



**RISPOSTA DI CONFINDUSTRIA
AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE PUBBLICA
DEL MINISTERO DEL LAVORO
“LA VITA BUONA NELLA SOCIETÀ ATTIVA”
*LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE***

- 1. Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati, è ancora plausibile sviluppare una onerosa politica di pura incentivazione economica che non tiene conto dei penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro che, oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola? Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?**

L'ultimo decennio trascorso ha posto tutti i Paesi europei – ed in particolar modo l'Italia - di fronte ad una sfida difficile: quella di garantire livelli di occupazione più elevati e contribuire, allo stesso tempo, allo sviluppo di un modello sociale più inclusivo.

La strategia di Lisbona ci ha indicato con chiarezza quali devono essere le aree di intervento prioritarie per vincere tale sfida.

Tra queste, la politica sociale riveste certamente un ruolo fondamentale, perché, oggi più che mai, essa rappresenta un imprescindibile fattore di competitività.

È in questo quadro che emerge con forza la necessità di modernizzare il nostro modello sociale per adeguarlo all'attuale contesto di riferimento, caratterizzato da nuove esigenze organizzative delle imprese, ma anche nuovi bisogni dei lavoratori e, allo stesso tempo, più forti sfide competitive.

La regolamentazione esistente, nonostante le importanti riforme attuate nell'ultimo decennio, non risulta ancora, per certi aspetti, sufficientemente adeguata rispetto ai cambiamenti sociali ed economici che si susseguono con grande velocità.

Ciò rischia di costituire un freno alla crescita della produttività, allo sviluppo dell'innovazione ed all'aumento dell'occupazione.

Per una vera modernizzazione del modello sociale, diventa dunque imprescindibile anche un ulteriore aggiornamento della legislazione sul lavoro, così da consentire alle imprese di poter fare affidamento su strumenti per l'impiego e la valorizzazione delle risorse umane che siano adeguati alle esigenze di competitività ed ai lavoratori, specie quelli più a rischio esclusione, di poter ottenere maggiori occasioni di occupazione regolare e tutelata.

Sotto questo profilo, la semplificazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro e la *de-regulation*, nell'accezione "europea" del termine, sono certamente essenziali.

Ciò non significa, però, che possano rappresentare le uniche azioni volte a favorire l'incremento dell'occupazione di particolari gruppi sociali, come le donne, i giovani o gli over 50, che hanno maggiori difficoltà ad inserirsi o re-inserirsi nel mercato del lavoro.

Per una maggiore inclusione sociale di queste categorie, in particolare, ha, infatti, ancora significato la definizione di politiche di incentivazione ad hoc, seppur particolarmente mirate e selezionate, che, lungi dal rappresentare una distorsione delle dinamiche del mercato del lavoro, possono effettivamente contribuire a generare nuove opportunità di occupazione, scoraggiando, allo stesso tempo, lo sviluppo del lavoro non dichiarato.

- 2. Quale può essere il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere, attraverso nuovi modelli di organizzazione del lavoro e il reciproco adattamento di lavoratori e imprese, la maggiore qualità e produttività del lavoro? E' possibile costruire un mercato del lavoro più flessibile e dinamico garantendo al tempo stesso al lavoratore diritti basilari quali la salute e la sicurezza sul lavoro, una stabilità sostanziale (basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge) e una giusta retribuzione? Questa impostazione non richiede una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, con il definitivo decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali?**

Il ruolo, oggi, delle relazioni industriali è prima di tutto quello di accompagnare le profonde trasformazioni che riguardano l'internazionalizzazione, la specializzazione, i prodotti, i processi produttivi e l'organizzazione del lavoro delle imprese, così come le competenze, la qualificazione, la formazione delle risorse umane e, di conseguenza, il loro migliore impiego in termini di rapporto di lavoro instaurato, coinvolgimento nel processo produttivo, forme di retribuzione e tempi di attività.

Il valore aggiunto prodotto dalle relazioni industriali - e dalla contrattazione collettiva in particolare - deve essere tutto orientato a favorire la definizione di soluzioni equilibrate che consentano di conciliare le esigenze di flessibilità con quelle di sicurezza.

In questo quadro alle relazioni industriali compete, anche attraverso la revisione e l'attualizzazione delle regole, il compito, da un lato, di far sì che le imprese possano rispondere con tempestività alle mutevoli esigenze dei mercati, anche attraverso una migliore organizzazione del lavoro; dall'altro lato a sviluppare i modi per favorire il conseguimento di retribuzioni più elevate in quanto collegate a livelli di maggiore efficienza nella prestazione ed alla redditività dell'impresa.

Obiettivo comune delle parti sociali deve essere, quindi, l'impegno a perseguire condizioni di competitività e di produttività tali da consentire il rafforzamento del sistema produttivo, con particolare attenzione per quello strutturalmente più esposto alla concorrenza internazionale, lo sviluppo dei fattori per l'occupabilità ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di tutti coloro che collaborano con l'impresa.

A tal fine è necessario che la contrattazione collettiva, nelle diverse sedi, consenta sempre più di realizzare le condizioni per favorire la produzione di quel maggior valore aggiunto che possa poi essere distribuito fra i fattori che hanno contribuito a crearlo: lavoro, capitale e attività imprenditoriale.

Di qui la necessità che sia la contrattazione collettiva lo strumento principale per adattare alle esigenze di maggiore competitività, i principali istituti che regolamentano la prestazione lavorativa sia in tema di orario di lavoro che di struttura delle retribuzioni ovvero delle differenti tipologie di rapporto individuale di lavoro.

In un contesto di acuta competizione e di elevata variabilità dei mercati, è, in particolare, il livello aziendale della contrattazione che va valorizzato, quale sede privilegiata per favorire la produttività e l'innovazione.

Lo sviluppo di un mercato del lavoro più flessibile, dinamico e competitivo non si pone in conflitto con la necessità di ottenere più inclusione sociale.

Come ci indicano i principi europei sulla flexicurity, flessibilità e sicurezza si possono, infatti, conciliare con una strategia equilibrata che si basi su quattro pilastri fondamentali:

- una legislazione del lavoro flessibile, in grado di favorire un'organizzazione del lavoro funzionale alle esigenze di competitività;
- politiche attive per l'occupabilità che agevolino effettivamente l'inserimento ed il reinserimento nel mercato del lavoro di coloro che ne sono fuori;
- adeguati strumenti di sicurezza sociale che permettano di accompagnare e sostenere con tutele specifiche i lavoratori nelle transizioni da fasi di inattività a periodi di attività;
- un sistema di formazione permanente che consenta agli individui di aggiornare progressivamente le proprie competenze ed adeguarle continuamente al contesto di riferimento.

Solo in questo modo è possibile innescare un circuito virtuoso per rendere le transizioni nel mercato del lavoro rapide e sostenibili, privilegiando interventi attivi che, certo, consentano al lavoratore che deve reinserirsi nel mercato del lavoro di fare affidamento su forme di sostegno al reddito per il periodo strettamente necessario allo sviluppo di una maggiore occupabilità, ma che siano diretti innanzitutto a favorire esperienze di formazione e riqualificazione.

La legge ed i contratti collettivi, nel rispettivo ambito di competenza, hanno un ruolo fondamentale nella messa a punto degli strumenti specifici ed adeguati che le politiche di flexicurity richiedono.

3. Quali sono le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che garantisca a tutti coloro che hanno lavorato, vuoi in forma subordinata vuoi anche in forma autonoma, una indennità di disoccupazione sviluppando al tempo stesso un sistema integrativo su base mutualistica? Come costruire questo secondo pilastro mutualistico? Una risposta può essere nella bilateralità?

Si condivide l'esigenza di una riforma incisiva dell'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, volta ad una razionalizzazione delle tutele economiche, che sia funzionale alla trasformazione e all'evoluzione intervenute nel mondo del lavoro, incentrate sulla sfida per l'occupabilità.

Occorre puntare ad un modello di protezione sociale ispirato al concetto di *Welfare to work*, che consenta di assecondare le trasformazioni del mercato del lavoro, riducendo i

costi sociali del cambiamento strutturale, cui le imprese devono far fronte nell'economia globalizzata.

Va comunque tenuto presente che gli attuali strumenti hanno dato, nel tempo, buona prova di sé, soprattutto nel settore industriale.

Essi hanno consentito:

- di assicurare un efficace grado di flessibilità della struttura produttiva e del mercato del lavoro;
- di gestire i grandi processi di trasformazione del sistema produttivo con un tasso di conflittualità sociale molto basso;
- di garantire ai lavoratori interessati un grado di protezione adeguato, con un elevato sostegno economico sostitutivo del reddito da lavoro ed una contenuta incidenza di oneri sulla finanza pubblica.

Tuttavia, i limiti di questa tipologia di strumenti discendono da:

- una prioritaria finalizzazione "passiva" di sostegno sostitutivo del reddito da lavoro;
- carenza di efficaci politiche attive del lavoro rivolte all'inserimento ed al reinserimento nel mercato del lavoro del soggetto disoccupato;
- sperequazione fra la tutela prevista per il lavoratore ad orario ridotto, sospeso dal lavoro o in mobilità, e quella, sensibilmente inferiore, riservata al soggetto disoccupato;
- frammentazione dei vari tipi di sostegno sostitutivo del reddito da lavoro e malfunzionamento con possibili abusi nella gestione dei trattamenti;
- disomogeneità degli strumenti di sostegno del reddito esistenti nei diversi grandi settori della produzione;
- non chiara distinzione sotto il profilo del finanziamento (a carico dello Stato o della produzione), fra strumenti di sostegno sostitutivo del reddito da lavoro di tipo solidaristico e di tipo assicurativo;
- squilibrio fra contributi e prestazioni nelle gestioni Inps relative ad alcuni comparti produttivi (in particolare l'agricoltura) e conseguenti distorsioni nel finanziamento con penalizzazione di altri settori (in particolare l'industria);
- parzialità o preclusione degli strumenti per alcune forme di lavoro.

Una riforma della sistema, sempre nell'ottica di uno stretto collegamento tra politiche passive di sostegno del reddito e politiche attive del lavoro, dovrebbe puntare a:

- revisione degli strumenti di forme di sostegno sostitutivo del reddito da lavoro in favore della generalità dei lavoratori, compresi i lavoratori con rapporti di lavoro diversi da quello subordinato a tempo indeterminato;
- tutele di tipo economico decrescenti nel tempo, per non disincentivare la propensione al reinserimento nel mercato del lavoro;
- conferma e rafforzamento delle ipotesi di decadenza dai trattamenti per i casi di rifiuto o rinuncia ingiustificati a cogliere opportunità di formazione/riqualificazione professionale o offerte di lavoro;
- semplificazione dell'impianto normativo, rendendo più agevole e flessibile l'utilizzo dell'intervento da parte delle imprese;
- riequilibrio, a fini di equità e trasparenza contabile, del rapporto tra contribuzione versata ed effettiva attivazione dello strumento, intervenendo sulle aliquote di finanziamento, in modo da far gravare un maggiore onere contributivo sui settori e sulle aziende che attivino effettivamente lo strumento e diminuire l'aliquota a carico dei settori e delle aziende che non lo utilizzano.

Confindustria condivide, con alcune precisazioni ed integrazioni, le ipotesi di:

- estensione degli ammortizzatori alle dimensioni d'impresa, ai settori produttivi ed alle tipologie di rapporti di lavoro che ne sono in tutto o in parte sprovvisti.
Peraltro, la logica "universalistica" va necessariamente temperata valutando caso per caso l'opportunità e le implicazioni della estensione (anche alla luce di forme privatistiche già apprestate), comunque con una rigorosa applicazione del principio dell'autofinanziamento, ad evitare le distorsioni in atto in ambito Inps (finanziamento della deficitaria gestione agricoltura mediante i saldi attivi della gestione industria). Sotto questo profilo, la bilateralità può ben costituire uno strumento di implementazione di nuove forme di tutela.
- creazione di uno stretto collegamento tra politiche passive di sostegno al reddito e politiche attive del lavoro, tra l'altro attraverso il potenziamento dei servizi per l'impiego, l'offerta di percorsi di formazione, aggiornamento e riqualificazione, incentivazione della propensione all'inserimento nel mercato del lavoro attraverso la modulazione decrescente delle indennità ed un rigoroso regime di decadenza dai trattamenti in caso di rifiuto/rinuncia ingiustificati a cogliere opportunità di formazione/riqualificazione o di lavoro.

Per quanto in particolare concerne le tutele economiche in caso di perdita del posto di lavoro, ricordato che il trattamento di mobilità appare tuttora uno strumento adeguato alle esigenze della produzione, in presenza di processi di ristrutturazione con riduzione della manodopera, la riforma dovrebbe operare principalmente nei riguardi dell'indennità di disoccupazione.

La rimodulazione dei trattamenti di disoccupazione dovrebbe tendere ad un incremento delle misure dell'indennità (decrescenti nel tempo) e del relativo periodo di erogazione (differenziato in ragione dell'età del lavoratore e/o dell'area territoriale).

Una revisione del trattamento di disoccupazione, che porti ad un incremento e potenziamento dell'istituto, come testè accennato, postula ovviamente una maggiore incisività dell'azione amministrativa, volta ad evitare abusi o usi impropri e strumentali dei sussidi, particolarmente in ordine ai requisiti soggettivi, alla permanenza dello stato di disoccupazione, all'assenza di altre forme di reddito (eventuale lavoro nero), alla ricerca ed accettazione di opportunità alternative di lavoro.

Il potenziamento dell'istituto andrebbe articolato su due livelli:

un primo livello obbligatorio di legge ("base") finanziato dallo Stato, volto a garantire a tutti i lavoratori una tutela minima, differenziata, relativamente ai requisiti di accesso ed al regime delle prestazioni, secondo la natura e la durata del rapporto di lavoro;

un eventuale secondo livello volontario, di tipo contrattuale, finalizzato ad assicurare a tutti i lavoratori prestazioni integrative, differenziate per settore e basate su criteri di autogestione e autofinanziamento.

4. Perché le politiche di Welfare to Work, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia? La marcata spaccatura tra Nord e Sud del Paese contribuisce alla indifferenza ovvero alla sfiducia verso una logica promozionale di ricerca attiva del lavoro? Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi, che vuole

sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale? Perché i regimi di accreditamento su base regionale dei servizi al lavoro non sono decollati?

La transizione verso un effettivo sistema di Welfare to Work è un elemento cruciale per un equilibrato sviluppo del sistema di flexicurity.

Tale transizione nel nostro Paese non si è ancora completata.

Su questo ritardo pesano, da un lato, i gap del sistema formativo italiano e, dall'altro, il prevalere di una logica di assistenza passiva per coloro che devono inserirsi o re-inserirsi nel mercato del lavoro.

Ciò è particolarmente evidente al Sud dove tale approccio contribuisce, tra l'altro, allo sviluppo del lavoro non dichiarato.

È necessario mirare, quindi, con maggior decisione ad interventi attivi per i quali è certo fondamentale anche una maggiore responsabilizzazione dei soggetti in cerca di occupazione, così come da tempo avviene negli altri Paesi europei che sono riusciti a sviluppare un sistema di Welfare più moderno ed efficace.

Ciò dovrebbe indurre anche a ripensare il ruolo delle discipline regionali in tema di servizi al lavoro, per far sì che le Regioni non rappresentino solo una mera duplicazione funzionale, ma siano in grado di sviluppare sinergie efficaci con il sistema nazionale allo scopo di fornire, in definitiva, servizi migliori.

- 5. Cosa ha impedito il rilancio del sistema del collocamento? Come rendere efficace il sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro? Perché i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati lasciando ampio spazio a mediatori privati non autorizzati? Fermo restando il principio della gratuità del servizio per il lavoratore, serve in quest'area una ulteriore de-regolmentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?***

Una semplificazione ed ulteriore modernizzazione - anche sulla scorta delle positive esperienze europee - delle regole che disciplinano lo sviluppo ed il funzionamento dei servizi all'impiego consentirebbe un effettivo rilancio del sistema di collocamento, favorendo anche l'attivazione di nuovi soggetti privati.

Ciò non significa necessariamente superare del tutto il sistema dei regimi di autorizzazione, ma definire regole più semplici, efficaci ed equilibrate.

L'esperienza sviluppata da Confindustria in questo ambito è comunque positiva, se si considera l'attivazione di Unimpiego, la società di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro del Sistema Confindustriale che, attraverso le Associazioni industriali convenzionate, offre un servizio di ricerca e selezione del personale.

Unimpiego si pone proprio l'obiettivo di facilitare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, proponendo un servizio efficiente e qualificato diretto sia a soddisfare a condizioni economicamente competitive le esigenze delle aziende che ricercano personale, sia a fornire concrete opportunità di inserimento lavorativo a chi cerca lavoro.

6. Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione? Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato? Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?

Non c'è dubbio che uno dei motivi che ha frenato lo sviluppo dell'istituto dell'apprendistato nonché del sistema di formazione in alternanza è proprio quell'apparato di normazione primaria e secondaria che ha reso talora assolutamente inapplicabile detti istituti. Occorre quindi proseguire nell'opera di "de-regolazione" già avviata, in particolar modo con l'apprendistato professionalizzante, valorizzando appieno la capacità formative dell'impresa, superando quei formalismi che ne hanno limitato alquanto le potenzialità.

7. Come è possibile promuovere e sostenere la ricerca biomedica, pur non trascurando gli aspetti applicativi che di questa sono spesso ricadute? Quali sono le aree tematiche e applicative da considerare come prioritarie?

Il sistema sanità costituisce uno dei volani più potenti per lo sviluppo economico, occupazionale e tecnologico del Paese.

Secondo uno studio di Confindustria sull'industria della salute del luglio 2008, il valore aggiunto delle attività della filiera della salute ha raggiunto il 12,2% del Pil ed ogni 1000 € di produzione in questo settore genera 25 € di ricerca scientifica contro gli appena 6 € della media dell'industria manifatturiera.

Le attività di sviluppo tecnologico legate alla sanità non riguardano solo la ricerca biomedica. Basti pensare alle applicazioni dell'ICT nell'organizzazione dei sistemi sanitari oppure agli studi sui nuovi materiali.

Per garantire lo sviluppo di questi settori occorre soprattutto far sì che gli operatori del settore siano messi in condizione di investire e di programmare. Pertanto occorre innanzitutto perseguire obiettivi di stabilizzazione del quadro normativo ed evitare che le politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria – sia nazionali che regionali – siano dirette a colpire le imprese fornitrici e partner strategici del SSN.

17. Come è possibile ridefinire il ruolo del medico di medicina generale in modo da rispondere appropriatamente ed efficacemente ai crescenti bisogni di accessibilità, continuità assistenziale e soprattutto di integrazione con gli altri segmenti del SSN? Come coniugare il medico di medicina generale con le strutture del SSN in modo da costituire una risposta di rete ai bisogni della comunità e contribuire attivamente all'*empowerment* dei cittadini e alla responsabilizzazione della persona e del nucleo familiare nel perseguimento del massimo livello possibile di bene-essere?

Il tema della revisione del mmg va affrontato nell'ambito della riforma dell'assistenza territoriale e, ancora più in generale, nella reingegnerizzazione della rete di offerta dei servizi sanitari, oggi sbilanciata in modo inefficace ed inefficiente verso l'ospedale.

Occorre potenziare il livello dell'assistenza territoriale trasferendo risorse oggi dedicate all'ospedale, investire nelle tecnologie dell'ICT per far viaggiare le informazioni e non il paziente, realizzare sistemi di assistenza domiciliare veramente efficaci ed integrati con i servizi socioassistenziali.

In tale quadro, il medico di medicina generale ha una funzione determinante nella catena di domanda di salute ed è il primo indicatore dei percorsi terapeutici per il cittadino. Molte esperienze di ICT dimostrano che l'informatizzazione del primo livello di domanda di salute è determinante ai fini dell'efficienza e dell'efficacia del sistema.

Proviamo ad immaginare se i medici di base, in forma individuale o associata, potessero disporre di una consolle informatica collegata in rete con i poliambulatori specialistici, i centri di diagnostica strumentale e di laboratorio, gli ospedali generali o specializzati, e nel contempo fossero dotati di una cartella clinica informatizzata relativa al cittadino utente iscritto nelle liste del medico generale in questione nel quale poter annotare, oltre i basilari dati anagrafici, la storia clinica del paziente.

Ipotizziamo anche di essere in grado di far colloquiare il medico di medicina generale con i suoi colleghi, specialisti od ospedalieri, al fine di chiudere un circuito di informazione e conoscenza che è sempre più determinante per prestazioni sanitarie appropriate, sicure, efficaci. Si determinerebbe così un circuito virtuoso per cui la sanità va al cittadino e non il cittadino al sistema attraverso percorsi burocratici e tortuosi ed il medico di medicina generale diviene così il tutore del proprio assistito. La rete dunque deve rappresentare lo strumento di un nuovo rapporto medico-paziente-SSN che apparentemente viene letto come risolutore di inefficienza e snellimento di procedure ma che in sostanza è capace di coniugare efficienza ed efficacia per chiudere un circuito-salute dove spesso gli attori non si parlano, le strutture non comunicano, i cittadini sono obbligati ad una migrazione forzata tra un luogo di cura e un altro.

La rete può anche diventare strumento di supporto a controlli e verifiche più efficaci, come nel caso dei certificati di malattia.

22. Attraverso quali strumenti è possibile garantire una ulteriore implementazione della previdenza complementare, che, soprattutto per le giovani generazioni, possa costituire un canale di protezione efficace per il futuro?

Il rafforzamento del sistema di previdenza complementare, realizzato con l'approvazione del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 entrato in vigore il 1° gennaio 2007, ha assunto una centralità strategica nel processo di revisione dell'assetto del *welfare*.

La diffusione e la adeguatezza della copertura pensionistica complementare è essenziale per fare fronte alla riduzione delle prestazioni assicurate dal sistema di previdenza obbligatorio che, per i noti fenomeni dell'allungamento della speranza di vita, da una parte, e del non confortante livello dei tassi di natalità e di occupazione, dall'altra, fatica sempre più a svolgere da solo quella fondamentale funzione di assicurare ai lavoratori "mezzi adeguati alle esigenze di vita" nell'età più avanzata, come disposto dall'art. 38, comma 2, della Carta Costituzionale.

Alla fine del 2007, il numero complessivo degli iscritti alle forme pensionistiche complementari superava i 4,5 milioni, con un aumento di oltre un milione e quattrocentomila unità, pari al 43 per cento rispetto al corrispondente dato di fine 2006 (**dati Covip- La crescita della previdenza complementare nel 2007- Relazione 27.2.2008**).

Tuttavia, dopo l'aumento delle adesioni nel 2007, legate alla riforma e alla necessità della scelta sul TFR, nella prima parte del 2008 si è registrato un forte rallentamento di nuove iscrizioni, e ad oggi sono 2,8 milioni gli italiani che hanno aderito a forme pensionistiche complementari, vale a dire circa il 12% degli occupati, considerando anche le polizze individuali pensionistiche (**dati Covip-Relazione Assemblea Annuale 2007 del 24.6. 2008**). Sempre secondo la Covip, gli aderenti con meno di 35 anni costituiscono solo il 36% delle nuove iscrizioni.

La previdenza complementare, senza ulteriori adeguati interventi, rischia di crescere in misura troppo modesta rispetto agli obiettivi prefissati nell'ambito del riassetto del sistema di *welfare*.

Sono dunque da valutare interventi importanti in questo senso, che incidano sulla struttura del mercato del lavoro e sull'assetto economico ma non possiamo trascurare che temi così complessi richiedono scelte condivise e percorsi molto lunghi.

Non meno importante è l'esigenza di diffusione della "cultura previdenziale" e di innalzamento della conoscenza finanziaria, soprattutto tra i giovani, per accrescerne il basso grado di consapevolezza circa i futuri bisogni previdenziali e ridurre l'avversione al rischio finanziario.

A tal fine, è necessario continuare a promuovere e sostenere iniziative ed interventi mirati, da parte delle Istituzioni, di concerto con le parti sociali, e delle autorità di supervisione finanziaria, che vanno dalla diffusione di informazioni a campagne pubbliche di sensibilizzazione.

In questo quadro, si inserisce anche l'opportunità di un intervento di revisione della normativa in vigore per agevolare l'incremento delle adesioni.

Da un lato, è auspicabile l'intervento sui limiti fiscali che ancora connotano il nostro sistema di previdenza complementare, quali la parziale deducibilità delle risorse destinate al relativo finanziamento.

Non va poi trascurato che, in vista dell'ingresso sul nostro mercato di fondi pensione esteri (per lo più tassati secondo il principio EET), l'attuale sistema ETT, vigente in Italia, potrebbe determinare per i fondi pensione italiani uno svantaggio competitivo nella fase di accumulazione del tutto simile a quello oggi subito dai fondi comuni italiani (tassati sul maturato) rispetto a quello esteri (tassati sul realizzato).

Per altro verso, si potrebbe valutare l'opportunità di dare attuazione alla previsione di cui all'art. 9, co. 8, d.lgs. 252/05, sulla cosiddetta "portabilità" contrattata del contributo del datore di lavoro verso altre forme pensionistiche complementari.

Nel rispetto dei principi generali del diritto del lavoro e sindacale, rimane fermo che il diritto a percepire il contributo datoriale non sorge in capo al lavoratore in ogni caso ma solo a seguito della sua adesione alla specifica forma pensionistica istituita dagli accordi collettivi che pongono in capo al datore di lavoro l'obbligo di contribuzione.

Dopo questo "transito", la portabilità verso altre forme pensionistiche complementari di tale contributo è possibile solo alle condizioni (standard di

trasparenza, politica dei costi, regole di governance) stabilite con gli stessi accordi o contratti collettivi che promuovono la suddetta forma pensionistica negoziale.

Tra le misure attualmente oggetto di discussione, la previsione della reversibilità della scelta circa l'adesione alla previdenza complementare non sembra invece coerente con la necessità di garantire la continuità e la significatività del finanziamento della posizione individuale accesa presso il fondo pensione, nell'ottica di adeguate prestazioni future. E' un'ipotesi che richiede un adeguato approfondimento.

Si tratta di obiettivi che richiedono, ora più che mai, un impegno strutturale e continuo delle Istituzioni e delle Parti sociali, attraverso un serio e trasparente confronto e nel rispetto di quello spirito concertativo che ha sin qui caratterizzato la fase di costruzione del sistema di previdenza complementare.

23. Quali possono essere le necessarie modifiche normative che permettano ai fondi privati di realizzare il collegamento fra sanitario e sociale/assistenziale? In questo contesto, è la non autosufficienza il primo e più grave problema che tali fondi possono contribuire ad affrontare, integrando anche pacchetti differenziati fra giovani ed anziani, al fine di promuovere una più solida solidarietà intergenerazionale?

Va innanzitutto ricordato che la normativa vigente sui fondi pensione consente già il perseguimento di finalità "sanitarie" tramite lo smobilizzo di una percentuale prefissata del capitale in maturazione (cd. anticipazione per spese sanitarie), l'inserimento nel patrimonio del fondo di una polizza sanitaria coprente la collettività dei partecipanti da eventi durante il corso della vita lavorativa, l'acquisto, attraverso il capitale maturato a scadenza, di una polizza *long term care* coprente la collettività dal rischio di non autosufficienza.

Nell'ambito delle diverse forme pensionistiche complementari, il primo strumento è fruibile dagli aderenti sia nei fondi pensione negoziali che nei fondi aperti e pip. Sugli ultimi due, più diffusi nel settore dei pip e dei fondi aperti, si segnalano recenti aperture anche da parte dei fondi pensione negoziali, che, per il tramite dell'Assofondipensione, associazione di rappresentanza dei fondi di categoria, si sono consorziati per ottenere una convenzione per le rendite in grado di offrire anche una copertura *long term care*, a condizioni vantaggiose e senza alcun costo aggiuntivo per i lavoratori e le imprese.

E' comunque evidente che il completamento di un quadro normativo sul tema della sanità integrativa è un tassello fondamentale. Il dibattito su questo tema ha vissuto nel nostro Paese vicende alterne. Troppo spesso ci si è bloccati su posizioni astratte impedendo la nascita del secondo pilastro in sanità ed abbandonando, molto più rispetto alla previdenza viste le risorse private già spese, le famiglie alla loro possibilità di far fronte ai bisogni sanitari ed assistenziali cui lo Stato, ormai da molto tempo, non riesce a far fronte direttamente.

Il tema sembra essersi "sbloccato" istituzionalmente con l'approvazione nel marzo scorso del Decreto del Ministro della Salute sugli ambiti di intervento. Il provvedimento indica nell'odontoiatria e nella non autosufficienza gli ambiti privilegiati di riferimento della sanità integrativa.

Si tratta di un percorso condivisibile, ancorché sono necessari alcuni chiarimenti¹. Il provvedimento, in definitiva, apre la strada al superamento dell'artificiosa distinzione fra fondi doc e non doc ma rappresenta solo una buona base di partenza per l'assetto del settore.

Nell'unire in allegato una nota tecnica che fa il punto sulla situazione attuale e sulle necessità degli operatori, si ritiene opportuno evidenziare alcune questioni di grande delicatezza.

L'avvio di un sistema regolato ed ordinato di sanità integrativa non può essere visto come la soluzione ai problemi di sostenibilità della sanità pubblica. Riguardo a quest'ultimo aspetto, sono altri gli interventi necessari per restituire credibilità e sostenibilità al SSN. Occorre restituire legalità e trasparenza all'intero sistema, scindendo in modo netto ruolo tecnico-gestionale da responsabilità politiche, e recuperando risorse importanti mediante una seria azione di reingegnerizzazione dell'offerta di servizi ed una lotta agli sprechi ed all'improduttività.

La revisione dei LEA – a causa delle difficoltà di finanziamento – non deve essere messa in alcuna relazione con la definizione degli ambiti di intervento dei fondi. Le imprese, cui già viene pesantemente addossato il carico del finanziamento della sanità mediante l'Irap, non possono essere chiamate ancora a sostenere nuovi oneri generati dalle difficoltà della sanità pubblica mediante il sostegno alle realtà integrative di natura negoziale già in essere o in via di costituzione.

Al contrario, occorre individuare un sistema di incentivi che sostengano le imprese in materia di sanità integrativa rendendo l'impegno contrattuale su tali questioni neutro dal punto di vista fiscale.

Una fiscalità di vantaggio per cittadini e imprese, che in questo settore può essere individuata anche senza oneri per l'erario, rappresenta il vero volano per favorire lo sviluppo di soggetti collettivi in grado di rendere più efficiente la spesa privata in sanità.

24. E' possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica che abbiamo ereditato, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sulla impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale? Esistono le premesse per un rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare, attraverso un quadro di convenienze reciproche, una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori?

¹ In particolare circa il metodo di calcolo del vincolo del 20% nel 2010 per quanto riguarda la quota minima di spesa dei fondi negli ambiti di intervento citati e la conferma che l'obiettivo di fornire una tutela contro la non autosufficienza possa essere garantito secondo modalità flessibili individuate dai singoli fondi/casse sulla base delle loro esigenze, scelte strategiche e disponibilità. In buona sostanza, la tutela contro la non autosufficienza potrà essere realizzata non solo mediante schemi di LTC ma anche attraverso l'erogazione di servizi alla persona o monetari finanziati mediante meccanismi a ripartizione.

Come da tempo Confindustria ha indicato, è necessario favorire il contributo che un sistema di relazioni industriali corretto ed innovativo può assicurare alla produzione di valore aggiunto.

Infatti, i frutti di una stagione di relazioni industriali più collaborative possono, senza dubbio, avere ricadute positive tanto sulle imprese che sui lavoratori.

È per questo che Confindustria è impegnata da tempo sul tema della modernizzazione del nostro sistema di relazioni industriali che richiede, però, un reciproco *commitment* tra imprese e lavoratori e lo sviluppo di una cultura più orientata a considerare l'impresa come vero motore della crescita per il Paese.

25. Un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale, può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli utili d'impresa? La dimensione collettiva delle relazioni industriali determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, pur nell'ambito di una cornice di riferimento definita a livello collettivo come nel caso dei sistemi retributivi o dei regimi di orario di lavoro?

26. Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale? La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva? Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?

L'evoluzione politica, culturale, economica e produttiva registratasi in Italia negli ultimi sessanta anni, è stata, certo, epocale in virtù di tanti fattori, non ultimo lo stesso sviluppo che si è avuto nella politica dei sindacati.

Tutto questo, però, non è stato sufficiente per superare quella contrapposizione che ancora caratterizza il rapporto fra capitale e lavoro e che, tutti i giorni, ancora traspare in alcuni ambiti sociali.

In questo contesto, appare molto difficile conciliare i sentimenti anti-industriali, tuttora alimentati da una parte non trascurabile di alcune forze sindacali, con i principi della partecipazione economica che presuppone un coinvolgimento diretto dei lavoratori anche nella gestione dell'impresa.

È possibile, però, fare affidamento sulla maggiore consapevolezza che la maggioranza assoluta delle forze sindacali ha acquisito nel tempo circa l'essenzialità di elementi come la produttività e la flessibilità per lo sviluppo economico del nostro paese, con il corollario della creazione di *more and better jobs*, come ci chiede da tempo l'Europa, per puntare verso relazioni industriali che assicurino la possibilità di un dialogo costruttivo in tutti i casi in cui se ne manifesti la necessità.

Questo non rappresenta certo un ripiego rispetto ai modelli di partecipazione economica sui quali, peraltro, anche i paesi con maggiori tradizioni del nostro, stanno effettuando ampie revisioni critiche.

Lo sviluppo economico del paese, attraverso la crescita del sistema produttivo, è certamente prima di tutto un fatto culturale ed è su questo aspetto che ci si deve impegnare.

Dialogo costruttivo significa invece esaltare il grado di responsabilità sociale espresso dalle imprese nel cui DNA è ormai impresso indelebilmente il riconoscimento sempre e comunque dei diritti dei lavoratori e la necessità di garantirli per assicurare la crescita e lo sviluppo dell'economia.

A questa stessa logica risponde il considerare, da parte dell'impresa, i propri come "collaboratori" e non come meri "dipendenti", in quanto questi sono chiamati a collaborare "con" l'impresa (e non "nell'impresa").

Questa è la concezione che l'economia sana, e cioè l'assoluta maggioranza delle imprese, ha della gestione dei rapporti di lavoro. Solo così si può sviluppare un dialogo costruttivo che consenta di affrontare – e risolvere – le questioni che la competizione internazionale pone.

In questo quadro, alcune forme di bilateralità possono creare valore aggiunto, soprattutto per trovare soluzioni innovative per ambiti in cui le parti sociali esercitano a pieno la loro autonomia.

Quanto allo sviluppo della contrattazione territoriale, questa non appare una opzione praticabile a tutto campo nel nostro sistema, eccezion fatta per alcuni settori tradizionalmente impegnati in questo livello di contrattazione, in primo luogo perché ciascuna impresa risente prevalentemente degli andamenti economici nazionali ed internazionali ed è direttamente correlata agli andamenti del mercato di riferimento più che alla dislocazione nel territorio.

C'è inoltre da considerare che la scelta di indicatori di riferimento per misurare eventuali incrementi di produttività, redditività, competitività, ecc. registrati in ambito territoriale, risulterebbe impraticabile a motivo della diversa configurazione produttiva delle realtà industriali presenti nel territorio e delle forti diversificazioni nelle gestioni economiche che contraddistinguono le singole imprese.

Anche all'interno del medesimo settore o comparto risulta, pertanto, particolarmente difficile definire un riferimento uniforme e coerente con le caratteristiche estremamente diversificate delle realtà aziendali presenti in un determinato territorio.

O

O

O

BREVE NOTA SULLA SANITA' INTEGRATIVA

1. I fondi sanitari integrativi sono stati disciplinati con la riforma Bindi del 1999 (decreto legislativo 229/99, articolo 9). La riforma intendeva privilegiare le realtà totalmente integrative (in termini di prestazioni erogate) rispetto alla sanità pubblica penalizzando fiscalmente gli altri fondi. Tale impostazione, con una artificiosa distinzione fra fondi doc (art. 9, commi 4 e 5 del D. lgs. 229/99) e non doc (quelli esistenti di natura negoziale o volontaria) non ha consentito, a distanza di 9 anni, una corretta regolamentazione del secondo pilastro in sanità.
2. Nonostante tale quadro normativo non favorevole allo sviluppo della sanità integrativa, nel nostro Paese si è comunque diffuso un sistema articolato di fondi categoriali, di casse aziendali, di società di mutuo soccorso, autogestiti o affidati in gestione al sistema assicurativo, sistema che durante la scorsa legislatura è stato quantificato in almeno 516 fondi/casse e più di 140 società di mutuo soccorso. Tale sistema si pone "al di fuori" della regolamentazione del citato decreto 229, facendo unicamente riferimento al codice civile ed alla normativa fiscale e previdenziale di settore relativa al trattamento dei contributi versati.
3. Negli ultimi anni, il sistema delle relazioni sindacali sia a livello categoriale che aziendale ha riservato grande attenzione alla sanità integrativa dando ulteriore impulso al settore con numerose iniziative bilaterali già partite o in fase di avvio.
4. Alla luce di questa situazione, il Ministero della Salute è intervenuto sulla materia nel biennio 2007-2008 attraverso l'azione di un gruppo di lavoro di esperti che ha analizzato la realtà operativa dei fondi e formulato proposte normative. Come Confindustria abbiamo partecipato attivamente al gruppo, dai cui lavori è derivata una prima, positiva riforma normativa e fiscale della materia².
5. Nel merito del problema, sul piano fiscale la legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 198 e 199) ha stabilito in via definitiva³, a partire dal 2008, il tetto di € 3615,20 di non concorrenza alla formazione del reddito dei contributi versati a fondi o casse, individuando un doppio canale normativo.

Tale tetto si applica a valere sull'art. 10 Tuir (tutti i redditi) per i soli fondi sanitari integrativi del SSN di cui all'art. 9 del decreto 229. Si ricorda che detta disciplina

² Occorre tenere in considerazione un importante fattore "ambientale" diffuso che – nel nostro Paese – ha storicamente esercitato un freno alla realizzazione compiuta di un sistema di sanità integrativa, anche nell'ambito della stessa Amministrazione. La ragione di tale avversione insiste sul timore - quanto mai ideologico e infondato - che la definizione di una governance della sanità integrativa arrechi danno al Servizio sanitario nazionale. In realtà, si tratta di una posizione difficilmente comprensibile in quanto non riconosce che già nei fatti gli italiani spendono circa 25 Mld € cash per prestazioni sanitarie di mercato. Una sana e trasparente integrazione fra pubblico e privato – anche dal punto di vista delle risorse finanziarie – potrà, invece, arrecare benefici alle politiche pubbliche della salute, ad esempio indirizzando le risorse private verso obiettivi pubblici come l'odontoiatria e la non autosufficienza.

Sul piano del metodo di lavoro, appare quindi opportuno evitare la riapertura di dibattiti ideologici privi di concretezza e, al tempo stesso, mantenere tale materia strettamente nell'alveo delle politiche statali, evitando la regionalizzazione normativa, tenuto anche conto delle forti implicazioni della problematica sul sistema della contrattazione collettiva.

³ Prima di questa norma, il decreto legislativo n. 41/2000, collegato alla riforma Bindi, aveva previsto una penalizzazione fiscale per i fondi non strettamente integrativi. Solo con le ultime leggi finanziarie è stato possibile approvare norme-tampone che sospendessero annualmente tale penalizzazione.

prevede forti limitazioni ai fondi dal punto di vista delle prestazioni sanitarie erogabili e che, per tale ragione, non ha consentito la nascita di alcun fondo di questo tipo.

Il citato limite si applica anche a valere sull'art. 51 Tuir (redditi lavoro dipendente) per gli enti o casse generati da contratti, accordi o regolamenti aziendali ed sms.

Questa seconda categoria di soggetti, cui fanno riferimento tutte le realtà esistenti, ai sensi del decreto del Ministro della Salute, pubblicato sulla G.U. n. 141 del 18 giugno 2008, possono erogare tutte le prestazioni previste dai rispettivi statuti o regolamenti⁴ con la condizione che, a partire dal 2010, il 20% del totale dell'erogato venga riservato a prestazioni odontoiatriche e sociosanitarie dedicate alla non autosufficienza.

6. La riforma realizzata è rilevante. Essa innanzitutto supera definitivamente l'impostazione del decreto lgs. 229 che riservava alla sanità integrativa un ruolo marginale, comunque non sovrapponibile al SSN, penalizzando fiscalmente le realtà non coerenti con tale disegno.

La realtà della nostra sanità pubblica invece evidenzia che, nonostante siano quasi tutte le prestazioni comprese nei LEA, esse di fatto non siano effettivamente fruibili dai cittadini per cattiva organizzazione e qualità dei servizi, liste di attesa, mancanza delle strutture....

Non aveva senso quindi limitare il raggio d'azione delle coperture private a prestazioni extra LEA in mancanza di effettività dei LEA stessi. Inoltre, la riforma stabilizza la norma fiscale dando possibilità alla contrattazione collettiva ed agli operatori di programmare investimenti ed iniziative nel settore.

Lo sviluppo di terzi paganti nel mercato delle prestazioni sanitarie private permette, poi, di contrastare pratiche di "nero" da parte degli erogatori di prestazioni facendo emergere redditi e benefici per l'erario.

Infine, pur in una strategia di gradualità, il nuovo assetto normativo spinge il sistema privato a convogliare risorse verso coperture sanitarie come l'odontoiatria e la non autosufficienza che costituiscono vere e proprie emergenze sociali ed economiche per le famiglie, emergenze cui lo Stato fatica a dare risposte.

7. La riforma interviene dal punto di vista degli ambiti prestazionali dei fondi/casse ma va completata per molti altri aspetti.

Sul piano fiscale, occorre ridurre i costi a carico delle imprese. Se infatti il tetto dei 3615,20 euro determina un beneficio per i lavoratori, occorrono interventi di sgravio fiscale anche per le imprese che, già caricate del finanziamento della sanità pubblica mediante l'Irap, si trovano a finanziare con i contratti e gli accordi anche la sanità integrativa.

Sul piano normativo, la riforma va innanzitutto completata definendo nel concreto il metodo di calcolo del limite minimo del 20% di cui al punto 6. Rimangono poi aperte questioni come le regole di contribuzione; la governance e la veste giuridica dei fondi/casse; le norme sulla gestione diretta o affidata a terzi nonché sulle garanzie per gli iscritti; il controllo sugli obblighi di equilibrio economico delle iniziative e sulle regole d'investimento delle risorse finanziarie; i rapporti fra fondi ed erogatori di prestazioni.

⁴ Oltre ai ticket ed alle prestazioni erogate in regime di libera professione intramuraria.

Non si tratta di riprodurre anche in questo settore una normativa stringente, in alcuni casi soffocante, come quella che regola il settore della previdenza complementare.

Questo campo, differente per obiettivi e meccanismi gestionali dalla previdenza complementare, ha bisogno di una normativa rigorosa ma flessibile e che rinvii il più possibile all'autonomia statutaria e regolamentare. Ciò anche per non rendere troppo rigido il processo di armonizzazione di tutte le realtà esistenti che già operano ognuna secondo le proprie regole.

Un punto centrale riguarda poi l'individuazione della vigilanza. E' un tema delicato che meriterebbe probabilmente soluzioni ad hoc per la specificità del settore ma la cui soluzione va ricercata anche tenendo conto degli obiettivi di razionalizzazione dell'intero sistema delle Autorità.

Nell'ambito delle funzioni della vigilanza andrebbe fatta una riflessione sulla necessità di creare una rete telematica che acquisisca in modo standardizzato i dati trattati dagli enti/casse. Ciò anche per creare un patrimonio informativo pubblico sui costi delle prestazioni sanitarie da utilizzare come benchmark per il finanziamento del fabbisogno della sanità pubblica.