, pubblici, privati e del privato sociale, che operano nel sistema sociosanitario lombardo oltre che delle comunità di cittadini e delle istituzioni locali. Innanzitutto va fortemente rimarcata la necessità di restituire al territorio il ruolo centrale delle politiche della salute e del benessere dei cittadini. Questo obiettivo passa inevitabilmente attraverso la ridefinizione di ruolo, funzioni, competenze delle Aziende Sanitarie Locali. Queste sono state progressivamente svuotate delle funzioni proprie di un soggetto che programma – di concerto con le istituzioni e le comunità locali – le risposte al bisogno di salute che si modifica nel tempo e per effetto di cambiamenti demografici, sociali, culturali. E anche la funzione di controllo è stata via via depotenziata grazie a politiche del personale e dei servizi che hanno fortemen-

te penalizzato le professionalità altrimenti necessarie a tale scopo. Noi riteniamo al contrario che se dovesse continuare a rimanere la esclusiva funzione di acquisto di prestazioni sanitarie in capo alle ASL queste finirebbero per perdere ogni ragion d'essere riducendosi a sportelli periferici di una funzione altrimenti organizzabile unicamente su base regionale come ufficio organico a una direzione strategica dell'assessorato competente.

L'ASL che noi pensiamo e vediamo in un nuovo sistema socio-sanitario lombardo rappresenta invece il cuore pulsante delle politiche pubbliche per il benessere delle comunità. Ad esse vanno assegnate risorse umane, strumentali ed economiche adeguate in quantità e, soprattutto, di qualità. Per fare fronte alla necessaria capacità di fare coordinamento, pro-

grammazione, progettazione di salute sul territorio, sapendo fare sistema delle diverse realtà che del territorio oggi sono parte fondamentale e che hanno soggettività giuridiche molto diverse, pubbliche (aziende sanitarie e ospedaliere, enti territoriali come comuni, consorzi, aziende di servizi alla persona, eccetera), private (case di cura, cliniche, ospedali, istituti di riabilitazione, ambulatori, fondazioni e RSA), del privato sociale (cooperative sociali, enti di assistenza depubblicizzati, enti di emanazione religiosa, soggetti del Terzo Settore). In tale ottica vanno definiti percorsi di opportuna (ri)qualificazione del personale di ogni comparto (prevenzione, sanitario, tecnico, amministrativo, eccetera) e anche vanno individuate figure professionali di media e alta specialità da inserire negli organici per dare le risposte più

adeguate in termini di progettazione, facilitazione, programmazione, ingegnerizzazione del sistema.

Va rivisto il ruolo delle aziende ospedaliere e la rete delle stesse. L'ospedale – lo abbiamo sempre detto – non può essere il centro di un sistema che fa della salute e non della prestazione sanitaria la sua missione istituzionale. Per questo pensiamo che l'approccio degli assessorati al riguardo possa essere una buona base di partenza individuando quelle attività che oggi impropriamente risiedono nell'organizzazione ospedaliera e che al contrario devono trovare altre forme e dimensioni organizzative al di fuori di essa. Evitando per l'ennesima volta una sterile discussione sul mantenimento di presidi in ogni angolo della regione senza partire dal bisogno reale di prestazioni che un



modello, profondamente rinnovato e che fa della prevenzione il suo impegno prioritario più che la cura, deve effettivamente attendersi.

La Regione Lombardia deve farsi carico di un problema occupazionale nel welfare lombardo che è in continuo aumento, a partire da tutto il mondo del privato profit e non profit, sanitario e assistenziale, che ha conosciuto una crescita esponenziale del numero dei soggetti erogatori dalla nascita del sistema formigoniano ad oggi e che ora è attraversato da continue situazioni di difficoltà economiche tanto da potersi ormai parlare di crisi generalizzata del settore, con conseguenti perdite di posti di lavoro.

Dall'altra parte gli ospedali pubblici, che, con il blocco delle assunzioni, cercano di sopravvivere con personale precario e turni di lavoro ormai insostenibili.

Per questo, decisivo diventa il tema del rapporto che i diversi soggetti erogatori dei servizi – pubblici, privati e del privato sociale – devono avere con l'intero sistema. Regole di accreditamento, standard di servizio, procedure e protocolli, quantità e qualità delle risorse umane utilizzate, uniformità dei trattamenti economici e dei diritti riconosciuti, devono diventare il cuore di un confronto di merito a tutto campo con Regione Lombardia, e poi con i singoli soggetti su base territoriale, che deve assolutamente partire e vedere la nostra categoria impegnata fin dalle prossime settimane.

L'utilizzo del voucher e la dinamica della concessione degli accreditamenti/contrattualiz-

zazione tramite gare di appalto al massimo ribasso ha ormai mostrato tutti i suoi limiti, e a nulla è valso inserire, da parte di Regione Lombardia, l'obbligo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le ricadute sul personale che opera in quei settori sono pesantissime, dal mancato rispetto del contratto nazionale di lavoro alla continua ricerca di contratti economicamente più vantaggiosi, insieme all'aumento del precariato.

Un sistema di welfare universalistico deve essere anche considerato come "fattore produttivo", capace di intervenire nelle politiche attive per il lavoro come parte integrante della

dimensione del Welfare.

La contrattazione sociale territoriale deve quindi compiere un vero e proprio salto di qualità, nei contenuti e nei soggetti che l'agiscono.

Infine, alla luce della nuova legge di Riforma della Governance delle ALER e delle proposte di Riforma della legge 27/09 sulle politiche regionali dell'abitare, si rende necessario un immediato confronto sia per affrontare tutte le implicazioni di carattere gestionale, organizzativo ed economico che si determineranno nel percorso di riforma della legge 27/09 sia per contribuire al superamento di condizioni inique che la legge in precedenza ha evidenziato.



Il riordino istituzionale è un'esigenza lombarda

Il 2014 sarà l'anno in cui modifiche saranno introdotte nel sistema istituzionale del paese. La nostra categoria, unitariamente con quelle di CISL e UIL, ha presentato un proprio progetto di riordino che parta dalla necessità di riorganizzare le funzioni e le competenze sul territorio per dare sempre maggiori e più adeguate risposte ai bisogni dei cittadini nel rispetto dei diritti di cui questi sono portatori. Un progetto che ribalta il paradigma da cui muovono le iniziative legislative finora conosciute, che muovono al contrario dalla esclusiva necessità di ridurre i costi della politica e dei servizi.

In Lombardia l'esigenza di fare una reale verifica della capacità del sistema istituzionale di rispondere alle missioni per cui si legittima la propria esistenza è ormai un dato di realtà.

La Lombardia è la Regione con il maggior numero di comuni del paese: 1.544. Ma è anche la Regione in cui sono presenti i comuni con la minore quantità di popolazione residente. Degli oltre 9 milioni di abitanti lombardi quasi 1,3 milioni risiedono nel comune capoluogo di Milano. Solo 3 sono i comuni con oltre 100mila abitanti (Brescia, Monza e Bergamo). 10 i comuni oltre i 50mila. 53 quelli con oltre 20.000 residenti. 122 oltre i 10.000. 269 i comuni oltre i 5.000. 761 quelli che superano i 1.000 abitanti e ben 325 non vanno oltre questa soglia. Già da qualche anno molti comuni lombardi hanno organici che non vanno oltre i 16 dipendenti e non riescono a organizzare nemmeno i servizi istituzionali obbligatori (stato civile, anagrafe, demografici) con personale completamente dedicato ad essi. In questi co-

muni servizi fondamentali come la gestione delle risorse economico finanziarie e la contabilità, l'ufficio tecnico e i lavori pubblici o, addirittura, i servizi sociali, sono da tempo dismessi. Le cause sono sicuramente addebitabili ai tagli dei finanziamenti dallo stato centrale al sistema delle autonomie, ma non v'è dubbio che l'esigua presenza di popolazione residente è direttamente proporzionale alla indisponibilità di risorse economiche proprie.

Le Gestioni associate come le Unioni dei Comuni stentano a partire, una parte dei piccoli Comuni lombardi ha completamente disatteso le norme che li vincolavano in tal senso.

Le società partecipate, le Istituzioni e le Aziende Speciali hanno, sulle assunzioni, gli stessi vincoli e quindi le stesse difficoltà, degli enti controllanti.

Il tema della ridefinizione anche della dimensione tipo finalizzata all'organizzazione di servizi minimi e indispensabili va ormai posto all'ordine del giorno del dibattito pubblico intorno al riordino istituzionale.

La valutazione degli errori e delle inefficienze ad oggi riscontrate devono essere punto di partenza per qualsiasi discussione sul futuro riordino.

E' per noi al tempo stesso questione democratica e questione che riguarda l'effettività dell'universalità dei diritti dei cittadini. Per questo esprimiamo preoccupazione per gli esiti controversi dei recenti referendum sui progetti di fusione tra comuni. Consultazioni che non hanno goduto di un dibattito pubblico reale sull'effettivo stato di salute delle istituzioni locali coinvolte e in grado di arginare un diffuso quanto incoerente sentimento campanilista

delle comunità. Occorrerebbe, invece, aprire un confronto di merito serio e partecipato, profondamente democratico, sull'intero sistema delle autonomie e delle articolazioni territoriali delle funzioni centrali per (ri)definire funzioni, ruoli, competenze, assetti organizzativi dell'intera articolazione istituzionale, partendo dall'eliminazione delle duplicazioni di funzioni, coerentemente con quanto già affermato unitariamente a CISL e

UIL con il documento nazionale "Linee guida per un riordino partecipato del territorio e delle sue istituzioni". E, a tal fine, riteniamo non più rinviabile l'attivazione di ogni utile iniziativa unitaria per incalzare Regione Lombardia e, per essa, la Commissione speciale per il riordino delle Autonomie fino alla convocazione di un tavolo di confronto permanente e l'istituzione della cabina di regia prevista dal recente protocollo con il ministro per gli affari regionali e

le autonomie, il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, la conferenza delle regioni e l'anci. La posizione di Regione Lombardia appare oggi ancora legata a vecchie logiche conservative che rispondono più a esigenze di partito che alla ricerca di un reale miglioramento della funzionalità delle istituzioni sul territorio. Manca completamente un progetto e ad oggi la Regione non ha mostrato alcuna volontà di confronto con le parti sociali.

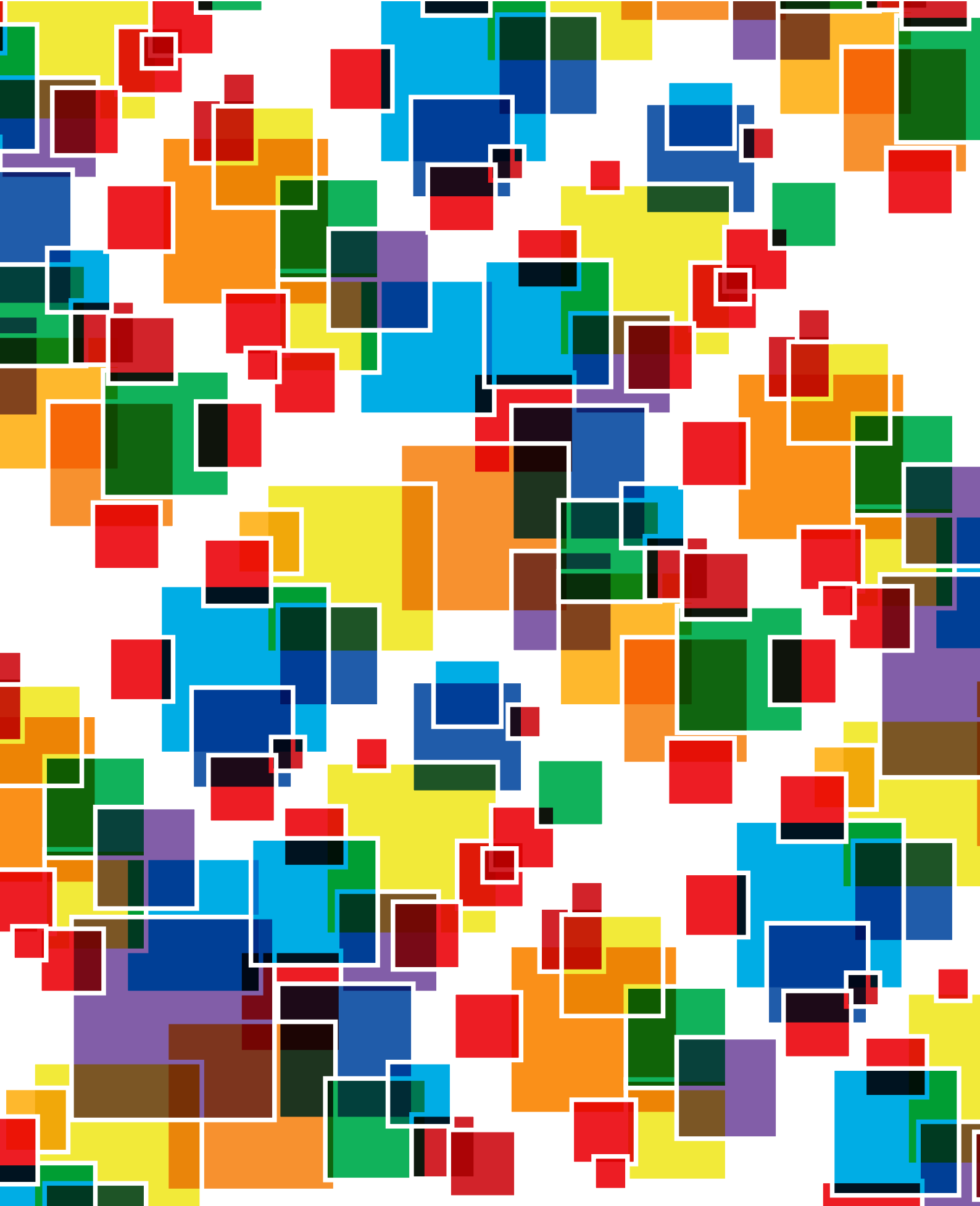
La contrattazione integrativa utile a produrre beni pubblici

Il XVII Congresso della CGIL si celebra a valle di una fase di pesante penalizzazione della contrattazione nelle amministrazioni pubbliche e nei servizi di pubblica utilità. Il blocco della contrattazione collettiva nazionale e le modifiche legislative che hanno subordinato il ruolo della contrattazione alla funzione legislativa e del governo hanno prodotto un progressivo depotenziamento della capacità di intervento sulle organizzazioni e sull'effettivo miglioramento dei servizi utili a cittadini e imprese.

Per questo non è più sostenibile il blocco della contrattazione ad ogni livello e va invece prodotta ogni iniziativa utile a rinnovare i contratti collettivi nazionali di lavoro; per questa ragione, nonostante il contesto politico non offra alcuna apertura su questo tema, abbiamo predisposto, insieme a CISL e UIL, le linee guida per la costruzione delle piattaforme per i rinnovi contrattuali dei comparti pubblici, sia per le parti normative sia per quelle economiche. Al tempo stesso vanno ripristinati funzione e ruolo della contrattazione di secondo livello, non solo per

effetto della contrattazione nazionale ma anche per la capacità di promuovere esperienze di contrattazione integrativa innovativa e focalizzata sugli aspetti dell'organizzazione del lavoro e dei servizi.

La contrattazione secondaria, in cui si definiscono le condizioni di lavoro, diritti e doveri di servizio, è un elemento centrale del processo di modernizzazione e innovazione della funzione pubblica, soprattutto in presenza di gravi problemi strutturali (corruzione, carenza di controlli) e di una progressiva riduzione di risorse finanziarie a fronte di una crescita qualitativa e quantitativa della domanda di servizi anche per effetto della crisi economica che colpisce duramente le famiglie, i lavoratori, i cittadini. La Funzione Pubblica CGIL Lombardia è impegnata a promuovere un progetto sperimentale/pilota di buone prassi di contrattazione finalizzate al miglioramento organizzativo e dei servizi, all'affermazione del principio di responsabilità e di fedeltà alle missioni istituzionali dei servizi di pubblica utilità e delle pubbliche funzioni.



www.fp.cgil.lombardia.it