



*Al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

- AL SEGRETARIO GENERALE
- AL DIRETTORE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE
- AL DIRETTORE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA
- AL DIRETTORE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO
- AL DIRETTORE GENERALE PER LE POLITICHE PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE
- AL DIRETTORE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI
- AL DIRETTORE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA COMUNICAZIONE
- AL DIRETTORE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI
- AL DIRETTORE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO
- AL CAPO DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'
- AL CAPO DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE
- AL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE
- AL CAPO DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA, VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI
- AL DIRETTORE GENERALE PER L'INCLUSIONE, I DIRITTI SOCIALI E LA RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE (CSR)
- AL DIRETTORE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE
- AL DIRETTORE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE
- AL DIRETTORE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE
- AL DIRETTORE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI



*Al Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

e, p.c.

- AL CAPO DI GABINETTO
- AL CAPO DELLA SEGRETERIA TECNICA DEL MINISTRO
- AL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
- AL CAPO UFFICIO STAMPA
- AL CONSIGLIERE DIPLOMATICO

LORO SEDI

#### **ATTO DI INDIRIZZO PER L'ANNO 2009 – INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ POLITICHE**

Il presente atto di indirizzo stabilisce le priorità politiche sulle quali concentrare l'impegno dell'Amministrazione, secondo i contenuti del programma di Governo ed in coerenza con le linee strategiche definite a livello comunitario e internazionale, nonché con gli orientamenti complessivi della programmazione economico-finanziaria. Ciò al fine di procedere alla elaborazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009 e assicurare la necessaria integrazione tra il processo di programmazione strategica e quello di pianificazione finanziaria, connubio indispensabile per la determinazione di politiche pubbliche improntate ad esigenze di efficienza e razionalizzazione.



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Il nostro Paese sta attraversando una fase caratterizzata da una situazione contraddistinta da tassi di crescita economica e di sviluppo sociale bassi e contraddittori a fronte di una spesa pubblica che permane elevata e poco orientata a favorire strutturalmente la crescita. Inoltre l'Italia delle politiche di *welfare* appare sempre più disomogenea e tra le regioni del Nord e quelle del Sud si è determinata una pericolosa frattura che deve essere rapidamente ridotta attraverso il necessario recupero della capacità del sistema di fornire risposte di livello qualitativo e quantitativo più omogenee e sostenibili.

E' necessario ed urgente, dunque, individuare linee di indirizzo contraddistinte da una prospettiva culturale innovativa, che segnino una forte discontinuità rispetto al tradizionale modello connotato da politiche pubbliche composte da interventi dal carattere prevalentemente risarcitorio e da un andamento inerziale della relativa spesa. Le politiche sociali, lungi dall'essere antagoniste e nemiche delle politiche di sviluppo consentono, al contrario, di realizzare un investimento formidabile sul "capitale sociale", costituito dalle persone reali e dalle famiglie, presupposto indispensabile perché ci sia benessere economico e competitività.

Occorre, dunque, costruire un nuovo "*welfare delle opportunità*", che aumenti ed anzi moltiplichi le possibilità di condurre una "vita buona" in una società attiva, nella quale ciascuna persona possa fruire responsabilmente durante l'arco della sua esistenza di un mix, efficiente ed efficace, di misure ed opportunità atte a promuovere la salute, il lavoro, gli affetti ed il riposo.

L'implementazione di questo sistema di *welfare* richiede importanti innovazioni di sistema basate su strategie di intervento di tipo preventivo, ad alta efficienza gestionale, quanto più possibile personalizzate ed in grado, pertanto, di valorizzare la partecipazione e la sussidiarietà. Solo così si potrà garantire un livello elevato di interventi consentendo, al tempo stesso, la valorizzazione delle potenzialità degli individui e la sostenibilità del modello sociale stesso.

Un sistema, dunque, connotato da caratteristiche di universalità e di personalizzazione basato sullo sviluppo sinergico delle strategie politiche e sull'uso integrato delle risorse con modalità operative rinnovate ed attente ad eliminare inefficienze ed inerzie.



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

In tale prospettiva risulta essenziale rafforzare il ruolo dell'Amministrazione centrale, attraverso una *governance* di alto profilo che preveda il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti istituzionali e degli attori sociali, mediante strumenti nuovi ed idonei allo svolgimento delle funzioni di impulso e coordinamento, attraverso una vera e propria "cabina di regia". Tale modalità organizzativa può garantire maggiore efficienza nell'uso delle risorse e la collaborazione sinergica e responsabile delle diverse istituzioni, nell'intendimento di perseguire il benessere sociale su tutto il territorio nazionale.

È, dunque, essenziale poter contare su una Amministrazione moderna e responsabile perché attenta ai profili di innovazione di processo e di servizio e in grado di superare le resistenze che si frappongono all'introduzione di nuove metodologie operative. Una Amministrazione autorevole, in quanto capace di esprimere significativamente una reale comprensione dei fenomeni sociali e dei bisogni vitali delle persone e delle famiglie italiane.

In questo contesto, si rende necessario potenziare gli strumenti atti a monitorare lo sviluppo delle linee strategiche ed il grado di efficacia degli interventi. D'altra parte, la valutazione dell'impatto delle iniziative da adottare è, altresì, rilevante per il controllo della spesa pubblica, rappresentando un indice di misura della capacità di impiego delle risorse finanziarie e del loro efficiente utilizzo per il perseguimento delle finalità di interesse collettivo.

Le disposizioni contenute nel decreto legge 16 maggio 2008, n. 85 configurano un nuovo assetto organizzativo, finalizzato ad impostare e realizzare in modo ottimale il modello delineato, relativo alle materie del lavoro, della salute e delle politiche sociali. Questa direzione unitaria esprime la necessità di coordinare ambiti di intervento trasversali e profondamente necessari l'uno all'altro, nell'ottica della costruzione di un sistema di "welfare della prevenzione" che copra tutto il ciclo della vita della persona e sia in grado di offrire le giuste opportunità, i servizi e le tutele attese.

Nell'ambito della programmazione amministrativa, finanziaria e degli obiettivi individuati occorrerà tenere conto in particolare delle misure di razionalizzazione in materia di organizzazione e di personale, previste dal decreto legge n. 112 del 2008, finalizzate a contenere i costi fissi



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

dell'amministrazione e dirette ad una migliore riallocazione delle risorse umane e finanziarie, attualmente destinate per le attività di supporto, al fine di accompagnare il processo in atto sulle politiche di *welfare* in coerenza con i contenuti che saranno sviluppati nell'ambito del Libro Verde sul welfare presentato al Consiglio dei Ministri del 25 luglio 2008.

Di seguito si rappresentano le priorità politiche del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali individuate per l'anno 2009.

### PRIORITÀ POLITICHE

#### **1. Occupazione, occupabilità e sistema delle tutele**

L'azione del Ministero dovrà, innanzitutto, tendere ad una piena espansione della capacità autoregolatoria del sistema delle relazioni industriali, favorendo in ogni modo la transizione ad un modello contrattuale più collaborativo e sinergico e meno ancorato alle sole logiche conflittuali del passato, in grado di sostenere ripresa e crescita attraverso nuovi strumenti di valorizzazione della produttività. Si procederà, dunque, ad un'opera di deregolazione e semplificazione delle procedure di gestione dei rapporti di lavoro senza incidere sul livello delle tutele, in linea con un modello di società attiva, inclusiva e competitiva. Il percorso di deregolazione, del resto, riducendo gli oneri indiretti che gravano sul costo del lavoro, potrà favorire, tra l'altro, l'emersione dei rapporti e degli spezzoni lavorativi sommersi, rendendo più agevole il ricorso al lavoro regolare.

Si rende necessario, pertanto, proseguire nell'attuazione del complesso delle norme di riforma del mercato del lavoro, ed in particolare della cd. "legge Biagi", che sarà eventualmente adeguata capitalizzando le esperienze sin qui maturate dalla data della sua emanazione.

In tale ambito, dovranno essere potenziate e sviluppate misure volte a favorire l'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, la formazione e la crescita professionale lungo l'intero arco della vita, nonché l'inclusione nel mercato del lavoro di particolari categorie svantaggiate (giovani, donne, anziani, disabili e immigrati).



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Un'ulteriore area di intervento riguarderà la riforma degli ammortizzatori sociali, in una prospettiva di razionalizzazione e di semplificazione del sistema attuale e di riequilibrio complessivo della spesa sociale, secondo i principi già contenuti nel “Libro bianco” dell’ottobre 2001.

### **2. Prevenzione e sicurezza**

Lo sviluppo e la crescita del Paese è finalità da perseguire in coerenza con politiche di prevenzione atte ad incrementare e sviluppare più idonei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro e non solo. Per questo è necessaria una politica volta a diffondere, già a livello scolastico, una cultura della sicurezza e della prevenzione sul lavoro, attraverso una maggiore informazione e formazione dei lavoratori. Al riguardo, l’azione ministeriale sarà indirizzata principalmente alla verifica ed alla eventuale revisione, anche di concerto con le parti sociali, del Testo Unico in materia di sicurezza (decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008), al fine di semplificare gli adempimenti ivi previsti e di ridurre le sanzioni collegate alle relative violazioni formali. Inoltre, sarà rafforzato il ruolo degli enti bilaterali, come luogo di condivisione delle esperienze, competenze e risorse in materia di formazione, informazione e prevenzione, nell’ottica di un costante dialogo sociale. La valorizzazione della collaborazione tra le parti sociali consentirà un uso più efficiente ed efficace degli apparati ispettivi che dovranno fronteggiare prevalentemente le situazioni di sommerso più gravemente esposte al rischio di elusione totale delle norme di legge. In tale prospettiva, si deve procedere ad intensificare ogni forma di coordinamento interdisciplinare in materia ispettiva, rendendo sinergica e più incisiva la funzione di vigilanza svolta dagli enti competenti.

### **3. Previdenza**

L’azione del Ministero sarà volta a proseguire il monitoraggio dei costi del sistema previdenziale, al fine di procedere ad una verifica della stabilità, nel medio – lungo periodo, dei conti previdenziali rispetto al PIL, in modo che non risulti eccessivamente invasiva in riferimento al volume complessivo della spesa sociale, a partire da una verifica dei cd. “lavori usuranti”.



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Inoltre, al fine di ottimizzare l'efficienza gestionale e la *governance* del sistema previdenziale, sarà elaborato anche un piano industriale di razionalizzazione delle gestioni e dei costi operativi degli enti previdenziali, con particolare attenzione alla ristrutturazione degli enti cd. "minori".

Forte impulso sarà dato alla previdenza complementare, anche tramite il ricorso ad un mix di strumentazioni pubbliche e private partecipate ed attraverso interventi, anche di carattere informativo, volti ad eliminare i fattori che sino ad oggi hanno causato forti ritardi nel decollo del cd. "secondo pilastro".

### **4. Qualità ed efficienza dei servizi sanitari**

Si procederà all'adeguamento dell'attuale Piano nazionale per la prevenzione, per il quale occorre l'adozione di regole volte a scoraggiare scelte dal forte impatto sulla spesa sanitaria, in particolare con riferimento alle malattie croniche, agli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, al disturbo mentale, al rischio infettivo e alla salute orale.

Il Ministero sarà impegnato nella creazione di una cabina di regia di livello nazionale, che preveda la stretta collaborazione tra Governo e Regioni e che si avvalga di un *benchmark*, costituito dai LEA (con il loro continuo aggiornamento) e da modalità di controllo di carattere qualitativo (verificando lo scostamento, rispetto ai LEA, della situazione attuale dei servizi sanitari nelle diverse aziende) e quantitativo (rilevazione delle dinamiche della spesa). I profili dell'efficienza di tale *governance* richiedono un'accurata azione di riscontro volta a migliorare il funzionamento del sistema attraverso il ricorso a meccanismi virtuosi nella gestione dei fondi sanitari e, parimenti, a prevedere nuove soluzioni deterrenti per i casi di mancato raggiungimento degli obiettivi previsti nei piani di rientro per la compensazione del deficit sanitario.

D'altra parte, per rispondere ad un'esigenza di contenimento della spesa e nella prospettiva di razionalizzare le competenze di taluni organismi ed enti vigilati, è opportuno un ripensamento delle funzioni dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (ASSR), allo scopo di sviluppare una gestione più integrata e condivisa tra Stato e Regioni ed una revisione degli aspetti funzionali ed organizzativi dell'Agenzia Nazionale del farmaco (AIFA).



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

Si favorirà, inoltre, l'esportazione delle migliori pratiche e la realizzazione di una maggiore omogeneità, per qualità e quantità, delle prestazioni sanitarie erogate sul territorio nazionale, anche attraverso la revisione dell'esercizio della libera professione dei medici pubblici all'interno delle strutture sanitarie e la rivisitazione del rapporto pubblico-privato sul piano dell'offerta e sul piano della domanda, attraverso lo sviluppo della mutualità e dei fondi sanitari integrativi.

### **5. Ricerca e Innovazione**

Nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria, l'azione dell'Amministrazione sarà indirizzata ad unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale. Ciò anche attraverso un intervento sulla *mission* dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e sulle funzioni specifiche riconosciute a tale fondamentale ente di ricerca.

### **6. Il territorio: medicina generale e farmacie**

Nell'ambito delle politiche volte ad incrementare i presidi dei servizi socio – sanitari sul territorio, si reputa necessario procedere al riesame delle convenzioni relative alla medicina generale e alle farmacie, per un incremento qualitativo del contenuto delle stesse. Nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario dovrà prevedersi l'adozione di supporti informatici finalizzati, fra l'altro, ad accompagnare il paziente dal momento del ricovero a quello del follow up.

Sarà, infine, dato un forte impulso per garantire un'assistenza sanitaria più tempestiva anche nei fine settimana.

### **7. Modernizzazione del sistema italiano di welfare**

Il Ministero, in applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, svolgerà un'attività propedeutica all'avvio del federalismo fiscale e alle nuove modalità di finanziamento delle politiche sociali conseguenti alla costituzione del fondo perequativo, in cui confluiranno gli attuali fondi statali.

Allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali, l'Amministrazione dovrà valorizzare al massimo la cultura e le



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

esperienze del volontariato, delle imprese sociali e dell'associazionismo familiare. Il Ministero dovrà, parallelamente, svolgere un innovativo ed effettivo monitoraggio della spesa per servizi sociali al fine di verificarne l'adeguatezza e promuoverne la corrispondenza alle effettive esigenze dei cittadini e delle famiglie.

Nell'ottica del rafforzamento di una concezione che vede le politiche sociali alleate e non antagoniste di quelle per lo sviluppo economico, si proseguirà nell'azione volta a promuovere le esperienze di responsabilità sociale delle imprese.

Il Ministero, integrando la prospettiva sanitaria e quella sociale, dovrà potenziare l'offerta di un insieme di servizi di prevenzione, cura ed assistenza delle persone diversamente abili e non autosufficienti. A tale scopo, sarà necessario favorire la presenza sul territorio di servizi e strutture, finanziariamente sostenibili, in grado di garantire un approccio nuovo ai problemi e alle necessità delle famiglie e delle persone, anche mediante una capillare informazione sulla disponibilità e sulle modalità di utilizzo dei servizi e delle opportunità, nonché favorendo e sostenendo esperienze innovative e di qualità fondate sul principio della sussidiarietà e valorizzando il ruolo delle famiglie e del volontariato.

Unitamente a tali linee programmatiche, e nell'ambito delle iniziative per il contrasto alle più gravi forme di disagio sociale delle persone in condizioni di povertà estrema e ad alto rischio di esclusione e marginalità, è necessario implementare un sistema di interventi volto ad attuare politiche di sostegno dei redditi, anche attraverso mirate e più incisive forme di assistenza e previdenza, specificamente rivolte a tali fasce deboli della popolazione.

### **8. Tutela della maternità**

L'azione del Ministero dovrà essere finalizzata a favorire una politica socio-sanitaria integrata volta al sostegno e alla tutela della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, mediante l'utilizzazione delle risorse di cui alla legge n. 285 del 1997, affinché si diffonda una cultura a favore della vita.

In tale prospettiva, la linea di azione sarà orientata a proseguire la riorganizzazione dei consultori in centri per le famiglie e a rafforzare gli interventi di prevenzione dell'infertilità e della sterilità, anche



## *Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

attraverso un intervento correttivo delle Linee guida stabilite dalla Legge n. 40 del 2004 e la piena applicazione della legge n. 194 del 1978 con particolare riguardo agli artt. 1,2,3,4,5 e 6.

### **9. Favorire l'integrazione dei cittadini extracomunitari**

Al fine di garantire una piena partecipazione da parte dell'immigrato alla vita sociale, economica, culturale e civile del paese, l'Amministrazione sarà impegnata a rendere effettivo un rigoroso processo d'integrazione degli immigrati regolari, agendo nel contempo per una razionale programmazione dei flussi di ingresso. In particolar modo dovranno essere facilitati tutti gli adempimenti previsti per una corretta gestione del rapporto di lavoro da parte delle famiglie che assumono collaboratori domestici e badanti extracomunitari.

### **10. Politiche intersettoriali**

Nell'ambito di una pubblica amministrazione avviata ad un processo molto ampio di ammodernamento delle procedure e delle modalità organizzative e funzionali, è necessario che l'azione amministrativa si sviluppi in termini di maggiore efficienza e utilità, attraverso interventi volti ad assicurare una maggiore semplificazione amministrativa, una migliore informatizzazione degli uffici e dei servizi, una razionalizzazione della spesa pubblica e un incremento della qualità dei servizi.

D'altra parte, la reingegnerizzazione dei processi, da un lato, e la dematerializzazione dei documenti, dall'altro, imprimono una decisa accelerazione al processo di sviluppo tecnologico già introdotto nelle amministrazioni (ITC), in un'ottica di potenziamento dei canali comunicativi e delle modalità di interconnessione tra banche dati, a beneficio di una migliore qualità delle procedure e delle metodologie.

Unitamente a ciò, è necessario introdurre più moderne tecniche di gestione e valorizzare ogni procedura che sia finalizzata a valutare risultati e performance dell'azione amministrativa e dei comportamenti organizzativi. In tale ambito, l'implementazione del controllo di gestione rappresenta



*Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*

una necessità ineludibile ed un elemento strategico per la verifica della corretta allocazione delle risorse finanziarie e per l'appropriato impiego del capitale umano.

Si invitano i responsabili delle strutture interessate a procedere con sollecitudine ai rispettivi adempimenti, per consentire l'osservanza dei tempi previsti per la definizione dei processi di programmazione finanziaria e strategica.

Roma, 25 luglio 2008

Sen. Maurizio Sacconi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maurizio Sacconi', written in a cursive style.