



Il 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

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



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

ATTO DI INDIRIZZO PER L'ANNO 2010 – INDIVIDUAZIONE DELLE PRIORITÀ POLITICHE

Introduzione

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.

Il complesso raccordo tra il processo di programmazione strategica e quello di pianificazione finanziaria, oltre a connotarsi come necessario, è indispensabile per la corretta realizzazione di politiche pubbliche efficienti e razionali e per l'ottimizzazione dell'azione amministrativa. Nell'attuale contesto sociale ed economico, caratterizzato dagli effetti perduranti della grave crisi economica mondiale, questi principi assumono un rilievo politico fondamentale e rappresentano di per sé una priorità generale dell'azione dell'Amministrazione.

A seguito della “grande crisi”, l'Amministrazione responsabile delle politiche di welfare è maggiormente sollecitata ad operare un profondo adeguamento delle proprie *policy*, consapevole di perseguire interessi di primaria rilevanza costituzionale che la espongono quotidianamente al giudizio ed al confronto con i cittadini e le organizzazioni della società civile.

I principi enunciati nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*: “*La vita buona nella società attiva*”, costituiscono il “*framework*” valoriale al cui interno collocare le strategie di intervento. Si deve ribadire che tale approccio, caratterizzato dalla - pragmatica e non retorica - centralità della persona, richiede azioni di tipo preventivo, ad alta efficienza gestionale, quanto più possibile personalizzate ed in grado di valorizzare la sussidiarietà e le reti di partecipazione civile nell'esercizio delle funzioni pubbliche. Una visione di fondo, dunque, caratterizzata dall'obiettivo di costruire una società dinamica, attiva e responsabile pronta a cogliere ogni opportunità di crescita e di sviluppo economico, sociale e culturale senza sprecare risorse finanziarie preziose.

Una visione che riconosce pienamente il valore delle esperienze di volontariato, di cittadinanza attiva e di prossimità, nella consapevolezza che esse rappresentano una componente essenziale dell'infrastruttura sociale e culturale del Paese. Con le organizzazioni di volontariato e della società civile l'Amministrazione deve sempre più collaborare per migliorare la qualità e l'efficienza complessive dei servizi socio-sanitari alla persona su tutto il territorio nazionale.



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

Più in generale, si tratta di un approccio che favorisce un clima culturale e sociale in cui il conflitto non viene assunto quale regola fondamentale dello sviluppo e che, al contrario, promuove la collaborazione e la cooperazione tra soggetti diversi nella convinzione che in questo modo si possano promuovere gli interessi ed i diritti di tutti e di ciascuno rafforzando la coesione sociale e la competitività di tutto il paese. Su questa base si potranno estendere e migliorare i diritti dei lavoratori e dei cittadini, evitando eccessi di conflitto e la iniqua ed esclusiva produzione di tutele. Un tessuto sociale, dunque, fondato su una trama responsabile di relazioni tra individui, comunità ed istituzioni, capace di promuovere nuovi percorsi di inclusione e coesione sociale e di valorizzare positivamente le differenze a partire da quelle di genere. A servizio di questa visione della società deve evolvere un sistema di prestazioni e servizi non limitato ad azioni esclusivamente risarcitorie ed assistenziali e capace di contribuire alla riduzione dei rischi di frattura tra le aree geografiche del nostro Paese .

Per questo è auspicabile e necessario che le istituzioni, le organizzazioni della società civile e tutte le parti sociali si impegnino sempre più nel dialogo e nella ricerca di soluzioni che rappresentino *percorsi virtuosi e sostenibili*, quanto più possibile inclusivi e capaci di valorizzare concretamente le persone e le eccellenze nella prospettiva di un rinnovato equilibrio tra aspettative, responsabilità e gratificazioni. Equilibrio che è il riferimento principale posto alla base di quel patto di convivenza civile che è il fulcro della nostra Carta Costituzionale.

È, dunque, essenziale ed urgente l'obiettivo di rafforzare il ruolo e l'autorevolezza dell'Amministrazione, cui compete un'azione di *governance* di alto profilo, capace di coinvolgere attivamente e responsabilmente tutti i suoi *stakeholders*, istituzionali e non, mediante strumenti idonei allo svolgimento delle sue molteplici funzioni di promozione, coordinamento, vigilanza, garanzia e mediazione.

Attraverso i parametri della buona organizzazione e della gestione efficiente, si dovrà garantire una sempre maggiore trasparenza ed efficacia nell'uso delle risorse, non cessando mai di ricercare la collaborazione, sinergica e responsabile, delle diverse istituzioni competenti in materia di politiche di *welfare* e valorizzando il *benchmarking* interno ed esterno. Tutto ciò nell'intendimento comune di fronteggiare al meglio gli effetti della crisi economica e di perseguire il benessere sociale, la salute dei cittadini e lo sviluppo economico in tutto il territorio nazionale.

Il Ministero deve, pertanto, continuare ad impegnarsi affinché questi presupposti di principio siano



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

realizzati a partire da quello della “trasparenza totale” e dalla massima garanzia prestata ai cittadini sull’integrità del proprio operato. Ciò anche attraverso strumenti innovativi finalizzati all’elevazione della soglia di controllo sociale e l’adozione di ben chiari codici di condotta.

Le conseguenze della crisi finanziaria, oltre ad aver inciso sulle urgenze e le priorità che questa Amministrazione ha dovuto e deve affrontare, richiedono la messa a punto di una strategia complessiva volta a garantire una pubblica amministrazione meno costosa, più moderna ed efficiente. Ciò anche in relazione alle consistenti riduzioni delle dotazioni finanziarie intervenute in applicazione della manovra di contenimento della spesa, di cui al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare, per questa Amministrazione, il provvedimento ha sollecitato un ammodernamento della struttura amministrativa in vista del perseguimento di una maggiore efficacia dell’azione amministrativa nei confronti dei cittadini, da realizzarsi attraverso la riorganizzazione degli uffici e dei servizi in vista di un loro significativo miglioramento. Occorre, dunque, proseguire sulla strada di una più efficiente gestione delle risorse del “sistema welfare” mediante l’uso sinergico ed economicamente sostenibile del patrimonio degli enti Inps, Inail ed Inpdap in vista della riorganizzazione della rete territoriale del Ministero. Del resto, con il decreto legge 78/2009 il Governo è intervenuto in materia di riorganizzazione degli enti prevedendo un forte coinvolgimento delle amministrazioni vigilanti ed imponendo alle stesse l’adozione di misure di razionalizzazione. Queste disposizioni impongono l’obbligo di considerare in modo sistemico ed integrato le funzioni di supporto delle amministrazioni vigilate e dell’amministrazione vigilante. Ciò anche in considerazione del principio del contenimento dei costi fissi dell’Amministrazione e di una più funzionale riallocazione delle risorse umane e finanziarie, principi basilari, peraltro, della legge delega n. 15/2008 sull’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.

A far data dall’emanazione del decreto legge n. 85/2008, convertito nella legge n. 121/2008, questa Amministrazione ha presidiato e continua a presidiare un processo di pianificazione strategica riferito ad un assetto gestionale di natura transitoria, conseguente alla predisposizione di un regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, presentato nel corso del 2008 al Consiglio dei Ministri, che nelle more dell’approvazione, comporta il perdurare dell’applicazione dei previgenti decreti di organizzazione degli ex Ministeri del lavoro e della



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale. Con il Decreto del Presidente della Repubblica del 21 maggio 2009, è stato conferito il titolo di Vice Ministro al Sottosegretario di Stato Prof. Ferruccio Fazio con l'attribuzione della delega per le materia afferenti all'intero settore "Salute". Inoltre, l'8 maggio 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge inerente alla ricostituzione del Ministero della Salute, con l'intento di conferire maggior rilievo e specificità alle politiche della salute, pur garantendo e mantenendo gli indispensabili orientamenti unitari caratterizzanti l'agenda del Governo in materia di *welfare*.

Pertanto il Ministero della Salute nel 2010 assumerà nuovamente le funzioni di programmazione nazionale e indirizzo, monitoraggio e verifica delle attività regionali, avvalendosi dei preliminari risultati già raggiunti in attuazione della Direttiva 2009.

Infatti, dalla capacità di operare in modo integrato, collaborativo e trasparente nella gestione delle politiche di *welfare*, da parte di tutta la congerie di istituzioni competenti, dipende, in buona misura, l'efficienza e l'efficacia del sistema nella percezione dei cittadini utenti.

In attesa del perfezionamento di questo complesso processo istituzionale, occorre proseguire senza indugi sulla strada, già intrapresa, della razionalizzazione, del rafforzamento e della modernizzazione dell'Amministrazione, ivi compresi tutti gli Enti nei confronti dei quali il Ministero esercita le funzioni di autorità vigilante. Ciò riguarderà l'efficienza ed il dimensionamento delle strutture nonché la dotazione personale e strumentale. In questa ottica l'Amministrazione dovrà concorrere – anche sulla base della sua esperienza e delle sue competenze – alla definizione ed all'applicazione tempestiva degli orientamenti fissati dalla citata legge 15/2008 in materia di trasparenza, premialità ed integrità, nonché di corretta ed efficiente programmazione e gestione del ciclo della performance.

Nel merito degli interventi è opportuno ribadire come, in considerazione della attuale situazione socio-economica, sia indispensabile continuare a garantire un elevato grado di coerenza, efficienza ed integrazione nella gestione delle risorse disponibili per gli ammortizzatori sociali e la promozione dell'occupazione anche attraverso un più efficiente e semplice funzionamento del mercato del lavoro. Un rilievo strategico di primaria importanza è quello relativo alle "nuove politiche del sistema per la formazione professionale" che dovranno positivamente caratterizzarsi per una più marcata discontinuità rispetto al carattere spesso autoreferenziale, formale e burocratico avutosi nel passato. In



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

coerenza con gli studi e gli orientamenti recentemente emersi in sede comunitaria¹, è necessario, dunque, promuovere un rapido adattamento del sistema nazionale, al fine di garantire una puntuale corrispondenza degli interventi di formazione professionale alle esigenze del mercato del lavoro. Ciò dovrà realizzarsi con la più assoluta trasparenza, la massima valorizzazione del sistema delle imprese ed in costante collaborazione con il sistema dell'istruzione con il quale dovranno valorizzarsi sinergie e reciproci scambi di esperienze.

Parimenti l'Amministrazione dovrà concorrere allo sviluppo delle misure di contrasto alla povertà, di tutela della famiglia, di promozione della sicurezza sui luoghi di lavoro, di controllo sulla spesa sanitaria e sulla qualità dei relativi servizi e di vigilanza sui sistemi e gli enti previdenziali.

Il presente atto di indirizzo registra una inevitabile, seppur parziale, discontinuità rispetto ad alcune delle priorità individuate per l'anno in corso, ciò a ragione dei già menzionati effetti della crisi economica e del delicato processo di riassetto istituzionale. Queste circostanze hanno modificato in misura rilevante lo scenario di riferimento, determinando la necessità di un adattamento delle priorità dell'agenda politico-istituzionale del Ministero. Tuttavia, l'Amministrazione ha già adottato una serie di misure corrispondenti per la cui continuità dovrà impegnarsi anche nel 2010. Infatti, molti degli obiettivi definiti con la direttiva annuale emanata il 27 marzo 2009, rappresentano l'anticipata realizzazione di priorità politiche ed indirizzi di carattere pluriennale e pertanto sono riproposti nell'ambito del presente atto di indirizzo.

Per l'anno 2010, dunque, ed in attesa della definizione del quadro normativo ed istituzionale di riferimento, questa Amministrazione continuerà la sua azione secondo le priorità di seguito dettagliatamente specificate per ciascuna macroarea di intervento.

1. Crisi occupazionale, occupabilità, tutele e miglioramento dell'attività ispettiva

A partire dalla seconda metà dello scorso anno, è stato necessario incrementare gli strumenti di finanziamento del sistema degli ammortizzatori sociali e realizzare una più forte sinergia tra le

¹ CEDEFOP, *“Future skill supply in Europe- Medium-term forecast up to 2020: synthesis report”*, Lussemburgo, 2009.

CEDEFOP, *“Future skill supply in Europe-Focus on Italy”*, Lussemburgo, 2009.

EUROPEAN COMMISSION, *“New Skills for New Jobs Anticipating and matching labour market and skills needs”*, Brussels, 2009



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

strutture ministeriali e tutti gli altri soggetti istituzionali coinvolti. Ciò si realizza dando pieno seguito all'accordo raggiunto il 19 febbraio 2009 in sede di Conferenza Stato Regioni in materia di crisi occupazionali e ammortizzatori sociali in deroga. Il carattere di rigorosa efficienza e massimizzazione degli effetti per l'utente finale nell'uso delle risorse è garantito da un contesto di massima collaborazione tra istituzioni e parti sociali cui concorrono, con interventi ad alto valore aggiunto, l'agenzia strumentale Italia Lavoro S.p.a. e l'Inps. Ciò anche al fine di promuovere le misure di carattere sperimentale volte a sostenere e favorire il passaggio – volontario - dei lavoratori dipendenti da aziende in crisi dall'area della subordinazione a quella del lavoro autonomo. Tali misure sono in corso di introduzione con il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, con i quali il Governo si appresta a continuare la prassi, introdotta fin dallo scorso 2008, di anticipare la cd. “manovra economica” per il 2009 e il 2010 ben prima della conclusione della sessione di bilancio, decongestionando e snellendo la funzione della legge Finanziaria.

Tutto ciò rafforza la centralità della scelta di riorganizzare la gestione ministeriale con riguardo alle politiche di “*welfare to work*”, affinché sia incrementato il livello di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in ordine all'uso del Fondo Sociale Europeo e del Fondo di rotazione, e siano potenziati gli interventi volti a favorire l'apprendimento continuo e lo sviluppo di una rete integrata di servizi capace di sostenere l'occupazione. L'Amministrazione dovrà, altresì, promuovere la creazione di un sistema di tutele attive idonee a sostenere il lavoratore nelle possibili transizioni dalle posizioni di “*attivo, inattivo, dipendente, coordinato, in formazione*”, nonché facilitare la ricomposizione delle carriere mediante meccanismi di ricongiunzione e totalizzazione. Ciò secondo un concetto di “percorsi di lavoro” che prevedono una vita lavorativa aperta a settori, mansioni e tipologie contrattuali differenziate in ambiti diversi, che richiedono interventi e sostegni cui debbono concorrere i diversi livelli di governo in stretta cooperazione con le parti sociali. Un altro dominio fondamentale delle politiche per l'occupabilità è la promozione dell'apprendimento, sia formale che non formale, di conoscenze e competenze da parte del lavoratore in vista di una maggiore integrazione nel mondo del lavoro. Il mercato attuale impone un sovvertimento del paradigma tradizionale dei percorsi formativi, attraverso una domanda sempre più pressante di qualità e adeguatezza dell'apprendimento in contrapposizione ai percorsi ed ai titoli formali di studio. Ciò deve tradursi in una azione di sensibilizzazione del sistema produttivo finalizzata a valorizzare l'apprendimento in ambito lavorativo anche per il conseguimento di titoli di studio di livello



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

secondario o terziario.

In questa direzione l'Amministrazione dovrà sostenere la sperimentazione – in corso di introduzione con il sopra citato decreto legge recante la “manovra economica” per il 2009 – delle imprese che vorranno utilizzare in modo innovativo cicli di formazione “on the job”, quale strategia di sostegno e riqualificazione dei lavoratori colpiti dalla crisi economica.

Centrale sarà, pertanto, anche per la presa in carico del lavoratore, realizzare un sistema informativo del mercato del lavoro attraverso l'utilizzo e il miglior coordinamento delle banche dati esistenti.

La formazione dovrà superare modalità esclusivamente autoreferenziali per svolgere un ruolo attivo nella creazione di nuove competenze per svolgere “nuovi lavori” (*new skills for new jobs*). Una “nuova questione generazionale” si impone all'attenzione dell'amministrazione del welfare, essa richiede una riforma del sistema formativo, oggi indifferente rispetto alle tematiche dell'occupabilità e dell'occupazione, che dovrà, al contrario, trovare innanzitutto nelle dinamiche lavorative e formative dei giovani il criterio centrale della sua rinnovata efficacia.

Del resto, il quadro economico e sociale contingente registra una trasformazione dei rapporti di lavoro, che sono sempre meno caratterizzati dal concetto tradizionale e rassicurante di continuità lavorativa in una stessa organizzazione. L'Amministrazione dovrà, pertanto, favorire l'incremento delle opportunità di lavoro attraverso lo sviluppo e la promozione di servizi atti a potenziare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'attuale platea degli operatori in grado di offrire accompagnamento al mondo del lavoro, in regime di autorizzazione, accreditamento o cooperazione con le istituzioni ancora non è qualitativamente e quantitativamente raffrontabile a quella esistente sul piano internazionale, e sarà, quindi, compito dell'Amministrazione favorirne la crescita e lo sviluppo.

Nella programmazione dell'azione amministrativa, fin dallo scorso anno, è stato inserito un robusto pacchetto di disposizioni finalizzate alla semplificazione della regolazione dei rapporti di lavoro la cui ipertrofia non incrementa le tutele favorendo diffuse condotte elusive. La semplificazione del rapporto di lavoro accresce, al contrario, la propensione ad un uso regolare dei lavoratori. Grande importanza, quindi, assumeranno le iniziative dedicate a realizzare il principio di includere nel mercato del lavoro regolare anche quei segmenti di vita lavorativa tradizionalmente sommersi e irregolari come nel caso delle prestazioni lavorative di modesta entità regolate con la figura del cd. “lavoro accessorio”. In questo caso si realizza la duplice priorità della lotta all'illegalità e a condizioni di lavoro non sicure e



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

quella della promozione della legalità presso una grande quantità di datori di lavoro occasionali e tra questi, in misura preponderante, proprio le famiglie italiane.

Le tutele nei confronti dei lavoratori, comunque, necessiteranno di un'azione ispettiva – la cui organizzazione è in corso di ammodernamento - più capace di programmare e selezionare in modo trasparente e chiaro gli obiettivi di intervento sul territorio. In conformità con l'ordinamento vigente e secondo le istruzioni impartite dal Ministero, gli uffici territoriali dell'Amministrazione dovranno – con assoluta trasparenza ed integrità - concorrere a sviluppare una corretta cultura della legalità dei rapporti di lavoro collaborando positivamente con le parti sociali e le imprese, affinché si possano conciliare le ragioni dello sviluppo economico con quelle della tutela dei diritti dei lavoratori. Nella attività di repressione particolare attenzione dovrà essere riservata alle violazioni più gravi, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili. Infine, il Ministero dovrà rafforzare la sua capacità di monitoraggio ed analisi del grado di applicazione, in sede territoriale, della disciplina lavoristica, attraverso una puntuale attività di raccolta e sistematizzazione dei dati provenienti dagli uffici periferici con particolare riguardo a quelli relativi alle attività ispettive.

2. Misure di contrasto alla povertà e di promozione dell'inclusione sociale

Il nuovo *welfare*, improntato sulle linee già tracciate dalla Commissione Europea e sugli indirizzi delineati dalla Strategia di Lisbona, deve porsi l'obiettivo di un miglioramento della qualità della vita delle persone. In tale prospettiva dovrà quindi essere in grado di rafforzare e coniugare una molteplicità di fattori, con uguale peso e intercorrelati tra loro - migliori condizioni e maggiori occasioni di lavoro per un arco di tempo più lungo, migliore salute e benessere psico-fisico-, affinché possano crearsi le condizioni di maggiore dinamicità sociale e maggiore competitività del sistema facilitando, di conseguenza, l'inclusione sociale. In tale ottica dovranno essere favoriti soprattutto i giovani e le donne e si dovrà intervenire sulle situazioni di fragilità ed emarginazione a supporto, in particolare, dei minori, degli anziani, dei disabili e dei non autosufficienti. L'Amministrazione è chiamata, pertanto, ad individuare e prevenire i fattori di rischio e le situazioni di bisogno legate all'età e alle condizioni degli individui lungo tutto il ciclo di vita con particolare attenzione all'infanzia, alla maternità ed alla vecchiaia, rafforzando i meccanismi di sussidiarietà e promuovendo stili di vita attivi e responsabili, in cui sono chiamati a concorrere tutti i corpi intermedi della comunità. Allo stesso modo dovrà evolvere il ruolo delle istituzioni nella prospettiva di un effettivo



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

cambiamento dello stile di *governance*: in tal senso una maggiore collaborazione tra i diversi livelli istituzionali è necessaria per garantire il rigore nelle procedure di monitoraggio della spesa sociale e l'efficienza della gestione, che dovrà essere sempre più orientata a criteri di qualità e di accessibilità da parte dei cittadini e delle famiglie. Ciò dovrà realizzarsi valorizzando, nelle specifiche sedi ministeriali di consultazione per le varie problematiche del *welfare*, il confronto e la collaborazione tra soggetti istituzionali e non e la capacità di prendere a modello di intervento e diffondere le “migliori pratiche” realizzate sul territorio.

In quest'ottica assumono particolare rilevanza le attività di monitoraggio degli interventi attivati mediante le risorse finanziarie erogate dall'Amministrazione, al fine di verificarne l'utilizzo ai diversi livelli territoriali in relazione all'impatto che le misure adottate possano avere avuto sui beneficiari degli interventi. In coerenza con le competenze dell'Amministrazione, occorre considerare l'obiettivo di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, a partire dall'implementazione e dal monitoraggio dello strumento della *social card*.

Il 2010, designato dal Parlamento Europeo *Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*, rappresenterà per il Ministero - quale organismo nazionale di attuazione – una preziosa occasione per analizzare il fenomeno della povertà estrema anche alla luce delle indicazioni contenute nel Libro Bianco, nella prospettiva di adottare decisioni pragmatiche ed interventi tempestivi per incidere sul fenomeno in maniera strutturale.

3. Prevenzione e sicurezza

Ulteriore pilastro delle strategie d'azione dell'Amministrazione dovrà essere la tutela della salute e della sicurezza. E' attualmente all'esame del Parlamento lo schema di decreto legislativo contenente le disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sul quale l'Amministrazione ha lavorato, in collaborazione con le parti sociali, per rendere maggiormente effettiva la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, mediante una linea di azione volta ad integrare un approccio prevalentemente sanzionatorio e repressivo con misure volte a promuovere la prevenzione e la sicurezza attraverso la formazione e l'informazione, l'adozione e la certificazione dei modelli di organizzazione e di gestione, la qualificazione del sistema delle imprese, l'esigibilità delle norme e la semplificazione degli adempimenti. L'Amministrazione dovrà, infatti, perseguire questi obiettivi attraverso un approccio conoscitivo approfondito, in grado di misurare l'efficacia delle azioni



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

intraprese nei diversi settori produttivi, in collaborazione con le parti sociali aziendali e territoriali anche in vista di una modernizzazione dei sistemi gestionali del lavoro sui quali incidono fortemente anche fattori culturali e comportamentali, che richiederanno interventi di incentivazione per “i buoni risultati”. La tutela passa, comunque, attraverso il rispetto delle norme e la irrogazione delle, eventuali, sanzioni. Pertanto, dovrà essere rafforzata la condivisione delle strategie di intervento da parte delle istituzioni preposte all’attuazione delle misure di prevenzione infortunistica, di igiene e salute valorizzando le specifiche competenze istituzionali inerenti ambiti d’intervento settoriali per la salute e per il lavoro (ISPESL, INAIL), in sinergia con i corpi ispettivi dell’Amministrazione e delle Aziende sanitarie locali e gli organismi bilaterali nella loro veste di attori privilegiati nella mediazione e nel controllo sociale.

4. Qualità, efficienza, ottimizzazione dei servizi sanitari e controllo sulla spesa

Nell’attuale quadro di riferimento socio-economico ed in linea con le misure di contenimento e razionalizzazione della spesa introdotte dal decreto legge n. 112/2008 già citato, risulta quanto mai necessario e rilevante assicurare il risanamento, il riequilibrio economico-finanziario e la riorganizzazione del sistema sanitario regionale, mediante l’ottimizzazione e l’implementazione dei Piani di rientro per la compensazione del deficit sanitario, la verifica sull’attuazione dei Piani stessi, nonché la riconsiderazione del ruolo della medicina generale, quale collettore di tutte le risorse ed energie presenti sul territorio.

L’azione amministrativa, pertanto, dovrà incentrarsi nella prosecuzione di iniziative e misure tese a garantire un più attento governo della spesa sanitaria, un miglioramento del controllo della qualità, una qualificazione della medicina territoriale anche attraverso l’approvazione del Piano nazionale della prevenzione e del Piano sanitario nazionale per gli anni 2009 – 2011, in relazione alle cure primarie, alla pediatria di base, alla psichiatria, alla gestione degli anziani nel territorio e alle patologie dell’invecchiamento, alla terapia del dolore e alle cure palliative, alla creazione di percorsi preferenziali per l’oncologia ed il trattamento delle patologia cardiovascolare, al diabete e alle malattie metaboliche. Inoltre, nella dimensione territoriale dovranno acquisire un ruolo crescente i servizi di assistenza domiciliare, le residenzialità extra ospedaliere per persone non autosufficienti disabili, anche attraverso gli ospedali di comunità e gli *hospice* per i pazienti oncologici.

Dovranno essere, altresì, valorizzati i profili della prevenzione che consentano l’efficiente ed efficace



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

intervento del sistema sanitario nella gestione di eventuali emergenze epidemiologiche, oltre che la promozione di comportamenti attivi e stili di vita responsabili delle persone. A tal fine - anche nell'ottica di potenziare gli investimenti di edilizia sanitaria ed ospedaliera e delle tecnologie impiantistiche - l'ospedale, come luogo di risposta predominante ai bisogni di salute e assistenza, lascia spazio a una filiera di servizi di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione per la non autosufficienza, assolutamente innovativi anche nelle modalità di erogazione e organizzazione e in grado di rispondere più efficacemente alle richieste dell'utenza. Il nuovo modello di ospedale dovrà operare in grandi reti, avvalendosi di tecnologie e professionalità sempre più elevate ed impiegando metodiche di "dematerializzazione" nella trasmissione e archiviazione delle informazioni con capacità di risposta alla pluralità di richieste del paziente, compresa la qualità e la sicurezza delle informazioni stesse. A tale riguardo, assume rilevanza la costruzione ed implementazione del fascicolo sanitario elettronico, quale strumento essenziale per la presa in carico globale della persona nell'ottica di un welfare delle opportunità.

Inoltre, dovranno essere sviluppate le funzioni di valutazione delle tecnologie, dei processi, dei *devices*, nonché dei farmaci attraverso una stretta collaborazione tra Ministero, AGENAS e AIFA, in coordinamento con le Regioni.

Nell'ambito delle azioni di *governance* di alto profilo e con riferimento all'attività di controllo e monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA), il Ministero sarà impegnato a proseguire, in collaborazione con gli altri soggetti coinvolti, le azioni di *benchmark* sui costi delle principali funzioni assistenziali almeno a livello interregionale, con applicazione di modalità di controllo sia di carattere qualitativo (verificando lo scostamento, rispetto ai LEA, della situazione attuale dei servizi sanitari nelle diverse aziende), sia quantitativo (rilevazione delle dinamiche della spesa). Ciò favorirà, tra l'altro, l'esportazione delle migliori pratiche e la realizzazione di una maggiore omogeneità, per qualità e quantità, delle prestazioni sanitarie erogate su tutto il territorio nazionale, riducendo il divario territoriale tuttora esistente. Una distorta applicazione dei LEA, al contrario, produce una maggiore spesa a carico del cittadino e una distribuzione iniqua delle prestazioni. Inoltre dovrà proseguire l'adozione di iniziative volte al miglioramento dei servizi nell'ambito dell'attività di assistenza e prevenzione per la salute alimentare e veterinaria.



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

5. Ricerca e innovazione sanitaria

Nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria, l'Amministrazione dovrà proseguire le azioni indirizzate ad unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca sanitaria e farmaceutica, nonché alla formazione, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale. Particolare attenzione dovrà essere dedicata alla ricerca biomedica, con specifico riguardo alle biotecnologie, alla proteomica, alla genomica e alle nuove tecnologie, che rappresentano le frontiere più avanzate della rivoluzione in campo sanitario e offrono notevoli possibilità di interazione con altri settori tecnologici ed industriali; inoltre particolare impegno deve essere posto nella ricerca organizzativa che deve garantire una fruizione dei progressi in medicina a tutti i cittadini. Devono essere inoltre incentivate quelle ricerche che consentono di comprendere come attraverso una giusta distribuzione dei servizi e loro modernizzazione e razionalizzazione, i cittadini possano raggiungere le medesime possibilità di accesso alle nuove terapie qualsiasi sia la loro residenza.

6. Famiglia, maternità e pari opportunità

La maternità è elemento fondamentale di una società attiva e dinamica. Il nostro Paese è da molti anni caratterizzato dal paradosso rappresentato dalla contemporanea presenza di una struttura familiare straordinariamente resistente e vitale cui però fa da contrappeso un tasso di natalità tra i più bassi al mondo. Ma alla mancata realizzazione del desiderio di maternità concorrono solo in parte il –pur non elevato – livello dei servizi per la famiglia ed i variabili tassi di occupazione femminile. Occorre riconoscere l'esistenza di un problema culturale che richiede risposte istituzionali innovative e multisettoriali. Occorre anche considerare, nella concreta realtà, la persistente impermeabilità tra tempi di lavoro e tempi di cura e, più in generale, una diffusa resistenza di tipo culturale a conciliare alti tassi di occupazione femminile con tassi più elevati di natalità. L'Amministrazione, pertanto, è chiamata ad affrontare tale problema in stretto raccordo con le altre amministrazioni centrali e con la consapevolezza che si tratti di un problema culturale che richiede risposte innovative e multisettoriali, nella prospettiva di favorire le politiche delle pari opportunità, secondo un profilo che privilegi il valore della differenza. Molto spesso infatti trattamenti impari si originano laddove soggetti diversi vengono trattati in modo uguale.



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

E' opportuno, inoltre, che l'Amministrazione si impegni, in collaborazione con le altre istituzioni competenti ivi compresi gli enti previdenziali, in una ricognizione sullo stato di attuazione della legislazione vigente in tutti i settori afferenti la materia della maternità, della famiglia e della tutela dell'infanzia, al fine di comprenderne l'impatto sin qui prodotto ed al fine di promuovere misure che si muovano nell'ottica della valorizzazione della differenza di genere e della tutela della famiglia. Inoltre, occorre assumere quale priorità – indipendentemente dalla vicenda istituzionale – quella di realizzare una più elevata ed efficiente integrazione dei servizi socio-sanitari, assumendo come funzione centrale del sistema proprio quella di promuovere e sostenere il ciclo vitale delle persone e delle famiglie, favorendo in modo particolare un pieno ed effettivo esercizio delle funzioni genitoriali. Il Ministero, quindi, è chiamato a realizzare interventi di promozione dell'occupazione femminile e di tutela della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, anche mediante la promozione di una più efficace utilizzazione delle risorse di cui alla legge n. 285 del 1997 d'intesa con le istituzioni locali competenti. L'obiettivo è quello di tutelare la salute materna e neo natale e di diffondere una diversa cultura a favore della vita, in cui sia esaltato il valore sociale della maternità e del lavoro di cura, nonché della genitorialità sociale quale disponibilità all'accoglienza e all'adozione. Tutto ciò continuando a lavorare per elevare i tassi di occupazione femminile e rendere più agevole la conciliazione tra vita e lavoro anche attraverso una nuova stagione del dialogo sociale che metta al centro della ripresa dello sviluppo economico e sociale nazionale i temi delle donne e della famiglia. In particolare, tra i provvedimenti a supporto dell'occupabilità femminile, secondo le recentissime direttive comunitarie e internazionali (CE-OIL), occorre promuovere strumenti che favoriscono la progressione di carriera, contrastino la differenza salariale ed incoraggino la flessibilità dell'organizzazione del lavoro aziendale, anche attraverso l'utilizzo di tipologie contrattuali come il Part Time, il lavoro a progetto, il lavoro accessorio, il contratto di inserimento. Deve essere, inoltre, sostenuta la fruibilità dei congedi parentali, l'introduzione del quoziente familiare come strumento di politica fiscale e l'avvio di un piano per incentivare la domanda e l'offerta di servizi integrati pubblici/privati da parte delle famiglie introducendo il sistema di *voucher* come forma semplificata di pagamento dei servizi. Tali innovazioni, costituite da un mix di servizi e modelli organizzativi flessibili, possono rappresentare un volano di nuova occupazione femminile, soprattutto se associati a percorsi di riconversione professionale per persone a rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Per ciò che concerne il congedo di maternità, alla luce del dibattito in corso in sede comunitaria



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

relativamente all'introduzione di un principio di libertà della lavoratrice relativo alla scelta del periodo in cui fruire del congedo di maternità, questo Ministero vedrebbe con favore il consolidarsi di un orientamento in grado di combinare maggiormente la salvaguardia della salute e della sicurezza con una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.

7. Previdenza

Innanzitutto è importante continuare l'intervento avviato in materia di *governance* riguardo gli andamenti della c.d. "previdenza complementare". Con la collaborazione della COVIP si continuerà a monitorare attentamente gli andamenti e le gestioni della previdenza complementare, per proteggere gli interessi e le aspettative dei lavoratori, nonché per incrementarne la trasparenza nel duplice obiettivo di informare, ma anche di diffondere una maggiore consapevolezza sull'uso dello strumento stesso. Del pari si è reso necessario intervenire con immediata incisività per la verifica della tenuta finanziaria delle gestioni dei sistemi previdenziali delle c.d. "casce privatizzate" al fine di garantirne la stabilità, l'efficienza dei bilanci e la coerenza sistemica. 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. Tutto ciò nella consapevolezza, tuttavia, che la stabilizzazione della incidenza della spesa previdenziale sul PIL non costituisce l'obiettivo ultimo, poiché permane elevata l'incidenza di trattamenti pensionistici insufficienti a superare la soglia di povertà. Pertanto, dovrà essere perseguito l'obiettivo di innalzare i tassi di occupazione, soprattutto quello femminile, e predisporre misure volte a favorire il prolungamento della vita lavorativa in considerazione della maggiore aspettativa di vita, in vista sia di un maggiore equilibrio tra vita attiva e vita in quiescenza, sia di una ridefinizione dell'equilibrio tra le fonti di finanziamento. Inoltre, al fine di ottimizzare l'efficienza gestionale e la *governance* del sistema previdenziale, sarà perfezionato il piano industriale di razionalizzazione delle gestioni e dei costi operativi degli enti previdenziali, con particolare attenzione alla ristrutturazione degli enti cd. "minori". In relazione, poi, alla previdenza complementare, in stretta sinergia con la COVIP, l'Amministrazione dovrà perseguire l'obiettivo di innalzare la quota delle adesioni ai fondi pensione, attraverso modalità semplificate e flessibili di raccolta delle adesioni e dei versamenti del TFR, anche con una maggiore partecipazione delle parti sociali. In tale ambito, si dovrà sviluppare nel tempo



Il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

l'incremento della trasparenza e quindi della consapevolezza dei lavoratori, attraverso forme di rendicontazione (c.d. buste arancioni) delle singole posizioni pensionistiche maturate e possibilmente delle somme accumulate al fine di far percepire e capire il senso della loro partecipazione attiva.

8. L'integrazione dei cittadini extracomunitari e la protezione dei bambini stranieri

Il lavoro e la regolarità della presenza sul territorio nazionale rappresentano la condizione basilare di qualsivoglia percorso di integrazione. La conoscenza della lingua, della cultura, dei valori e delle regole di convivenza che caratterizzano l'Italia e la sua tradizione debbono costituire altrettante occasioni di dialogo interculturale capaci di favorire una migliore integrazione nella vita quotidiana che rappresenta il più efficace baluardo contro, deprecabili ed odiose, derive xenofobe.

L'Amministrazione sarà pertanto, innanzitutto, impegnata in una razionale e rigorosa programmazione dei flussi di ingresso. Dovrà, altresì adoperarsi ad una corretta e specifica gestione del rapporto di lavoro nel pieno rispetto dei tre principi fondamentali del lavoro: salute e sicurezza, apprendimento continuo ed equa remunerazione.

Inoltre, in collaborazione con le organizzazioni della società civile e le altre istituzioni competenti dovrà favorire, con rispetto e senso della reciprocità, l'apprendimento della lingua italiana ed una corretta conoscenza della nostra cultura e del nostro ordinamento da parte degli stranieri soggiornanti in Italia. Attraverso idonei strumenti di analisi e studio dovrà approfondire la comprensione e la valorizzazione delle "differenze" nell'approccio al tema delle migrazioni, con riguardo alle età, al genere, alle etnie, alle diverse tipologie migratorie ed ai periodi storici della loro permanenza.

L'Amministrazione si adopererà attraverso le sue strutture e promuovendo il massimo livello di collaborazione con le altre istituzioni e le organizzazioni della società civile, affinché i minori stranieri, indipendentemente dalle modalità del loro ingresso, siano protetti e tutelati e vengano scongiurati i rischi di una loro permanenza in circuiti di sfruttamento degradanti e dannosi per la loro crescita.

Inoltre, nell'ottica di procedere alla razionalizzazione della gestione delle procedure di regolarizzazione di colf e badanti, attualmente in fase di definizione normativa, e per assicurare l'ordinato decorso delle relative richieste, il Ministero attuerà quanto necessario e funzionale alla corretta ed ordinata regolazione delle predette istanze relativamente a tali specifiche categorie lavorative, concorrendo, unitamente alle altre Amministrazioni coinvolte, ad accompagnare



Al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

l'emersione di tutti coloro che da tempo nel Paese risultano irregolarmente occupati nello svolgimento dei "servizi alla famiglia e alla persona".

9. Politiche intersettoriali

L'Amministrazione deve proseguire le azioni volte al miglioramento dell'efficienza e dell'utilità dei propri servizi, attraverso una maggiore semplificazione amministrativa e informatizzazione degli uffici e dei servizi, un potenziamento della comunicazione e delle modalità di interconnessione tra banche dati a beneficio di una migliore qualità delle procedure e delle metodologie. A tal fine, si sottolinea l'importanza della prevista realizzazione, a cura del CNIPA, dell'indice degli indirizzi delle pubbliche amministrazioni, che consentirà uno scambio di comunicazioni tra queste ultime e i cittadini.

Riduzione costi per gli utenti e semplificazione.

Inoltre, avvalendosi delle moderne tecniche di informatizzazione, si dovrà essere in grado, anche mediante l'utilizzo del c.d. fascicolo personale elettronico, di seguire il cittadino in tutto il proprio percorso di vita, sia sotto il profilo diagnostico-terapeutico che educativo, formativo e di lavoro; ciò in vista di una migliore fruibilità e disponibilità di servizi socio-sanitari efficienti in tutto il territorio nazionale. Inoltre, in linea con le disposizioni della legge delega n. 15/2009, è necessario introdurre più moderne tecniche di gestione, valorizzando le procedure finalizzate a misurare e valutare le performance dell'azione amministrativa e i comportamenti organizzativi, al fine di implementare misure premianti l'efficacia e la produttività del lavoro. L'intera azione amministrativa dovrà essere svolta nel rispetto dei principi di trasparenza totale, di integrità e meritocrazia così come delineati dalla legge 15/2009 e dal decreto legislativo di attuazione.

30 LUG. 2009

IL MINISTRO
Maurizio Sacconi