

COMMISSIONI RIUNITE

XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali)

S O M M A R I O

RISOLUZIONI:

7-00072 Caparini: Libro verde sul futuro del modello sociale.	
<i>ALLEGATO 1 (Nuova versione della risoluzione approvata dalle Commissioni riunite)</i>	40
7-00089 Cazzola: Libro verde sul futuro del modello sociale.	
7-00116 Delfino: Libro verde sul futuro del modello sociale.	
<i>ALLEGATO 2 (Nuova versione della risoluzione approvata dalle Commissioni riunite)</i>	43
7-00118 Damiano: Libro verde sul futuro del modello sociale (<i>Seguito della discussione congiunta e conclusione – Approvazione delle risoluzioni nn. 7-00089, 8-00035 e 8-00036 – Reiezione della risoluzione n. 7-00118</i>)	38
Sull'ordine dei lavori	39

RISOLUZIONI

Mercoledì 18 marzo 2009. — Presidenza del presidente della XI Commissione Stefano SAGLIA. — Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro, la salute e le politiche sociali, Pasquale Viespoli.

La seduta comincia alle 14.30.

7-00072 Caparini: Libro verde sul futuro del modello sociale.

7-00089 Cazzola: Libro verde sul futuro del modello sociale.

7-00116 Delfino: Libro verde sul futuro del modello sociale.

7-00118 Damiano: Libro verde sul futuro del modello sociale.

(Seguito della discussione congiunta e conclusione – Approvazione delle risoluzioni nn. 7-00089, 8-00035 e 8-00036 – Reiezione della risoluzione n. 7-00118).

Le Commissioni proseguono la discussione congiunta delle risoluzioni in titolo, rinviata, da ultimo, nella seduta del 26 febbraio 2009.

Stefano SAGLIA, *presidente*, ricorda che nella precedente seduta, dopo che sono stati acquisiti i pareri del Governo sulle risoluzioni in discussione, si è convenuto di rinviare ad altra seduta le relative votazioni, in modo da consentire ai gruppi di valutare se procedere alla loro eventuale riformulazione. In proposito, rammenta che il rappresentante del Governo ha espresso un orientamento favorevole alla risoluzione n. 7-00089, a prima firma del deputato Cazzola, mentre ha formulato – per le restanti risoluzioni all'ordine del giorno – un parere (favorevole o contrario) articolato per ciascun capoverso dei rispettivi dispositivi.

Avverte pertanto che – in considerazione dei pareri espressi – sono state predisposte una nuova versione della risoluzione n. 7-00072, a prima firma del deputato Caparini (*vedi allegato 1*), ed una nuova ver-

sione della risoluzione n. 7-00116, a prima firma del deputato Delfino (*vedi allegato 2*), con le quali i presentatori hanno inteso recepire le indicazioni formulate dal Governo in ordine a talune parti dei relativi dispositivi.

Invita, infine, il deputato Damiano a chiarire se intenda riformulare la sua risoluzione n. 7-00118, in ordine alla quale il Governo ha dichiarato di non poter accogliere talune parti del dispositivo, specificando altresì l'eventuale intenzione di chiederne la votazione per parti separate.

Cesare DAMIANO (PD) fa presente che il gruppo del Partito Democratico ha convenuto di non predisporre una nuova versione della sua risoluzione n. 7-00118, in quanto intende mantenere inalterato il senso complessivo dell'atto di indirizzo presentato; per tali ragioni, non ritiene opportuno porre in votazione per parti separate la risoluzione medesima, pur avendo apprezzato che il rappresentante del Governo abbia dichiarato, nella precedente seduta, di dividerne diversi punti del dispositivo.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) fa presente che il suo gruppo ha apportato alla risoluzione n. 7-00072, a prima firma del deputato Caparini, talune correzioni testuali, che sono il frutto di un lavoro svolto in collaborazione con il rappresentante del Governo.

Il sottosegretario Pasquale VIESPOLI, nel confermare il parere articolato già espresso nella precedente seduta in ordine alla risoluzione n. 7-00118, a prima firma del deputato Damiano, ribadisce quindi il parere favorevole del Governo sulla risoluzione n. 7-00089, a prima firma del deputato Cazzola, esprimendo altresì un parere favorevole sulle nuove versioni delle risoluzioni n. 7-00072, a prima firma

del deputato Caparini, e n. 7-00116, a prima firma del deputato Delfino.

Le Commissioni approvano la nuova versione della risoluzione n. 7-00072 Caparini, che assume il numero 8-00035.

Simone BALDELLI (PdL), intervenendo per una precisazione, fa presente che al quinto capoverso del dispositivo della risoluzione n. 7-00089 Cazzola, alla lettera *d*), le parole «servizi all'impegno», così inserite a causa di un errore tipografico, devono intendersi sostituite dalle parole «servizi all'impiego».

Le Commissioni, con distinte votazioni, approvano quindi la risoluzione n. 7-00089 Cazzola e la nuova versione della risoluzione n. 7-00116 Delfino, che assume il numero 8-00036, e respingono la risoluzione n. 7-00118 Damiano.

Sull'ordine dei lavori.

Simone BALDELLI (PdL) esprime il proprio rammarico per la mancata disponibilità del gruppo del Partito Democratico a porre in votazione per parti separate la risoluzione n. 7-00118, a prima firma del deputato Damiano. Atteso, infatti, che il rappresentante del Governo aveva preannunciato l'accoglimento di intere parti del dispositivo di tale risoluzione, fa presente che ciò avrebbe consentito anche ai gruppi di maggioranza di votare a favore dei singoli capoversi sui quali vi era il parere favorevole del Governo, favorendo in tal modo la realizzazione di un importante momento di convergenza sugli argomenti oggetto degli atti di indirizzo in discussione. Pertanto, intende in questa sede prendere atto che, al contrario, non vi è stata la volontà da parte del gruppo del Partito Democratico di andare nella direzione indicata.

La seduta termina alle 14.45.

ALLEGATO 1

7-00072 Caparini: Libro verde sul futuro del modello sociale.**NUOVA VERSIONE DELLA RISOLUZIONE APPROVATA
DALLE COMMISSIONI RIUNITE**

La XI e la XII Commissione,
premessi che:

lo scorso 25 luglio il ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, ha presentato al Consiglio dei Ministri il cosiddetto « Libro Verde » sul futuro del modello sociale, dal titolo « La vita buona nella società attiva », aprendo una consultazione pubblica per un periodo di tre mesi, al fine di pervenire al superamento della « vecchia logica assistenziale e paternalistica »;

come preannunciato dallo stesso Ministro in audizione in Parlamento sulle linee del suo dicastero, (...) sul modello degli analoghi strumenti utilizzati dalla Commissione europea, il « Libro verde » è uno strumento per definizione aperto, che parte da alcune premesse e rivolge agli interlocutori alcuni interrogativi per raccogliere opinioni e cercare alla fine di costruire un modello compiuto (...). Nella prefazione, si legge che il documento intende proporre « una visione del futuro del nostro modello sociale nella prospettiva della vita buona nella società attiva ed intende sollecitare un diffuso confronto su:

le disfunzioni, gli sprechi e i costi del modello attuale;

la principale sfida politica e cioè la transizione verso un nuovo modello che accompagni le persone lungo l'intero ciclo di vita attraverso il binomio opportunità-responsabilità;

un modello di *governance* che garantisca la sostenibilità finanziaria e

attribuisca a un rinnovato e autorevole livello centrale di governo compiti di regia e indirizzo, affidando, invece, alle istituzioni locali e ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, responsabilità e differenziazione, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni;

gli obiettivi strategici dei prossimi anni per giungere – attraverso un costante esercizio di *benchmarking* con le migliori esperienze internazionali e in coerenza con le linee guida comunitarie – a un sistema di protezione sociale universale, selettivo e personalizzato che misuri su giovani, donne e disabili, in termini di vera parità di opportunità, l'efficacia delle politiche;

le possibili linee guida sui pilastri del sistema e una ipotesi di grandi programmi (quali natalità; famiglia; formazione e occupabilità; prevenzione per la salute) »;

il documento, nel ribadire che la nostra spesa sociale si colloca « leggermente al di sopra della media dei Paesi OCSE », evidenzia come la sua composizione sia fortemente squilibrata a favore della spesa previdenziale, che incide per il 66,7 per cento, a fronte di quella sanitaria, che rappresenta il 24 per cento, e di quella assistenziale, pari all'8,1 per cento;

la spesa per la salute – si legge nel Libro – risulta dunque essere oggettivamente penalizzata dal peso eccessivo della spesa pensionistica (in termini di incidenza sul PIL assorbe il 6,8 per cento, inferiore alla media europea pari al 7 per

cento), mentre desta preoccupazione la sua dinamica tendenziale, giacché è in aumento la domanda qualitativa e quantitativa e, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, si ipotizza che nel 2050 la spesa sanitaria possa più che raddoppiare;

la bassa natalità, l'invecchiamento – cui si accompagna un aumento delle patologie (e l'Italia è uno dei paesi con la più alta percentuale di anziani), ed una maggiore incidenza della disabilità – e l'affacciarsi di nuove pandemie implicano inevitabilmente un cambiamento nelle priorità del sistema sanitario italiano;

come emerge dal Libro, sono ben 13 le Regioni che segnalano un disavanzo (l'85 per cento dello stesso si concentra in Lazio, Campania e Sicilia) e l'attuale criterio di spesa posto alla base del riparto del Fondo Sanitario nazionale risulta sempre più intollerabile e insostenibile per gli equilibri di finanza pubblica, ma soprattutto per i cittadini che vivono nelle Regioni maggiormente efficienti;

L'attuazione del federalismo fiscale implica, inoltre, il riconoscimento in capo alle Regioni di più ampi margini di manovra anche sotto il profilo delle entrate derivanti dall'applicazione e riscossione dei ticket. Ad oggi, il sistema delle partecipazioni appare assolutamente caotico, giacché a fronte della regionalizzazione dei ticket sui farmaci, la determinazione del ticket sulla diagnostica e la specialistica continua a dipendere fortemente dal livello centrale, situazione questa che sicuramente non favorisce un effettivo governo della spesa a livello regionale. Un esempio lampante del paradosso di fondo che informa l'intero sistema delle partecipazioni lo si desume dall'ultima vicenda del ticket di 10 euro a ricetta introdotto dalla legge finanziaria 2007 sulle prestazioni sanitarie diagnostiche e di specialistica ambulatoriale. Tale ticket, infatti, ha rischiato di produrre delle distorsioni nel sistema delle partecipazioni al Servizio Sanitario Nazionale che non solo si traducono nella disaffezione

dei cittadini nei confronti del sistema pubblico, ma che oltretutto rischiano di compromettere l'equilibrio economico delle stesse Regioni;

si concorda con l'affermazione contenuta nel documento secondo cui il nostro sistema di Welfare non deve essere smantellato, né tantomeno la spesa sociale tagliata, bensì questa deve essere « governata » e « riorientata », in modo tale da rendere l'intero sistema sostenibile da un punto di vista finanziario ed anche più equo ed efficiente, capace di contrastare la denatalità incoraggiando nuove nascite, favorire l'ingresso immediato dei giovani nel mondo del lavoro, abbattere le barriere, osteggiare le discriminazioni, combattere la povertà;

impegnano il Governo:

nel quadro del federalismo fiscale, a valorizzare l'autonomia e la responsabilità delle Regioni nel governo della sanità, contemplando nuove misure a carattere preventivo ed eventualmente anche sostitutivo volte a garantire che la copertura degli eventuali disavanzi gestionali maturati a livello regionale sia realizzata anche con il ricorso a misure regionali di contenimento delle spese o di ristrutturazione del servizio;

nel quadro più generale del federalismo fiscale, ad abbandonare il tradizionale meccanismo di finanziamento del SSN basato sul riparto tra le Regioni di risorse che, pur qualificate come « proprie » delle Regioni, continuano ad essere nazionali nella loro definizione e nella loro disciplina attribuendo a ciascuna Regione la titolarità delle entrate necessarie a finanziare il servizio, fermo il fondo perequativo previsto dallo stesso articolo 119 della Costituzione;

a stabilire il concorso all'osservanza del patto di stabilità per le Regioni introducendo a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio;

a fare riferimento, in luogo del finanziamento della spesa storica, ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard) prevedendo un'effettiva autonomia di entrata e di spesa delle autonomie locali con l'istituzione di tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi;

a correlare il prelievo fiscale al beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa al fine di consentire la continenza e la responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

sempre nel quadro del federalismo fiscale, a riconoscere in capo alle Regioni più ampi margini di manovra anche sotto il profilo delle entrate derivanti dall'applicazione e riscossione dei ticket superando la situazione di disordine normativo che ad oggi regola il sistema delle partecipazioni attraverso un riordino complessivo della materia;

a perseguire tra i suoi obiettivi primari – in un'ottica di politica economico-finanziaria lungimirante ed effettivamente interessata ai bisogni dei cittadini – la rimodulazione del sistema in funzione della capacità regionale di governo del rapporto pubblico/privato, al fine di promuovere un'effettiva omogeneità di diritti e doveri tra tutti i suoi erogatori;

a garantire la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra le componenti della Repubblica;

ad adottare misure propedeutiche al potenziamento del sistema dei controlli

rivolte a tutti gli operatori, pubblici e privati, del sistema, sia sotto il profilo fiscale-contabile, sia dal punto di vista della qualità delle prestazioni, con l'intento di prevenire eventuali errori sanitari;

al fine di perseguire l'obiettivo di un forte innalzamento del tasso di occupazione soprattutto delle cosiddetto « fasce deboli », ad individuare nuove misure fiscali e contributive che aiutino a conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari, per agevolare l'inserimento e la permanenza della donna nel mondo professionale, nonché favoriscano la partecipazione dei lavoratori più anziani cosiddetto a rischio di esclusione sociale (over 50);

a proseguire, nell'ambito della riforma degli ammortizzatori sociali, nella politica di superamento della logica di puro assistenzialismo e mera sussidiarietà promuovendo misure che incoraggino i lavoratori interessati nel processo di reinserimento lavorativo, ed al contempo a prevedere misure atte a contrastare l'abuso di un ricorso improprio agli strumenti di sostegno al reddito;

ad adottare misure di contrasto al fenomeno dei cosiddetti « falsi invalidi », procedendo negli accertamenti a partire da quelle Regioni in cui la percentuale è superiore alla media nazionale;

a fare coincidere il soggetto erogatore col soggetto concessionario della prestazione di invalidità civile introducendo un sistema sanzionatorio nei confronti dei responsabili degli abusi.

(8-00035) « Caparini, Fedriga, Munerato, Bonino, Laura Molteni, Rondini, Lussana ».

ALLEGATO 2

7-00116 Delfino: Libro verde sul futuro del modello sociale.**NUOVA VERSIONE DELLA RISOLUZIONE APPROVATA
DALLE COMMISSIONI RIUNITE**

La XI e XII Commissione,
premessi che:

il Libro Verde, presentato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali Maurizio Sacconi nello stesso momento in cui il Governo ha varato la manovra anticipata di giugno-luglio, nasce come strumento base di consultazione pubblica sulla riforma del Welfare in un momento in cui già si presagiva la grande crisi dei mercati finanziari;

la contemporaneità con la manovra economica, come evidenziato anche dal Ministro Sacconi in audizione in Commissioni riunite alla Camera dei deputati, non è stata casuale, ma è scaturita dalla necessità di dover far fronte alla situazione economica che si prospettava fortemente critica;

sia nel Libro Verde del Welfare che nel Libro Bianco sulla sanità della Commissione europea è stato richiamato come principio fondamentale il legame tra salute e prosperità economica, visto che se da un lato la promozione della salute aiuta a ridurre la povertà e il disagio sociale, dall'altro un miglioramento nella qualità del lavoro porta a maggior benessere e a salute per i cittadini;

è evidenziata la necessità di affrontare una sfida che, prima che economica si delinea progettuale e culturale, che metterà al centro la persona considerata in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia e tutto ciò sarà da applicare ai diversi contesti in cui si opera sia a livello sanitario che lavorativo;

a livello macro, vi è una contraddizione evidente nell'atteggiamento dello Stato che da un lato interviene sempre più frequentemente sul sistema sanitario con strumenti inappropriati (un esempio sono le varie leggi finanziarie) dall'altro non utilizza gli appositi strumenti programmatici che lui stesso si è dato;

la spesa sanitaria rappresenterà sempre più un problema soprattutto in una prospettiva futura. Una previsione dell'OCSE indica che senza interventi di riqualificazione e razionalizzazione dei costi nel 2050 la spesa sanitaria potrebbe raggiungere il 12,8 per cento del PIL (oggi è al 6,7 per cento, vale a dire una percentuale inferiore a quella dei più importanti Paesi europei che supera mediamente l'8 per cento del prodotto interno lordo);

le disfunzioni in sanità, tuttavia, non sono legate solamente ad una spesa impropria, inefficace e non razionale, ma anche alla presenza, diversamente articolata nelle varie regioni, di servizi e prestazioni sanitarie irrazionali allocati con nessun riferimento a parametri di efficienza e efficacia. Inefficienze a cui contribuisce, inoltre, la non chiara distribuzione di responsabilità tra i due livelli di governo (Stato e Regione) e l'inadeguatezza delle risorse anticipate dallo Stato a copertura dei fabbisogni finanziari;

è trascorso un trentennio dalla riforma e dalla costituzione del Servizio sanitario nazionale ed è oggi opportuno analizzare e riorientare le scelte di politica sanitaria, riportando al centro la persona,

il cittadino con le sue esigenze individuali e familiari di educazione sanitaria, prevenzione, formazione, sicurezza sul lavoro;

il sistema socio sanitario italiano dovrà, altresì, soddisfare nei prossimi decenni i bisogni crescenti di una popolazione sempre più anziana, sempre più affetta da malattie croniche degenerative e quindi sempre più interessata dall'assistenza a lungo termine. Questo richiederà cambiamenti radicali nell'organizzazione del sistema di risposta, una nuova programmazione e il reclutamento di personale di assistenza, in particolare degli operatori socio sanitari;

il sistema di welfare dal punto di vista del lavoro sta vivendo uno dei momenti più critici ed impegnativi degli ultimi anni conseguenza:

1) della crisi economica in atto;

2) della perdita di diversi posti di lavoro causata dalla chiusura di aziende di rilievo nazionale;

3) del problema sicurezza legato agli incidenti mortali sul lavoro che si sono succeduti in maniera drammatica in questo ultimo anno;

4) delle nuove regole sulla flessibilità del mercato del lavoro che se da un lato hanno prodotto risultati positivi, dall'altro hanno pregiudicato la stabilità del lavoro creando una vasta area di precarietà;

i diversi contributi offerti dalle parti sociali, economiche e istituzionali hanno evidenziato le contraddizioni e le disfunzioni del sistema economico e socio-sanitario e rilevato la gravità delle problematiche legate al mercato del lavoro soprattutto nel contesto di crisi in atto;

impegnano il Governo:

a) ad attuare urgenti politiche di sostegno del reddito in grado di far fronte ad un reale rilancio dell'economia, visto il

momento di crisi economica in atto e che si prefigura di lungo periodo, attraverso:

1) misure urgenti di trasferimento delle risorse necessarie a sostegno della famiglia con figli e dei percettori di reddito minimo;

2) iniziative di rilancio di un nuovo welfare in grado di dare sostegno alle piccole e medie imprese attraverso misure agevolative di ricorso al credito;

3) provvedimenti urgenti che garantiscano il rilancio delle infrastrutture con misure atte a ridimensionare i divari caratterizzanti il Sud del Paese;

b) a promuovere ogni utile iniziativa volta a dare attuazione al robusto welfare negoziale preannunciato nel Libro Verde attraverso progetti in grado di:

1) incoraggiare interventi volti ad elevare il tasso di attività dei settori più critici (donne, giovani e persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni) attraverso una gestione diffusa dei servizi che danno valore alla persona;

2) rafforzare gli strumenti messi a disposizione per garantire sui posti di lavoro maggiore formazione e sicurezza;

3) potenziare ed estendere il sistema degli ammortizzatori sociali;

c) a realizzare ulteriori misure che garantiscano e riconoscano la centralità, anche fiscale, della famiglia (visto il compito anche di assistenza che svolge al suo interno), attraverso l'attuazione del principio di equità fiscale concretizzabile mediante una complessiva riforma del sistema e anche mediante lo strumento del quoziente familiare, compatibilmente con la sostenibilità finanziaria;

d) a porre in essere tutte le iniziative necessarie a riorientare il sistema socio-sanitario, nell'ottica di una popolazione con tendenza all'invecchiamento e alla bassa natalità, rispetto alle strutture:

delle cure domiciliari;

delle cure ambulatoriali;

delle cure residenziali extra ospedaliere;

delle cure residenziali ospedaliere.

e) a quantificare e finanziare i livelli essenziali di assistenza (LEA), che rappresentano la condizione necessaria affinché sia annullata la distanza tra i livelli di assistenza teoricamente esigibili da parte del cittadino e quelli effettivamente ero-

gabili da parte delle aziende sanitarie. I LEA possono infatti essere utilizzati come termine di riferimento (*benchmark*) per calcolare le risorse necessarie a garantire servizi e prestazioni efficienti in tutto il territorio nazionale.

(8-00036) « Delfino, Poli, Nunzio Francesco Testa, De Poli, Capitano Santolini ».