

LA VITA BUONA
NELLA SOCIETA' ATTIVA

Libro Verde sul futuro del modello sociale

Le osservazioni e le proposte di Confartigianato Imprese

Roma, 25 ottobre 2008

INDICE

- I. PREMESSA

- II. I TEMI DEL LAVORO, DELL'ISTRUZIONE, DELLA FORMAZIONE,
DELLE POLICHE SINDACALI E DELL'IMMIGRAZIONE
 - 1. *I temi del lavoro*
 - 2. *Migliorare l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro*
 - 3. *Una nuova cultura del lavoro*
 - 4. *L'istruzione e la formazione professionale*
 - 5. *Le relazioni sindacali*
 - 6. *L'immigrazione*

- III. UN MODERNO SISTEMA DI WELFARE FONDATA SULLA
BILATERALITA'

- IV. LE POLITICHE PREVIDENZIALI

- V. LA SPESA SOCIALE E SANITARIA
 - 1. *La spesa sociale e quella sanitaria – L'entità del problema*
 - 2. *La spesa farmaceutica*
 - 3. *Una prima ricetta*
 - 4. *Le persone con disabilità e gli anziani*
 - 5. *Una seconda ricetta*

I. PREMESSA

Con il Libro Verde sul futuro del modello sociale, il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali ha avviato una consultazione pubblica sul futuro del sistema di welfare in Italia, coinvolgendo tutti gli attori sociali, al fine di stimolare proposte sul sistema italiano di politiche sociali.

Il metodo adottato dal Libro Verde è sicuramente condivisibile, poiché introduce una discussione aperta che offre a tutti gli attori sociali del Paese la possibilità di partecipare, con proposte e stimoli, in maniera costruttiva alla progettazione di un nuovo modello sociale che prenderà le proprie sembianze in un Libro Bianco.

L'alto profilo progettuale dell'iniziativa intrapresa dal Governo con il Libro Verde è attestata dalla pluralità ed interdisciplinarietà delle questioni e delle materie trattate, che, finora, sono state per lo più oggetto di interventi separati, poco coordinati e, spesso, poco efficaci.

Non è del resto un caso che l'iniziativa sia stata lanciata da un Ministro che raggruppa in un unico Dicastero le materie che nel precedente Governi facevano capo a tre Ministeri.

La costruzione di un nuovo modello sociale basato sulla centralità della persona – una persona che compie se stessa nel suo agire con gli altri - richiede la messa in campo di molteplici interventi e, soprattutto, di sinergie significative. Solo in questo modo sarà possibile attivare quel processo di rinnovamento e di modernizzazione di cui la società italiana ha bisogno.

Centralità della persona e della famiglia, tutela della vita e della salute, benessere, qualità della vita e del lavoro, coesione sociale, occupazione e occupabilità, formazione, istruzione, crescita economica, autoimprenditoria, politiche

sociali e previdenziali mirate e sostenibili, sono tutti gli elementi di una società attiva alla base di un modello sociale che abbia, come primo pilastro, la fiducia nel futuro.

A questo proposito convince molto la sottolineatura, contenuta nell' *incipit* del Libro Verde, della necessità di ricostruire la fiducia nel futuro.

Il Libro Verde è infatti dedicato *ai giovani e alle loro famiglie perché vuole concorrere a ricostruire fiducia nel futuro.*

Una *vision* del Paese proiettata al futuro non ha speranza di realizzazione se non è supportata da una forte fiducia nel futuro. Quella fiducia che, ad esempio, nel nostro Paese quotidianamente anima tante persone che decidono di investire le proprie idee, il proprio tempo e il proprio denaro in un progetto d'impresa. Quella fiducia che, al contrario, è assente in tanti giovani ed in tante persone che denunciano di vivere un senso di precarietà che, molto spesso, non è giustificato dai numeri. I numeri ci dicono, ad esempio, che il nostro Paese è molto più sicuro di tanti altri Stati europei e che ha più contratti di lavoro standard di tanti altri Paesi europei.

Un'analisi superficiale dei fenomeni rischia di porre all'attenzione dell'opinione pubblica, di volta in volta, dei falsi problemi. Infatti, in un Paese dove oltre l'86% dei lavoratori dipendenti ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato e nel quale la grande maggioranza dei lavoratori dipendenti continua ad essere assistita dalla stabilità d'impiego e dalla tutela reale, è evidente che la causa del diffuso senso di precarietà che pure è avvertito, non è data dalla reale intensità del cosiddetto lavoro precario, quanto dalla precarietà dei valori della società.

Le vere questioni sociali e del lavoro sono date dal divario fra nord e sud, dal tasso di attività troppo basso, soprattutto per le donne ed i giovani, dalla difficoltà di poter cambiare e trovare un lavoro più confacente alle proprie aspirazioni, dalla mancanza di politiche efficaci per l'occupabilità e l'adattabilità, da un sistema educativo d'istruzione professionale non adeguato, da un sistema di tutele sperequato, dalla insufficiente considerazione di cui gode il lavoro autonomo, da una sanità mal gestita che fagocita i bilanci regionali senza assicurare prestazioni d'eccellenza.

Il Libro Verde, quindi, apre il dibattito sulla necessità di un modello più universale e meno particolaristico, che, nel contempo, governi e orienti in maniera più efficace la spesa per le politiche sociali al fine di renderla più equa, efficiente ed economicamente sostenibile.

Vi è certamente un problema di superamento delle inefficienze dell'attuale sistema, della spesa sociale eccessivamente sbilanciata a favore della spesa pensionistica, della necessità di un mutamento di cultura e di valori che riparta dal riconoscimento della centralità della persona, del ruolo della famiglia e dei corpi sociali intermedi, in un contesto nel quale la riforma in senso federalista dello Stato comincia ad essere una realtà.

In questo contesto, hanno un peso determinante temi come il lavoro regolare, l'aumento dell'occupazione, il miglioramento della produttività, la partecipazione dei soggetti privati nella erogazione di servizi previdenziali e assistenziali, il ruolo della bilateralità, il futuro delle pensioni, la spesa sanitaria.

Il Libro Verde si colloca in un momento congiunturale particolare, nel quale si comincia a prendere conoscenza, da un lato, che il mondo senza regole che pretendeva una globalizzazione senza punti di riferimento è finito rapidamente, e dall'altro, che le regole e le sicurezze costruite nel "secolo breve" (come Eric J. Hobsbawn ha definito il 1900), sono ormai superate, non essendo più adeguate per fronteggiare i cambiamenti recanti dalla competizione internazionale, dalle tendenze demografiche, dai grandi flussi migratori.

La crisi finanziaria mondiale, basata su una fittizia ricchezza costruita su prodotti finanziari sempre più complessi e, in ultima analisi, sul debito, ha portato al pettine una serie di nodi che rafforzano ulteriormente la necessità di costruzione di un modello sociale basato su principi e fondamentali solidi.

Ricostruire un welfare capace di riproporre la centralità della persona e della sua salute, con il coinvolgimento dei corpi sociali intermedi, attuare politiche sindacali e del lavoro in grado di aumentare il livello di responsabilizzazione e partecipazione dei lavoratori e, nel contempo, di incrementare l'occupazione e la

produttività del lavoro, vuol dire ridurre la povertà, aumentare e migliorare qualitativamente le protezioni sociali, favorire una maggiore coesione sociale.

In questo contesto appare appropriato richiamare un passo della Enciclica *Centesimus annus* scritta da Giovanni Paolo II il 1° maggio 1991, nel centenario della *Rerum novarum*:

<< L'integrale sviluppo della persona umana nel lavoro non contraddice, ma piuttosto favorisce la maggiore produttività ed efficacia del lavoro stesso, anche se ciò può indebolire assetti di potere consolidati. L'azienda non può esser considerata solo come una «società di capitali»; essa, al tempo stesso, è una «società di persone», di cui entrano a far parte in modo diverso e con specifiche responsabilità sia coloro che forniscono il capitale necessario per la sua attività, sia coloro che vi collaborano col loro lavoro>>.

Questo brano ci ricorda che la piccola impresa, e l'impresa artigiana in particolare, esistono nella misura in cui esse si fondano su valori e sono in grado di trasmettere valori.

Ecco perché l'artigianato ritiene di poter fornire il proprio contributo, in termini di valori, proposte, progettualità e presentazione delle buone pratiche esistenti, per la costruzione di un nuovo modello sociale realmente inclusivo.

Perché, riteniamo, non v'è alcuna persona che abbia maggiore fiducia nel futuro di un imprenditore artigiano.

II. I TEMI DEL LAVORO, DELL'ISTRUZIONE, DELLA FORMAZIONE, DELLE POLITICHE SINDACALI E DELL'IMMIGRAZIONE

1. I temi del lavoro

Nel Libro Verde viene evidenziato che *“una società attiva è insieme più competitiva, perché caratterizzata da una alta dotazione di capitale umano, ma anche più giusta e inclusiva, perché capace di connettersi e costruire solide relazioni sociali”*

Risulta quindi centrale il tema del lavoro, in tutti i suoi aspetti, che vanno dalle questioni, sempre d'attualità, del tasso di partecipazione al lavoro e della occupabilità e adattabilità, ai temi dell'istruzione e formazione professionale, delle relazioni sindacali, della legislazione del lavoro.

Appare infatti incontrovertibile che la soluzione al problema della sostenibilità di un sistema di protezione sociale non può che passare, in primo luogo, dalla necessità di incrementare il tasso di partecipazione attiva al lavoro.

Restano tuttora irrisolte questioni rilevanti per il mercato del lavoro italiano, quali: il basso tasso di occupazione, il crescente squilibrio territoriale fra il nord ed il sud del Paese, alcune persistenti rigidità nella disciplina dei rapporti di lavoro e nell'impiego della forza lavoro, l'elevato costo del lavoro, un sistema di relazioni industriali arretrato, la difficoltà per le imprese a reperire manodopera qualificata, l'insufficienza del sistema di ammortizzatori sociali, una certa diffidenza culturale verso il lavoro autonomo.

Si è detto sopra che ogni sistema di politiche sociali pone un'esigenza di sostenibilità. Nel tempo e sull'intero territorio devono essere garantite le condizioni di copertura ed assistenza che la legge prevede. Questa condizione esige per il nostro Paese un ampliamento della base di contribuzione. In Italia, come è ben noto abbiamo contro sia fattori demografici, che modelli di vita non particolarmente favorevoli alla inclusione dei lavoratori nella fascia di lavoro regolare. Questa circostanza porta,

evidentemente, a prosciugare il flusso finanziario che garantisce la sostenibilità degli obiettivi di *welfare*.

In questo contesto è importante promuovere la transizione verso l'economia della conoscenza e promuovere la visione di una società attiva fondata su opportunità e responsabilità.

Occorre intraprendere con coraggio la strada delle riforme, per realizzare un mercato del lavoro che sia in grado di coniugare le esigenze di crescita e di competitività delle imprese, con le esigenze dei lavoratori di avere salari adeguati e tutele idonee.

Le riforme dovranno, in primo luogo, indirizzarsi a favore di una legislazione finalizzata non più alla protezione del posto di lavoro, ma alla occupabilità dei lavoratori.

Non è inoltre più tollerabile che gravi esclusivamente sulle imprese il costo di tutele e protezioni dei lavoratori, quali quelle derivanti dalle assicurazioni sociali (malattia, maternità/paternità, invalidità, legge n.104/1992), o quelle derivanti da principi costituzionali o dell'ordinamento giuridico (ferie obbligatorie, garanzia dell'orario di lavoro, stabilità delle mansioni, ecc.).

Occorre ridurre drasticamente il quadro normativo, semplificandolo.

IL nostro Paese, come emerge nel Libro Verde è alla ricerca di un modello di società più competitiva e, nel contempo, più giusta ed inclusiva.

In tale contesto, le piccole imprese continuano, nonostante tutto, ad essere le locomotive dell'occupazione, facendo registrare, anno dopo anno, i migliori saldi attivi.

Sul fronte del costo del lavoro, occorre evitare che vengano realizzate sterili operazioni di *maquillage* attraverso interventi che avvantaggiano prevalentemente la grande impresa.

In quest'ottica appare necessario:

- avviare una riforma organica del diritto del lavoro con l'obiettivo di modificare l'attuale assetto legislativo garantendo il giusto equilibrio fra flessibilità e sicurezza;
- prevedere incentivi economici e (soprattutto) normativi a vantaggio dell'occupazione giovanile e femminile;
- rafforzare la legislazione di sostegno al secondo livello di contrattazione, cominciando dal rendere permanente e agevolmente fruibile anche per le piccole imprese l'attuale normativa sulla decontribuzione del salario di secondo livello;
- attuare una riforma organica degli ammortizzatori sociali che realizzi un equilibrio delle tutele e che, nell'ambito dei principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, valorizzi le esperienze in materia delle piccole imprese;
- ridurre il costo del lavoro con iniziative realmente efficaci anche sul fronte delle piccole imprese;
- ridurre i premi Inail per le imprese artigiane, che da anni registrano, nella gestione artigianato, rilevanti avanzamenti generati dalla evidente sperequazione fra gli importi dei premi pagati e il costo degli infortuni indennizzati.

Sempre nell'ottica di creare occupazione aggiuntiva di qualità, va rilanciato l'istituto dell'apprendistato, rivitalizzandone la funzione di principale canale di accesso al lavoro dei giovani e di principale canale di trasmissione del sapere e del saper fare nell'azienda artigiana.

In particolare, una non lungimirante gestione dell'istituto attuata nel recente passato rischia di farne perdere la sua valenza formativa, anche perché gli indirizzi di molte regioni rischiano di privilegiare quegli aspetti meramente formali che portano l'impresa a mettere in campo metodologie di tipo scolastico lontane dal vissuto dell'impresa medesima.

Al contrario, al fine di ovviare ad una formazione meramente formale, generica, senza valore per il lavoratore e senza un coinvolgimento diretto dell'imprenditore, va riaffermata

- la insostituibile funzione formativa delle piccole aziende nell'apprendistato.

Vi è, inoltre, un mutamento di tipo culturale che bisogna realizzare:

- La cultura politica nazionale è poca avvezza alla prassi di valutare le proprie azioni alla verifica dei risultati dell'azione normativa.

Proprio per questo è importante che la classe politica e l'opinione pubblica vengano educate a valutare le riforme in materie di lavoro non in modo aprioristico e preconcepito, ma alla luce di verifiche sugli effetti prodotti, realizzate *ex post* anche attraverso rigorosi metodi statistici che misurino gli effetti delle nuove normative per la loro capacità o meno di essere riuscite ad incidere in termini di occupazione aggiuntiva, lotta al sommerso, miglioramento della qualità del lavoro, aumento della buona flessibilità.

Infine, va migliorato l'approccio alle tematiche di genere con scelte coraggiose del decisore politico e delle parti sociali finalizzate a favorire realmente l'occupazione femminile, partendo da un'analisi a tutto campo degli ostacoli che attualmente penalizzano l'assunzione delle donne, ed incentivando quelle imprese che introducono "buone prassi" nell'assunzione di personale femminile e nella gestione dei relativi rapporti di lavoro.

2. Migliorare l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro

Uno dei problemi che persiste nel mercato del lavoro italiano è quello della difficoltà ad un incrocio efficiente tra la domanda e l'offerta di lavoro.

Il sistema pubblico del collocamento, seppur riformato a più riprese ed oggi di competenza istituzionale delle regioni, rappresenta uno degli elementi più critici per una moderna gestione di imprese.

L'apertura importante verso una presenza del privato realizzata dal D. Lgs. n. 276 del 2003 è rimasta praticamente lettera morta, nella maggior parte dei casi per mancanza dell'implementazione delle normative regionali. Quindi, la disponibilità dei soggetti attivi sul mercato è rimasta quella antecedente al 2003, vale a dire le agenzie di somministrazione (cui è stata affidata la gestione del collocamento dalla sopra richiamata normativa) ed il sistema pubblico, con rare presenze di nuovi soggetti "puri", dedicati alla sola intermediazione.

Il Libro Verde si chiede che cosa abbia impedito il rilancio del collocamento.

Secondo dati recenti l'intermediazione in Italia vale il 15% di tutte le assunzioni, di cui circa il 50% riferita al collocamento pubblico ed il restante 50% al sistema privato. In sostanza la crescita del privato è stata importante ma non in misura tale da ottenere risultati significativi (la sua percentuale si ferma all'8% di tutte le assunzioni effettuate) mentre il risultato del sistema pubblico porta ad una crescita di solo qualche punto percentuale rispetto al consolidato trend del 5% degli anni '70 del secolo appena trascorso.

Questo ci fa pensare che troppe risorse sono state destinate ad una funzione (quella pubblica) oramai obsoleta rispetto alle esigenze del mondo imprenditoriale: pensiamo solo al fatto che non esiste ancora una mappatura delle offerte di lavoro da parte delle imprese.

Il sistema rimane così asfittico e ci si può chiedere se una scossa possa essere data da una maggiore deregolamentazione dell'attività di intermediazione.

Un ruolo importante in tal senso può essere svolto dalle associazioni di rappresentanza, le quali, attraverso semplici convenzioni con la struttura pubblica e un migliore utilizzo delle risorse messe a disposizione dal “pubblico”, possono svolgere un fondamentale ruolo di collettore della domanda, tale da sbloccare il sistema. Si potrebbe realizzare un circuito virtuoso con il sistema dei servizi che permetterebbe un pieno dispiegarsi della potenzialità associativa in materia di intreccio domanda offerta con una raccolta forte di informazioni sulle richieste aziendali.

Base essenziale delle convenzioni la possibilità data alle associazioni di accedere alla banca dati in essere (che in realtà sono più di una, vista anche la proliferazione in materia che le Regioni e le Province hanno fatto registrare negli ultimi anni) e di esercitare il ruolo di intermediazione.

Facciamo inoltre presente che la quantità di dati così raccolta permetterebbe un importante monitoraggio del mercato del lavoro, praticamente in tempo reale.

Alla luce di quanto sopra, appare quindi determinante per questa ipotesi (mediana rispetto alle indicazioni che si basano sull’assunto “tutto pubblico” ovvero “tutto privato”):

- Mettere a punto un sistema di regole che favorisca convenzioni tra i Centri per l’impiego e le Associazioni di rappresentanza, per consentire a queste ultime di svolgere il ruolo di collettore della domanda e di accedere alla/e banca/che dati in essere al fine di esercitare efficacemente il ruolo di intermediazione.

3. Una nuova cultura del lavoro

La cultura economica e sociale italiana attribuisce maggior valore al lavoro dipendente rispetto al lavoro indipendente (libera professione, lavoro autonomo, attività imprenditoriale).

Un nuovo modello sociale non può prescindere da una nuova cultura del lavoro, che non ponga più al centro i miti del lavoro dipendente, a tempo indeterminato, garantito a vita, e possibilmente pubblico.

Serve un'inversione del paradigma culturale che ha sempre caratterizzato il nostro Paese: occorre valorizzare l'assunzione del rischio, l'ambizione di migliorare la propria condizione sociale, la libera scelta di intraprendere, di creare profitto e benessere per sé, per i propri collaboratori, per il Paese.

Bisogna combattere la povertà, non la ricchezza.

Pertanto, riteniamo indispensabile

- valorizzare il lavoro indipendente ed offrire nuove opportunità di occupazione,

Nel contempo, appare indispensabile innalzare la qualità della formazione professionale, ristabilire pari dignità tra sapere teorico e sapere pratico e prevedere efficaci forme di alternanza scuola-lavoro, anche attraverso la valorizzazione di un contratto di lavoro a contenuto formativo quale l'apprendistato per i minorenni.

In tal modo sarà possibile offrire anche ai giovani fino a 18 anni quelle competenze tecniche necessarie ad un inserimento nel mondo del lavoro.

Naturalmente, anche le relazioni sindacali possono essere uno strumento importante per ricomporre la contrapposizione tra lavoro dipendente e lavoro indipendente.

4. L'istruzione e la formazione professionale

La nuova Strategia di Lisbona individua nella conoscenza, nella ricerca, nell'innovazione e nell'educazione gli elementi chiave della crescita della produttività e della competitività del sistema economico europeo nel contesto globale.

L'investimento in istruzione, formazione e ricerca rappresenta, quindi, uno degli obiettivi più importanti per sostenere la competitività e lo sviluppo economico del nostro Paese a livello internazionale.

Negli ultimi anni sono state avviate numerose riforme nel campo dell'istruzione e della formazione: è giunto il momento di portarle a compimento.

Le scuole italiane devono esprimere innanzitutto qualità, assicurando il conseguimento di saperi di base comuni su tutto il territorio nazionale e relazionando il proprio operato ai fabbisogni delle imprese, alle politiche di sviluppo economico nazionale e dei territori garantendo, altresì, adeguati standard di cultura generale.

La qualità formativa del secondo ciclo di istruzione è fondamentale sia per garantire una buona formazione di base, preparatoria agli studi universitari, sia per preparare professionalmente i giovani che decideranno di entrare nel mondo del lavoro dopo il diploma o la qualifica professionale.

Infine, un altro aspetto che riteniamo importante sottolineare è che i docenti devono essere scelti anche tra coloro che realmente sappiano trasmettere esperienza ed insegnare il lavoro.

Pertanto occorre:

- offrire percorsi formativi di pari dignità ma differenziati a seconda delle aspettative dei singoli alunni e delle loro famiglie,
- valorizzare, accanto ai percorsi liceali, gli istituti tecnici e professionali in grado di preparare quelle figure tecniche di cui le imprese hanno bisogno,
- innalzare la qualità della formazione professionale,
- sostenere l'alternanza tra scuola e lavoro, tra saperi teorici e saperi concreti.

E' importante restituire agli strumenti di alternanza scuola-lavoro il rilievo che meritano, poiché la realizzazione di un efficace canale di interscambio tra il mondo del lavoro e la scuola può rappresentare un momento di crescita culturale e professionale per molti giovani.

Per questi motivi va potenziato lo strumento dell'alternanza: uno strumento che consente, nel contempo, di assecondare le inclinazioni ad aspirazioni di molti

giovani e di venire incontro alle reali esigenze delle imprese, proponendo l'artigianato quale reale accademia del made in Italy.

Il modello dell'alternanza scuola-lavoro deve essere però migliorato superando quei gap ancora esistenti tra gli obiettivi espressi dall'impresa e quelli dell'istituto scolastico, anche attraverso il ruolo che possono svolgere le Associazioni di rappresentanza delle imprese quali "facilitatori" dell'incontro tra le esigenze delle scuole e quelle delle imprese stesse, anche in termini di adeguata selezione di queste ultime.

La realizzazione dell'impianto dei percorsi di alternanza, deve, inoltre, prevedere accanto alla formazione di adeguate figure di assistenza tutoriale, alle modalità di certificazione dell'esito positivo del tirocinio e di valutazione dei crediti formativi acquisiti dallo studente, anche forme di incentivo e valorizzazione delle imprese come luogo formativo.

Fra gli strumenti che creano un forte collegamento fra scuola e lavoro vi è

- l'apprendistato per i minori di 18 anni, che si configura come un contratto di lavoro attraverso il quale è però possibile conseguire un diploma e/o una qualifica professionale.

L'apprendistato per i minori di 18 anni deve essere quindi rilanciato e pienamente attuato considerando però che la disciplina di tale istituto, dovrà realizzare un giusto temperamento delle esigenze scolastiche e di quelle dell'impresa.

Nell'ottica della responsabilizzazione, riteniamo che nei casi in cui venga offerta formazione a chi è rimasto fuori del processo produttivo per consentire percorsi di riqualificazione professionale che permettano un nuovo inserimento nel mondo del lavoro, qualora l'interessato rifiuti è giusto che allo stesso vengano tolti i benefici dei quali eventualmente goda.

Anche in questa direzione le riforme hanno avviato un percorso che però si è rilevato troppo debole.

Particolare rilievo riveste, poi, il tema della formazione continua, un altro fondamentale strumento della bilateralità.

Bisogna proseguire senza ripensamenti il percorso avviato nel campo della formazione continua per gli occupati. In questo comparto l'esperienza dell'artigianato, attraverso il fondo interprofessionale di categoria (Fondartigianato), è stata estremamente significativa, pur nella difficoltà di far comprendere a tutte le componenti sindacali che la bilateralità va gestita e vissuta con l'approccio della partecipazione e non con quello del conflitto tipico delle relazioni contrattuali.

I risultati fino ad oggi conseguiti da Fondartigianato sono soddisfacenti sia in termini di adesioni sia in termini di attività formative.

Ad oggi, infatti, Fondartigianato è il primo Fondo in termini di adesioni delle imprese. Con le sue 188.939 imprese rappresenta il 37,8% del totale delle adesioni del mondo delle imprese e dei professionisti. Nel comparto della microimpresa Fondartigianato rappresenta il 41,7 delle adesioni totali così come nel segmento 10-49 addetti la quota di Fondartigianato è pari al 22,7%, la seconda più elevata.

Anche i dati riguardanti la formazione erogata attraverso Fondartigianato sono positivi.

Da novembre 2004 a oggi, Fondartigianato ha messo a disposizione per la formazione continua, tramite la pubblicazione di inviti, circa 70 milioni di euro.

La sfida è quella di elevare costantemente la qualità della formazione continua erogata e di offrire un servizio sempre più innovativo.

Considerata la specificità delle Micro e Piccole Imprese, che si esplica anche nel coinvolgimento diretto dell'imprenditore nel lavoro d'impresa e nello stretto legame con i propri collaboratori, risulta fondamentale attivare anche un percorso (normativo o negoziale) che porti alla determinazione di strumenti idonei a consentire l'accesso alla formazione continua degli imprenditori e delle imprenditrici.

Conclusivamente:

- i Fondi interprofessionali per la formazione continua rappresentano, per le loro caratteristiche settoriali, la risposta adeguata per sostenere la competitività delle imprese attraverso l'aggiornamento/trasformazione delle competenze professionali dei lavoratori. Occorre continuare a sostenere tali strumenti;
- strumenti e misure analoghe andranno previsti, in futuro, anche per la formazione continua degli imprenditori.

5. Le relazioni sindacali

Il Libro Verde correttamente sottolinea il ruolo strategico che un moderno sistema di relazioni sindacali può svolgere al fine di favorire politiche per la competitività e lo sviluppo, nell'ambito di un contesto sostenibile nei costi e che garantisca coesione sociale.

In particolare, per conseguire l'obiettivo della sostenibilità del sistema, le politiche sociali e del lavoro sono chiamate a stimolare incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa.

La situazione italiana delle relazioni industriali – fatta salva l'eccezione dell'artigianato - è sostanzialmente ferma al Protocollo del 23 luglio 1993 ed ogni tentativo di modifica dell'impianto contrattuale previsto in tale Protocollo è finora naufragata.

Il totem della centralità del contratto collettivo nazionale di lavoro ha prodotto aumenti salariali uguali per tutti i lavoratori, calcolati su una inflazione attesa e successivamente integrati con il differenziale dell'inflazione reale, senza particolari collegamenti con la produttività del lavoro. E' stato un modello utile per fronteggiare la spirale inflazionistica dei primi anni '90, ma che appare sempre più inadeguato a

dare risposte ai problemi del mercato del lavoro italiano, che è fortemente diverso fra il nord e il sud del Paese. E' un modello che non aiuta ad incrementare la produttività e tende a deprimere i salari.

Le sfide imposte dalla competizione globale, dalla crescente richiesta di qualità e di innovazione dei prodotti e dei servizi, la legittima aspirazione dei territori di essere i protagonisti dello sviluppo, spingono inevitabilmente verso un decentramento della contrattazione - aziendale per le grandi imprese e territoriale per le piccole -, e verso la creazione di normative contrattuali e di politiche retributive in grado di assecondare la flessibilità che sempre più richiede una moderna organizzazione del lavoro.

In questo senso, l'esperienza dell'artigianato - che è l'unico settore, attraverso gli accordi interconfederali del 17 marzo 2004 e del 14 febbraio 2006, ad avere operato una incisiva riforma degli assetti contrattuali -, va adeguatamente valorizzata.

L'idea di progettare in chiave partecipativa il sistema delle relazioni sindacali ha originato percorsi e soluzioni fortemente innovative che, per molti versi, possono rappresentare un significativo punto di riferimento per rispondere alle sollecitazioni proposte nel Libro Verde.

Il modello contrattuale dell'artigianato è un modello che aiuta le imprese ed i territori ad essere più competitivi. E' un modello importante perché consegna totalmente alle parti sociali il governo del salario e rilancia la concertazione, sia a livello nazionale che a livello regionale.

Un migliore governo del salario e lo sviluppo della concertazione territoriale daranno piena cittadinanza ai diritti delle imprese e dei lavoratori, aiutando entrambi a rispettare le regole e, dunque, offrendo un valido contributo all'azione di contrasto del lavoro sommerso che le organizzazioni artigiane perseguono con forza e tenacia.

Il modello artigiano esprime una cultura peculiare del comparto, e cioè la cultura della partecipazione nelle relazioni tra le parti.

Il modello fortemente decentrato delle relazioni sindacali nell'artigianato si fonda sulla interconnessione del sistema di rappresentanza territoriale (e non

aziendale), del sistema bilaterale (territoriale e nazionale) e del sistema di assetti contrattuali.

Il modello contrattuale messo a punto nel 2006 intende, dunque, offrire risposte più funzionali alle condizioni produttive e professionali delle differenti realtà presenti nel Paese, e si propone di sostenere le parti sociali nella ricerca di soluzioni specifiche che aiutino a governare i fattori di crescita delle imprese artigiane e delle piccole imprese, consentendo, inoltre, di realizzare effettive condizioni di sviluppo per le aree del Paese ad alta intensità di disoccupazione e con minore produttività.

L'artigianato, il 3 luglio 2008, ha avviato con Cgil, Cisl e Uil il confronto sulla riforma del modello contrattuale, chiedendo una conferma del modello previsto nell'accordo del 2006, con l'introduzione di alcuni correttivi tesi a migliorarne il funzionamento ed a rafforzare la bilateralità, adeguandone la missione ed i contenuti, rendendone cogente l'applicazione e più trasparenti le ragioni di scambio tra impresa e lavoratore.

Si tratta di un modello contrattuale di tipo federalista, nella convinzione che il sistema delle piccole imprese abbia bisogno di assetti contrattuali che valorizzino e qualificano la contrattazione di secondo livello, lasciando al contratto collettivo nazionale di lavoro un ruolo di garanzia normativa e salariale.

In questo contesto, occorre che

- gli interventi del Governo per favorire lo sviluppo e la competitività, siano progettati e realizzati in maniera tale da salvaguardare l'autonomia e la peculiarità dei singoli sistemi contrattuali e di relazioni sindacali presenti in Italia, a partire da quello artigiano e sostenere il decentramento della contrattazione.

6. L'immigrazione

La crescita costante del numero degli immigrati nel nostro Paese impone di affrontare la gestione del fenomeno con una particolare attenzione e con strumenti politici e tecnici adeguati.

Appare infatti evidente che il fenomeno dei flussi migratori è destinato a proseguire anche nei prossimi anni e richiede politiche di intervento non più di tipo emergenziale.

Il cambiamento richiesto comporta l'assunzione di un approccio che sappia coniugare le due diverse esigenze presenti nella gestione del fenomeno dell'immigrazione: l'esigenza del mercato del lavoro (imprese e lavoratori immigrati) e le esigenze collegate agli interessi più generali della società (sostenibilità territoriale, misure di sostegno sociale e di integrazione).

Il nostro Paese ha, quindi, bisogno di politiche integrate che consentano attraverso la pianificazione di "ingressi" periodici di lavoratori immigrati di soddisfare al reale fabbisogno di manodopera in modo sostenibile e regolare.

Bisogna abbandonare la sensazione di una costante emergenza, contrastare la crescita delle presenze irregolari, evitare il ricorso a sanatorie o, più semplicemente, a regolarizzazioni a posteriori come accade ad ogni apertura del decreto flussi annuale.

Da un lato, dunque, si ritiene necessario mantenere una programmazione periodica degli ingressi sia pure improntata ad una maggiore flessibilità ed aderenza alle reali necessità delle imprese, dall'altro, si impone la necessità di avere una cabina di regia in grado di presiedere a scelte politiche complessive ed integrate in grado di conciliazione le diverse e molteplici esigenze.

La regia complessiva del fenomeno dovrebbe essere incardinata nella Presidenza del Consiglio dei Ministri pur mantenendo le specifiche competenze dei diversi Ministeri interessati, rispetto ai quali però andrebbe chiesto uno sforzo maggiore in termini di collaborazione ed integrazione interistituzionale proprio

perché il fenomeno dell'immigrazione investe sia aspetti di pubblica sicurezza che del lavoro e della solidarietà sociale.

C'è poi da considerare che le richieste d'ingresso dei lavoratori stranieri comportano oneri pesantissimi in termini di controlli e procedure amministrative che la Pubblica Amministrazione deve porre in essere.

I ritardi nella lavorazione delle pratiche e, di conseguenza, nel rilascio o nel diniego di nulla osta al lavoro che hanno caratterizzato gli ultimi anni rappresentano, infatti, un "peso" insopportabile sia per i datori di lavoro che per gli stessi lavoratori e contribuiscono ad alimentare il fenomeno del lavoro sommerso.

E' per questo che bisogna proseguire e migliorare la collaborazione con le Associazioni imprenditoriali chiamate a favorire una selezione preventiva delle richieste di nulla osta e nell'utilizzo dei sistemi informatici, sperimentati per gli ultimi decreti flussi, la modalità privilegiata per semplificare ed accelerare il lavoro della Pubblica Amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, per un buon governo dei flussi migratori occorre:

- il superamento della logica emergenziale e l'avvio stabile di forme di collaborazione tra i Ministeri interessati, con un forte coordinamento realizzato da una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio;
- la previsione di una programmazione periodica e flessibile collegata a meccanismi di analisi del fabbisogno di manodopera;
- l'intensificazione della collaborazione e del supporto delle Associazioni imprenditoriali.

III. UN MODERNO SISTEMA DI WELFARE FONDATO SULLA BILATERALITA'

Un moderno e rinnovato sistema di welfare che presenti sia i caratteri della inclusività che quelli della sostenibilità, non può prescindere dalla valorizzazione dell'esperienza degli Enti bilaterali dell'artigianato, che da anni gestiscono un efficace sistema autonomo e privatistico di tutele per i lavoratori e per gli imprenditori fondato su basi mutualistiche.

La bilateralità è uno strumento delle parti sociali ed è finalizzata a creare valore aggiunto a favore delle imprese e dei lavoratori.

L'esperienza dell'artigianato ha consentito di costituire una significativa rete di organismi bilaterali finalizzati a gestire alcune fra le tematiche più importanti per lo sviluppo del comparto ed a garantire idonei sostegni alle imprese ed ai lavoratori.

La bilateralità è, dunque, un importante strumento delle relazioni sindacali, che trae la propria legittimazione, nell'artigianato, all'interno e come completamento di un modello di relazioni sindacali alternativo a quello dominante ed impostato sulla valorizzazione della cooperazione partecipativa.

L'esperienza della bilateralità, quale luogo esterno alla contrattazione nel quale le parti sociali vengono chiamate, attraverso propri rappresentanti, a gestire congiuntamente ed in maniera paritetica le tematiche specificatamente affidate dalla contrattazione alla bilateralità stessa, ha consentito la realizzazione di iniziative collettive e di supplenza di spazi lasciati liberi dalla gestione pubblica.

Il Libro Verde comprende appieno l'importanza e le potenzialità della bilateralità.

Il tessuto produttivo del nostro Paese risulta prevalentemente caratterizzato da micro e piccole imprese, le quali sono in larga parte escluse dal sistema delle tutele garantite ai lavoratori delle realtà produttive di maggiori dimensioni.

A partire dagli anni '80, attraverso Accordi interconfederali nazionali, l'artigianato ha individuato nuovi percorsi e nuove soluzioni rispondenti alle particolari esigenze della tipologia di imprese interessate. La storia della bilateralità artigiana e della sua capacità di fornire risposte adeguate -in termini di costi limitati e di livelli elevati di prestazioni- si intreccia, pertanto, con la storia del sistema delle relazioni sindacali.

Il modello di ammortizzatori sociali in essere nell'artigianato è fondato:

- sulla corresponsione della indennità di disoccupazione anche in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa;
- sull'integrazione di tale indennità pubblica con risorse contrattuali, raccolte ed erogate attraverso il sistema degli enti bilaterali.

Il sistema di ammortizzatori sociali nell'artigianato è stato rafforzato dalla legge 14 marzo 2005, n. 80, che svolge un'importante azione di sostegno e, al tempo stesso, di riconoscimento del ruolo sociale svolto dagli Enti Bilaterali. Più in generale, la legge 80 del 2005 ha concorso alla istituzionalizzazione di un meccanismo di sostegno al reddito frutto dei naturali equilibri raggiunti all'interno della contrattazione collettiva del settore artigiano.

- L'esperienza oramai ultradecennale dei fondi di sostegno al reddito, va dunque assolutamente conservata. Necessita solo di miglioramenti.

Nel futuro impianto degli ammortizzatori sociali va dunque confermato il ruolo centrale della bilateralità artigiana in una architettura di intervento misto pubblico-privato, all'interno del quale il diritto al trattamento della indennità di disoccupazione andrebbe legato ad una quota a carico della bilateralità.

Tale ruolo va corredato da una rivisitazione della disoccupazione, un ampliamento del periodo di durata ed una semplificazione delle norme di utilizzo.

- Nel futuro impianto degli ammortizzatori sociali va dunque esclusa ogni ipotesi di estensione della cassa integrazione guadagni (CIGO) alle imprese artigiane ed alle piccole imprese. Infatti, l'eventuale estensione della CIGO alle imprese artigiane ucciderebbe la bilateralità rendendola praticamente ininfluente. La CIGO oltre a costare di più per l'impresa rispetto ai costi della bilateralità, presenta aspetti burocratici e procedurali maggiormente penalizzanti per le imprese artigiane ed offre prestazioni non calibrate alle reali esigenze delle stesse.

La bilateralità va sostenuta adeguatamente

- sia da una normativa di tipo promozionale, sia dalla contrattazione collettiva, che devono affrontare il tema della cogenza dell'adesione agli enti bilaterali, privilegiando il criterio della premialità.

Inoltre, la bilateralità, in una logica di sussidiarietà dovrà svolgere un ruolo fondamentale anche per assicurare prestazioni di welfare integrativo, quali, in particolare:

- la sanità integrativa,
- i servizi a sostegno delle lavoratrici madri, dipendenti ed autonome, ed in particolare gli asili nido "aziendali" fruibili anche per gli addetti delle piccole imprese.

IV. LE POLITICHE PREVIDENZIALI

Il Libro Verde si pone in un'ottica aperta rispetto ai problemi connessi alla gestione sostenibile della previdenza sociale in Italia nei prossimi 20/30 anni. Naturalmente il tema è estremamente ampio, coinvolge le politiche della spesa sociale, quelle del lavoro, della formazione e della sanità. Proprio per questa complessità il documento non si addentra nel formulare linee di intervento o progetti e persegue la finalità di rappresentare una prima analisi dei diversi contesti coinvolti e di formulare una serie di domande che dovrebbero aiutare l'avvio di un dibattito pubblico.

L'invecchiamento della popolazione è sicuramente un fenomeno positivo, come sottolineato dallo stesso Ministro del lavoro, ma è anche un fatto determinante sia sulla spesa previdenziale che su quella sanitaria.

Partendo dal presupposto che in Italia:

- la popolazione anziana, pari al 19% del totale, determina il 44,2 % della spesa sanitaria pubblica
 - tra il 2007 ed il 2051 la popolazione si ridurrà del 10,9%
 - nel 2051 la quota anziani sulla popolazione passerà al 34,3 %
 - attualmente vi sono 72 pensionati ogni 100 occupati (con alcune regioni dove il rapporto si avvicina alla parità),
- diventa urgente affrontare le questioni della spesa previdenziale e della sua tenuta.

Se vogliamo evitare la pericolosa spirale di aumento contributivo per far fronte al pagamento delle pensioni occorre principalmente applicare integralmente

- la separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale.

Il che significa che una volta per tutte occorre distinguere quali prestazioni devono essere pagate con la contribuzione e quali invece devono trovare finanziamento dalla fiscalità generale o altro. Peraltro, se non viene chiarito questo aspetto non saremo mai in grado di progettare seriamente il futuro del sistema di welfare e continueremo ad avere una spesa sociale, al netto delle pensioni, di 4,3 punti inferiore alla media europea.

Coraggioso ed inderogabile inoltre deve essere

- l'innalzamento dell'età pensionabile : uguale per tutti anche per le donne.

Non può essere altrimenti, analizzando i dati sulla speranza di vita alla nascita

Anno 1950	uomini 65,2	donne 69,4
Anno 1970	uomini 67,4	donne 73,0
Anno 1990	uomini 74,7	donne 81,2
Anno 2007	uomini 78,3	donne 83,9
Differenza	uomini 13,1	donne 14,5

Si nota chiaramente come negli ultimi 57 anni la speranza di vita sia aumentata mediamente di 13,8 anni e conseguentemente anche la durata del periodo di godimento delle prestazioni pensionistiche (pensata negli anni 50 con quei parametri) si è allungato notevolmente, rendendo sempre meno sostenibile la spesa previdenziale.

Per non continuare a vedere diminuire l'importo delle prestazioni future l'innalzamento dell'età pensionabile è l'unica strada percorribile.

Inoltre, non ha più senso mantenere l'età pensionabile delle donne più bassa di quella degli uomini poiché, avendo una speranza di vita più lunga, godono della prestazione per molto più tempo (inoltre è statisticamente provato che le vedove sono di gran lunga superiori ai vedovi e pertanto anche la Reversibilità viene pagata per molti anni).

Dal momento che la Previdenza deve essere rivolta alle persone e non alle “categorie”, l’unica deroga all’età pensionabile deve essere quella motivata dai cosiddetti “lavori usuranti”.

- Anche in questo caso, però, i benefici devono essere uguali per tutti (lavoratori autonomi, dipendenti, uomini e donne).

Per le pensioni di anzianità, ricordando che chi aveva 15 anni di contributi nel 1995 (riforma Dini) avrà i requisiti contributivi per la pensione di anzianità nel 2020 (dopo di che non esisterà più tale istituto), ci si rende conto che se ogni anno o ad ogni finanziaria non vogliamo ridiscutere di scalini o scaloni sarebbe opportuno che lo stesso venga modificato sostanzialmente il prima possibile.

Per i lavoratori che andranno in pensione con il calcolo contributivo della pensione, al fine di non creare una futura classe di “pensionati al trattamento minimo”, per l’esiguità delle prestazioni a cui avranno diritto dobbiamo fare in modo che decolli, anche obbligatoriamente,

- la previdenza integrativa (rendendola più appetibile irrobustendo notevolmente le incentivazioni fiscali, normative e creditizie per i datori di lavoro)

Tornando alla questione della separazione previdenza – assistenza, essa costituisce un adempimento prioritario per far emergere in modo chiaro ed inequivocabile il reale stato dei conti previdenziali depurati dalla parte di prestazioni che non è connessa alla contribuzione versata e che non può essere imputata a solidarietà all’interno dei fondi. Va fissato un principio, valido universalmente, per attribuire le spese sostenute dai Fondi pensionistici alla previdenza (sostenuta dai contributi degli assicurati) o all’assistenza (sostenuta dalla collettività dei cittadini). dal momento che non si può più continuare con interventi tampone finalizzati a

trasferire a carico dello Stato talune voci del bilancio dell'INPS, in modo da rendere meno pesante la situazione del Fondo Pensioni dei lavoratori dipendenti.

Per contro, ciò ha determinato un appesantimento a carico di altre Gestioni pensionistiche, ed in modo particolare di quelle degli artigiani e dei commercianti, che hanno assistito ad un peggioramento della propria situazione economica.

Gli interventi finora effettuati hanno comportato:

- a) l'assunzione a carico dello Stato dell'onere relativo alle pensioni dei coltivatori diretti ante 1.1.1989 ;
- b) una nuova ripartizione del contributo che lo Stato dà ad ogni Gestione pensionistica per il pagamento di quota parte di ogni mensilità di pensione, in modo tale da comprimere gli interventi nei confronti delle Gestioni degli artigiani e dei commercianti;
- c) il passaggio a carico dello Stato di una parte delle integrazioni al trattamento minimo delle pensioni di invalidità ante 1984.

Nel contempo restano a carico dei Fondi e delle Gestioni importanti interventi di natura, in realtà, assistenziale, quali l'integrazione al minimo delle pensioni più basse, intervento destinato ad esaurirsi con la piena entrata a regime del metodo contributivo di calcolo della pensione.

Inoltre, non si comprende per quali motivi vengano considerati interventi assistenziali, ad esempio, i miglioramenti delle pensioni di annata o il già ricordato concorso dello Stato in favore di pensioni di importo anche assai elevato, che dovrebbe essere viceversa commisurato, in maniera inversamente proporzionale, all'entità economica della prestazione posta in pagamento.

Inoltre, l'attuale sistema comporta che la GIAS, Gestione per gli interventi assistenziali dell'INPS, intervenga nei confronti dei lavoratori dipendenti affinché essi possano godere di prestazioni che artigiani e commercianti non hanno (pensionamenti anticipati, miglioramenti pensionistici per pensioni d'annata, assegno per il nucleo familiare, coperture e contribuzioni figurative, etc.), pur essendo le stesse coperte da identica tutela costituzionale.

V. LA SPESA SOCIALE E SANITARIA

1. La spesa sociale e quella sanitaria – L'entità del problema

Per comprendere appieno la situazione italiana vanno considerati alcuni aspetti che sono fondamentali prima di poter esprimere qualsiasi considerazione in materia:

- la spesa sociale al netto delle pensioni è di 4,3 punti inferiore alla media europea;
- il settore pubblico spende relativamente meno per la Sanità rispetto a Germania, Francia e Regno Unito;
- nell'ottica del federalismo fiscale il SSN sul PIL delle regioni mostra dei dati disomogenei

Se confrontiamo la spesa per il SSN sul PIL regionale si evince che quella della regione Sicilia (oltre il 10%) è doppia rispetto alla regione Lombardia (di poco superiore al 5%).

Mentre il deficit del Servizio Sanitario Nazionale nel 2007 che è stato di 3.172 Milioni di euro, è concentrato (83%) in tre regioni: Lazio, Campania e Sicilia

La situazione del deficit è stata generata da differenti dinamiche della spesa per il SNN tra le diverse regioni.

Il Nuovo Patto per la Salute tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano introdotto con la Finanziaria 2007 definisce che in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, la Regione dovrà introdurre l'aumento dell'addizionale Irpef e dell'Irap.

Molteplici sono le cause di tale deficit.

Le differenze territoriali devono essere analizzate per capire se nascondono diversi livelli di servizio o inefficienze e sprechi.

Anche nell'ambito delle prestazioni di diagnostica e degli esami di laboratorio vi sono marcate differenze nell'incidenza di queste prestazioni sulla popolazione, differenze anch'esse difficilmente giustificabili da reali situazioni epidemiologiche.

Ad esempio, nel Molise le prestazioni di diagnostica per immagine ogni 1000 abitanti sono pari a 1.839, più del doppio della media nazionale di 894, ed il triplo del valore di 610 della vicina regione Abruzzo. In provincia di Trento le prestazioni dei laboratori di analisi ogni 1000 abitanti sono pari a 18,2, valore doppio rispetto al 9,0 del Lazio.

Questa analisi su alcune prestazioni del sistema sanitario nazionale si inserisce in un contesto europeo in cui l'Italia mostra valori tra i più elevati in Europa del numero di apparecchiature di risonanza magnetica nucleare e TAC ogni 1.000.000 di abitanti: in rapporto agli abitanti l'Italia possiede il triplo delle apparecchiature diagnostiche (RMN e TAC) che ci sono in Francia e quasi il doppio di quelle che ci sono in Germania e Spagna.

Nel nostro Paese sembrerebbe quindi facile trovare risposta ad una domanda di esame diagnostico con queste apparecchiature. Niente affatto.

I tempi di attesa sono un problema cronico del nostro sistema sanitario, che fa arrivare fino a 4 mesi (120 giorni) l'attesa per una TAC e 3 mesi e 20 giorni per una Risonanza magnetica.

L'alternativa in alcuni casi urgenti è rivolgersi a strutture private o richiedere una prestazione in intramoenia, con costi ingenti per i cittadini (ad esempio una risonanza magnetica in media costa 361 €).

Anche la 'redditività lorda' dell'intramoenia è molto variabile: in Veneto il margine è del 23,4%, quattro volte superiore al 4,8% della Sicilia

In relazione alle visite specialistiche va osservato che le persone che optano per una visita a pagamento a causa della lunghezza dei tempi di attesa sono pari al 14,5% di coloro che hanno effettuato visite, percentuale che sale attorno al 20% per gli anziani. Per gli accertamenti un terzo delle persone sceglie la prestazione a pagamento a causa della lunghezza dei tempi di attesa.

Il tasso standardizzato di accertamenti effettuati a pagamento dell'intera popolazione è pari al 20,9%

Per gli anziani è più alta l'opzione della prestazione a pagamento a causa della lunghezza dei tempi di attesa.

2. La spesa farmaceutica

Rispetto al tetto complessivo del 16% della spesa farmaceutica convenzionata e non, oltre l'80,8% del superamento è determinato da quattro regioni: Lazio , Sicilia , Puglia e Campania

Anche in conseguenza di queste sfondamenti dei tetti del 16% riscontriamo che, a fronte di una spesa farmaceutica procapite media di 279 €, alcune regioni mostrano valori di spesa pro-capite decisamente più alti e sono il Lazio con una spesa di 354 €/abitante, la Liguria con 317 €/abitante, la Sicilia con 315 €/abitante e la Sardegna con 301 €/abitante.

In Italia i consumi farmaceutici del SSN di classe A sono determinati da mezzo miliardo di ricette e la distribuzione di poco meno di 1 miliardo di confezioni di medicinali. Per ciascun abitante vengono emesse 8,6 ricette. Il SSN distribuisce su prescrizione 16,2 confezioni di farmaci per abitante, con una variabilità ampia che va dalle 10,5 confezioni procapite della PA di Bolzano al 19,8 del Lazio.

Il ticket sui farmaci pagato mediamente da ogni cittadino è di 7,0 €.

Alla luce delle analisi sopra riportate, ci si chiede come contenere la spesa sanitaria

Dopo l'esame delle differenze territoriali nell'offerta di sanità, differenze talvolta veramente eclatanti, ci sembra logico dedurre che una consistente riduzione della spesa pubblica sanitaria potrebbe avvenire 'semplicemente' ampliando e strutturando le procedure di controllo nell'organizzazione di Asl e Aziende Ospedaliere, e seguire – e perseguire - quanto ben indicato dal Procuratore Generale della Corte dei Conti nella sua Memoria sul Rendiconto dello Stato per il 2006,. A nostro avviso le fattispecie di mala gestione nella sanità messe in luce in dettaglio dalla magistratura contabile rappresenta una efficace *check list* da utilizzare per orientare e strutturare i controlli. La riportiamo letteralmente:

- *"strutture sanitarie incompiute a distanza di molti anni dall'inizio dei lavori oppure completate ma mai entrate in funzione;-*
- *attrezzature, spesso di alta e sofisticata tecnologia, rimaste inutilizzate o carenti di figure professionali idonee a farle funzionare e a gestirle;-*
- *appalti truccati;*
- *farmaci sospettati di essere assolutamente inutili, se non addirittura dannosi, e tuttavia posti in commercio ed altri ancora addirittura falsificati;*
- *prestazioni diagnostiche inutili e superflue, ma particolarmente costose;*
- *altre prestazioni non effettuate ma rimborsate come se lo fossero state;*
- *liste d'attesa con tempi biblici;*
- *rimborsi ai medici di pazienti deceduti;*
- *iperprescrizioni, prescrizioni fantasma e prescrizioni inappropriate;*
- *ospedali sovraffollati ed altri sottoutilizzati;*
- *casi di esercizio abusivo di professione medica (soprattutto in odontoiatria)*
- *infezioni ospedaliere, la cui diffusione potrebbe essere limitata con accorgimenti addirittura banali.*

Sotto il profilo più strettamente contabile vanno, invece, ricordati:

- *omessi o carenti controlli; contratti collettivi con copertura finanziaria insufficiente, approvati ed eseguiti nonostante la certificazione negativa della Corte dei conti;*
- *ricorso a forme di finanziamento di dubbia legittimità (cartolarizzazione di crediti sanitari);*
- *disavanzi occultati o comunque non evidenziati con la necessaria e dovuta trasparenza.*

Ancor di più hanno ovviamente inciso vere e proprie truffe, malversazioni, peculati, corruzioni, concussioni, furti sotto varia forma e quant'altro possa rientrare nell'ambito del codice penale e portato all'attenzione della magistratura ordinaria." (Corte dei Conti, 2007a, pag. 235 e 236).

3. Una prima ricetta

Sono molte e complesse le cause che concorrono all'elevato costo del servizio sanitario e – talvolta – alla bassa qualità dei servizi. Riteniamo, però, che possono esserci delle ricette semplici per migliorare la situazione.

La prima è

- riformare il ruolo del medico di famiglia ed informatizzare il sistema

Il medico generico o - come giustamente si vorrebbe - il medico di famiglia, riveste una fondamentale importanza nel Servizio Sanitario Nazionale italiano. Partendo dal presupposto che è il primo impatto che ogni cittadino ha con il sistema, decide (con la ricetta) la stragrande maggioranza della spesa farmaceutica, e decide (con le prescrizioni) la maggior parte della spesa di diagnostica e specialistica. E' sempre il medico generico che decide il più delle volte il ricovero o meno nelle strutture pubbliche. Il medico di medicina generale può dirsi un dipendente regionale e con le Regioni e con le ASL ha un rapporto molto stretto (stipendio-compenso, data base dei mutuatati, certificazioni mediche, ecc).

Lo sviluppo della meccanizzazione del SSN, che consentirebbe di rendere più efficiente il sistema deve partire proprio dal medico di medicina generale.

Un esempio su tutti:

- il medico prescrive una serie di analisi e di esami specialistici: oggi il cittadino deve recarsi presso il Centro Unico Prenotazioni per la prenotazione, poi deve pagare il ticket, poi deve recarsi a fare gli accertamenti, poi deve andare a ritirare le risposte, poi deve tornare dal medico per la diagnosi e l'eventuale

cura. Se malauguratamente il medico decide che deve ricoverarsi, la struttura pubblica ripete tutti gli esami che l'interessato ha già fatto.

Con una efficace informatizzazione, dunque, il medico di famiglia prescrive le analisi e gli esami, collegato telematicamente al CUP è in grado di dire al paziente dove e quando deve andare a sottoporsi agli stessi. Può riscuotere il ticket e poi conguagliare con la Regione. La struttura dove il paziente va ad effettuare gli esami prescritti, invia telematicamente al medico i risultati. Sarà il medico che comunicherà all'interessato gli esiti, convocandolo personalmente se necessario, con una rassicurazione telefonica se sufficiente.

La rete telematica farebbe risparmiare tantissimo tempo ai pazienti (con un risparmio anche di giornate lavorative oggi perse tra file e tempi di attesa) , permetterebbe una riconversione del personale pubblico che oggi viene impiegato dietro sportelli antidiluviani e sarebbe la base di partenza di “quella tessera sanitaria” che può seguire il cittadino veramente dalla culla alla tomba.

L'informatizzazione permetterebbe ai medici di famiglia di parlare anche con la “guardia medica” che dovrebbe supplire agli stessi, quando questi non sono disponibili (notte, ferie , orario di chiusura dell'ambulatorio, ecc). Oggi la guardia medica interviene senza conoscere i pazienti (la rete permetterebbe perlomeno di avere una conoscenza a video del paziente) ed il più delle volte l'intervento si trasforma in chiamata del 118 trasporto al pronto soccorso e ricovero per accertamenti. Potrebbe essere evitato, risparmiare moltissimo, non intasare il pronto soccorso e dare un ruolo serio e diverso alla guardia medica.

➤ L'altro aspetto che va potenziato è il ruolo della medicina predittiva.

Anche questa deve e può essere sviluppata partendo proprio dal medico di famiglia. Una seria medicina predittiva porta salute e pertanto meno spese nel settore della sanità. Anche in questo caso occorre che il medico di famiglia “parli” con i pediatri di

base e che possa parlare con una figura che ancora non esiste ma che deve diventare importante : il geriatra di base.

4. Le persone con disabilità e gli anziani

Le persone con disabilità manifestano gravi difficoltà che condizionano in maniera determinante la qualità della vita e limitano l'autonomia delle persone. Le disabilità comportano spesso grosse difficoltà di movimento del disabile, costretto a letto, su una sedia o in casa, difficoltà nelle funzioni quotidiane e difficoltà nella comunicazione per vista, udito e parola.

Le persone con disabilità in Italia sono circa 2.700.000, di cui oltre 2.100.000 con 65 anni ed oltre. La disabilità è più diffusa tra le donne.

In Italia vi sono circa 2.400.000 famiglie, (10% del totale), che hanno almeno un componente con problemi di disabilità. Circa 850.000 famiglie composte da persone disabili che vivono sole, oltre 150.000 famiglie con tutti i componenti disabili e poco meno di 1.400.000 famiglie in cui c'è almeno una persona non disabile che si fa carico della persona disabile.

Vi sono solo 500.000 famiglie con persone disabili che ricevono assistenza domiciliare svolta da servizi pubblici, mentre le rimanenti circa 1.900.000 non ricevono alcuna assistenza domiciliare pubblica.

Vi sono circa 800.000 famiglie con disabili che dichiarano che avrebbero bisogno di assistenza sanitaria a domicilio.

Vi è un gruppo con una forte criticità: si tratta di circa 40.000 famiglie composte o da persone sole disabili o con tutti i componenti disabili che non possono contare sull'aiuto di persone non conviventi neppure in caso di bisogno.

In Italia vi sono 4.745.185 persone di 65 anni e più che dichiarano almeno una malattia cronica grave, pari al 41,7% della popolazione della stessa fascia di età. Tra il 2000 e il 2005 le persone di 65 anni e più con almeno una malattia cronica sono cresciute di 182.069 unità.

La stima del numero di persone affette da Alzheimer riportate nel Rapporto Demenza 2006 di Alzheimer Europe è ricompresa tra 820.462 e 905.713 .

Più dei due terzi delle persone colpite da Alzheimer ha 80 anni e più. Sono relativamente più colpite le donne tra i 70 e i 79 anni

5. Una seconda ricetta

Con riferimento alla platea delle persone anziane occorre riformare il sistema dei servizi di assistenza giungendo ad una offerta che faccia risparmiare il sistema e che offra realmente servizi a chi ne ha bisogno (per l'individuazione dei bisogni e per le decisioni circa gli interventi da effettuare, anche ispirandosi all'esperienza americana in materia, occorre che venga rivisitata anche la figura degli Assistenti Sociali)

Occorre che venga attuata una vera integrazione dei servizi socio/sanitari eliminando i duplicati di prestazione o servizi che il più delle volte, poiché i sistemi non dialogano, permettono ai furbi di beneficiare anche di prestazioni non dovute.

➤ Possono e devono essere potenziati i seguenti servizi (che vedono l'Italia tra i Paesi europei con il più basso utilizzo di strutture e di utilizzo):

- L'assistenza domiciliare integrata;
- Le case di riposo, le case albergo, le comunità alloggio
- Gli ospedali a domicilio
- Le residenze sanitarie assistenziali (non autosufficienti)
- Il telefono verde per le emergenze
- I centri diurni di riabilitazione
- Gli istituti di lungo degenza
- I day hospital
- La tele assistenza / telesoccorso
- I medici geriatri sul territorio