

**CONFAPI**

**LIBRO BIANCO  
DELLE PICCOLE E MEDIE INDUSTRIE**

*Un programma per competere*

**Roma, Aprile 2008**

## INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>3</b>
<b>IL QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO</b>	<b>5</b>
<b>Le complicazioni dello scenario internazionale</b>	<b>5</b>
<i>Meno crescita</i>	<b>5</b>
<i>Un euro più forte</i>	<b>5</b>
<i>Più inflazione</i>	<b>6</b>
<b>L'ECONOMIA ITALIANA</b>	<b>7</b>
<b>L'esaurimento di un breve ciclo espansivo</b>	<b>7</b>
<b>Il ruolo dell'industria manifatturiera</b>	<b>8</b>
<b>Mancati progressi strutturali</b>	<b>9</b>
<b>La finanza pubblica</b>	<b>10</b>
<b>L'aumento dell'inflazione</b>	<b>12</b>
<b>La manovra di bilancio già impostata</b>	<b>13</b>
<i>Un'espansione inopportuna?</i>	<b>13</b>
<b>Impostazioni programmatiche</b>	<b>15</b>
<i>Una politica economica di corto respiro</i>	<b>15</b>
<i>Ritrovare il binomio efficiente impresa- Stato</i>	<b>15</b>
<b>Politica fiscale</b>	<b>16</b>
<b>Politica energetica</b>	<b>17</b>
<b>MERCATO DEL LAVORO</b>	<b>19</b>
<b>Il quadro di riferimento</b>	<b>19</b>
<i>Flessibilità e riforma del mercato del lavoro</i>	<b>20</b>
<i>Un nuovo equilibrio</i>	<b>23</b>
<b>Riforma assetti contrattuali</b>	<b>26</b>
<i>Un nuovo modello</i>	<b>29</b>
<b>Sicurezza sul lavoro</b>	<b>30</b>
<b>Sistema formativo</b>	<b>32</b>
<i>Quadro generale sulla formazione professionale in Italia</i>	<b>32</b>
<i>Education tra luci ed ombre</i>	<b>33</b>
<i>La formazione: una riforma strategica ancora da completare</i>	<b>35</b>
<i>L'università che verrà</i>	<b>36</b>
<b>Sistema previdenziale</b>	<b>38</b>
<b>Ammortizzatori sociali</b>	<b>39</b>
<b>SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA ED AMMINISTRATIVA</b>	<b>42</b>

## PRESENTAZIONE

---

*La piccola dimensione delle imprese caratterizza il modello produttivo del nostro Paese. Negli ultimi anni l'uso della tecnologia è diventato l'elemento principale nel processo produttivo. Questo fattore ha portato alla nascita di due diverse tipologie di imprese: quelle che hanno potuto affrontare più agevolmente forti investimenti e che spesso ricorrono alla loro alta capacità tecnologica, e le imprese che hanno dovuto superare maggiori difficoltà per mantenere un adeguato livello competitivo, senza i sostegni dedicati alle grandi aziende.*

*In questo quadro, il modello produttivo del nostro Paese si presenta in difficoltà e con diminuite capacità di garantire le condizioni per agganciare i cicli congiunturali positivi.*

*L'obiettivo strategico è di realizzare le condizioni per una consistente crescita dimensionale e qualitativa delle piccole e medie imprese, per meglio competere e facilitare l'adeguamento di un modello di specializzazione.*

*La piccola e media impresa deve essere comunque al centro di un modello sociale di sviluppo interpretato come bene collettivo da tutelare e sostenere.*

*La Confederazione, attraverso questa prima proposta, si impegna direttamente per il rilancio del sistema produttivo ponendo le basi per una nuova fase di sviluppo industriale basata sul confronto sociale.*

*Questo Libro Bianco ha il principale obiettivo di rendere partecipi tutti gli attori istituzionali e sociali delle proposte della Confederazione in considerazione di un confronto finalizzato a ricercare il più ampio consenso.*

*Il Presidente  
Paolo Luigi Maria Galassi*

*Il Libro Bianco delle piccole e medie industrie è stato redatto da un gruppo di lavoro Confapi coordinato da Gian Marco Andrei e Stefano Fantacone cui hanno partecipato: Edoardo Cintolesi, Valeria Danese, Elisabetta Frontini, Anna Rita Lizambri, Armando Occhipinti, Paolo Ravagli, Walter Regis, Maria Teresa Ruffo, Sabina Russillo e dal Centro Studi Confapi coordinato da Eugenio Ferodi ed Ugo Russo.*

## IL QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

---

### **Le complicazioni dello scenario internazionale**

#### *Meno crescita*

La recessione degli Stati Uniti pone fine a una lunga e generalizzata fase di crescita dell'economia internazionale. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale, dal 2002 a oggi il prodotto mondiale è aumentato a un tasso medio annuo del 4,6%, mentre l'espansione degli scambi commerciali ha superato in media annua il 7%. Le valutazioni di consenso al momento disponibili assegnano ad entrambi gli indicatori una perdita di almeno mezzo punto per i prossimi anni. La XVI legislatura dovrà dunque confrontarsi con un ambiente esterno meno favorevole alla crescita.

Per l'impostazione della politica economica, non si tratta di interrogarsi sulla dimensione statistica del ripiegamento ciclico oggi in corso negli Stati Uniti (semplice rallentamento o vera e propria recessione, con conseguente contrazione del Pil?); quanto di constatare come sia venuta meno una configurazione che riservava all'economia americana il ruolo di locomotiva dell'intera area industrializzata (sempre a partire dal 2002, la domanda interna è aumentata in media annua del 2,6% negli Stati Uniti, dell'1,6% in Europa, dell'1,1% in Giappone). La propagazione della crisi finanziaria mostra come sia oramai improcrastinabile l'esigenza di riassorbire gli squilibri accumulati dall'economia americana (disavanzo con l'estero, indebitamento pubblico, saggio di risparmio negativo) e questo vuoto di domanda proveniente dagli Stati Uniti costituirà un tratto fondamentale dello scenario mondiale per la restante parte del decennio.

#### *Un euro più forte*

Gli andamenti dei tassi di cambio ben rappresentano la ridefinizione delle parti che sta avendo luogo. La svalutazione del dollaro ha natura persistente; conseguentemente un ulteriore deprezzamento della valuta statunitense sembra al

momento più probabile rispetto ad un suo prossimo rafforzamento. In quest'ambito, assumono rilevanza i rapporti di cambio che si vanno stabilendo fra l'euro e le monete degli altri paesi forti del commercio internazionale, in particolare dell'area asiatica. Non sorprende e può essere sostenuto l'apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, ma non vi sono fondamentali economici che giustifichino il contestuale rafforzamento che si registra rispetto alle valute della Cina e di altri paesi caratterizzati da avanzi commerciali più ampi di quello europeo. Nei prossimi anni, l'Europa dovrà confrontarsi con la mancata individuazione di rapporti di cambio più equilibrati con le nuove economie manifatturiere.

### *Più inflazione*

Nuove difficoltà sta inoltre creando il controllo dell'inflazione. Nonostante l'apprezzamento dell'euro, i formidabili aumenti del petrolio e delle materie prime alimentari (nell'ultimo anno pari rispettivamente al 42,3 e al 22,4 %) spingono una crescita dei prezzi al consumo superiore agli obiettivi fissati dalla BCE. A fronte di un target del 2%, negli ultimi quattro mesi l'indice dei prezzi europei ha segnato aumenti costantemente superiori al 3%. L'autorità monetaria europea esprime con crescente insistenza le proprie preoccupazioni in merito a un possibile inseguimento dei salari rispetto ai correnti livelli di inflazione; mostra però di non disporre di adeguati strumenti di contrasto agli impulsi provenienti dai mercati delle materie prime. Dopo molti anni di evoluzione di segno opposto, un rallentamento del saggio di crescita torna così a combinarsi con un'accelerazione del tasso di inflazione: è la situazione che pone le banche centrali di fronte alle massime difficoltà di gestione.

# L'ECONOMIA ITALIANA

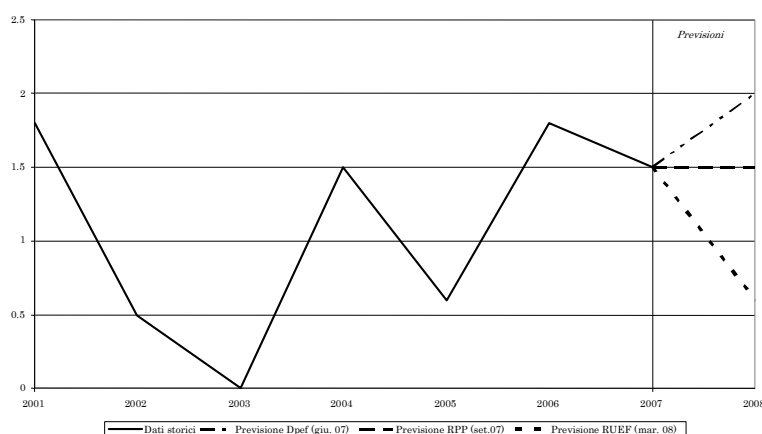
## L'esaurimento di un breve ciclo espansivo

Nel corso del 2007 si è esaurito un ciclo economico espansivo inaugurato negli ultimi anni. Infatti, nel periodo precedente il saggio di incremento del Pil è passato da una media dello 0,4% a una dell'1,6%, riavvicinando quelli che al momento sono considerati i valori di crescita potenziale del nostro paese.

Anche se ancora non si dispone di dati ufficiali al riguardo, le stime elaborate dai maggiori centri di ricerca convergono nell'indicare una contrazione del prodotto nell'ultimo trimestre dell'anno passato. Con immediate conseguenze negative sul trascinamento ricevuto in eredità dall'anno in corso.

Anche l'ultimo governo ha sensibilmente ribassato le previsioni di crescita per il 2008 (grafico 1), con un incremento del Pil ora indicato ad appena lo 0,6% (dopo che già nel passaggio dal Dpef dello scorso maggio e la Relazione Previsionale di settembre la stima di crescita era stata revisionata dal 2 all'1,5%).

Italia: crescita del Pil e revisione delle previsioni governative



## Il ruolo dell'industria manifatturiera

Il ciclo di crescita dell'economia italiana continua a essere trainato dalle evoluzioni del settore manifatturiero.

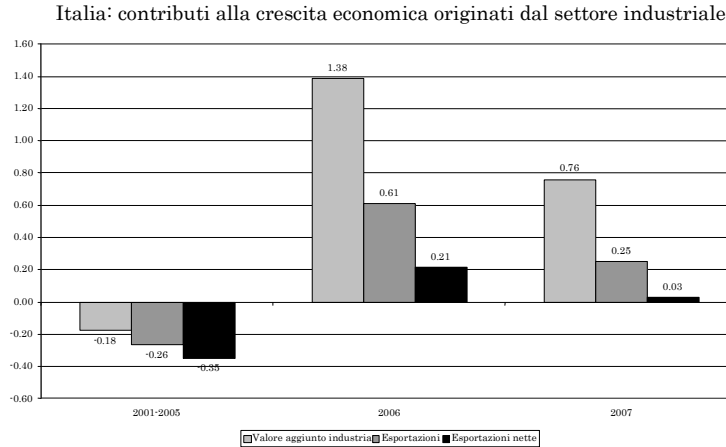
Il recupero dei saggi di crescita nel passato biennio è infatti attribuibile alla fine della recessione del settore industriale, protrattasi dal primo trimestre del 2001 al primo trimestre del 2005 (grafico 2). Lo stesso grafico evidenzia come la fase di ripresa industriale, che per motivi di trascinamento statistico ha trovato concreta misurazione a partire dal 2006, abbia in realtà preso avvio nel secondo trimestre 2005.

Di contro, l'evidenza grafica individua dopo il secondo trimestre del 2007 l'innescò di una fase di flessione ciclica.

Il ruolo svolto dal settore industriale nel trainare la ripresa del passato biennio è confermato dall'analisi dei contributi alla crescita (vedi grafico 3).

Il contributo dell'industria in senso stretto alla crescita del valore aggiunto, negativo nel periodo 2001-2005 (-0,2% in media), è salito a quasi un punto e mezzo nel 2006, per ridiscendere allo 0,8% nel 2007. Contestualmente, il contributo delle esportazioni alla crescita del Pil, anch'esso negativo nella prima parte del decennio, è stato pari a sei decimi di punto nel 2006 e allo 0,25% nel 2007. Ciò ha consentito di tramutare da negativo in positivo il contributo delle esportazioni nette, ossia del saldo fra export e import.





## Mancati progressi strutturali

Ai progressi segnati dall'attività manifatturiera non ha però corrisposto alcun progresso degli indicatori strutturali, che continuano a descrivere un'economia con un basso potenziale di crescita.

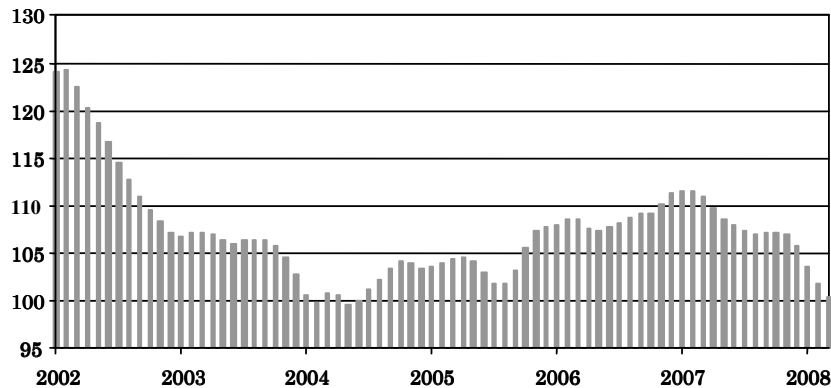
In particolare, i differenziali di sviluppo col resto d'Europa non sono stati riassorbiti e anche nel 2006-2007 è stato registrato un differenziale di crescita di quasi due punti cumulati in termini di Pil e di oltre cinque punti con riferimento alla produzione manifatturiera (quasi dieci nei confronti della sola Germania).

Modesti sono stati anche i guadagni di produttività, con incrementi rimasti al di sotto del mezzo punto annuo.

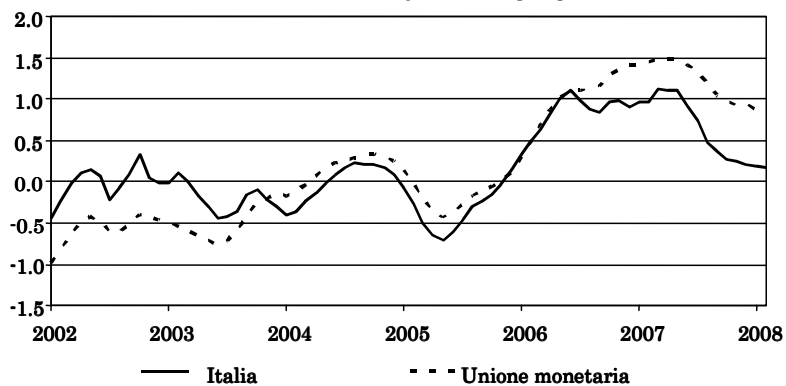
Ma l'indicatore che più efficacemente misura l'assenza di una "svolta" nelle dinamiche economiche è forse quello della fiducia delle famiglie (grafico 4). Nonostante la maggiore crescita sia stata accompagnata da un abbassamento del tasso di disoccupazione (sceso a fine 2007 al 6%) e da un riequilibrio dei conti pubblici.

Inoltre è netta la flessione dell'indice a partire da novembre 2007 e gennaio 2008 (oltre 5 punti).

**CLIMA DI FIDUCIA DELLE FAMIGLIE**  
(valori destagionalizzati e depurati dai fattori erratici)



**CLIMA DI FIDUCIA DELLE IMPRESE**  
(saldi Eurostat destagionalizzati e perequati)



## La finanza pubblica

L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è sceso nel 2007 all'1,9% del Pil.

Escludendo dal computo gli effetti indotti dal favorevole ciclo economico e depurando i dati dalle misure di carattere transitorio e accidentale, il disavanzo "strutturale" sceso all'1,7% del Pil-

Vi è comunque da segnalare che riduzioni dell'indebitamento pubblico sono state registrate anche in paesi europei e segnatamente in Germania. In Italia la riduzione

del disavanzo è stata però conseguita con modalità differenti rispetto a quanto osservato nella zona euro.

In Europa il miglioramento dei saldi pubblici ha riflesso una riduzione delle uscite, mentre in Italia il minore indebitamento è scaturito da un aumento della pressione fiscale.

Nel biennio 2006-2007, l'incremento della pressione fiscale è stato pari a 2,3 punti, ammontare equivalente alla riduzione dell'indebitamento (- 2,2 punti di Pil, vedi ancora tabella, prima riga).

Si è così determinato un aumento della pressione fiscale relativa dell'Italia. Rispetto al dato medio europeo, la maggiore pressione fiscale italiana è passata dai circa nove decimi di punto del 2001- 2005 ai 2,2 punti che è possibile stimare per il 2007.

**Italia: indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni**  
(valori strutturali e componente ciclica, % del Pil)

	2005	2006	2007
Indebitamento	-4.2	-4.4	-1.9
Componente	-0.5	-0.4	-0.2
Una tantum	0.6	-1.2	-0.1
Indebitamento netto strutturale	-4.3	-2.8	-1.7
Var. dell'indebitamento netto strutturale	-	1.5	1.1

Dal lato delle uscite si è riusciti soltanto a indurre un rallentamento, mentre in Europa la quota delle uscite correnti in percentuale di Pil dovrebbe essere tornata a fine 2007 sui livelli del 2000. In Italia, la quota di spese correnti al netto degli interessi sarebbe rimasta superiore di oltre due punti e mezzo rispetto al 2000.

La disponibilità di un ingente extra-gettito ha inoltre stimolato una politica di allargamento della spesa pubblica, evidenziatasi nei decreti legge 81/2007 e 159/2007.

I due decreti hanno determinato un aumento discrezionale di spesa di quasi 13 miliardi di euro. In assenza di queste misure, sarebbe stato possibile avvicinare già quest'anno il pareggio del bilancio pubblico. Tale obiettivo è stato sacrificato sull'altare dell'implementazione di una congerie di spese con le quali, ancora una volta, non si è affrontato alcuna tematica strutturale. Basti pensare al provvedimento una tantum a favore degli incapienti, ad alcuni rifinanziamenti transitori per ferrovie e Anas, alla copertura pregressa di alcuni tagli annunciati e mai realizzati, ai modesti stanziamenti riservati allo sviluppo di un modello di welfare per il lavoro.

## L'aumento dell'inflazione

Segnali di marcato deterioramento si stanno manifestando in tema di inflazione.

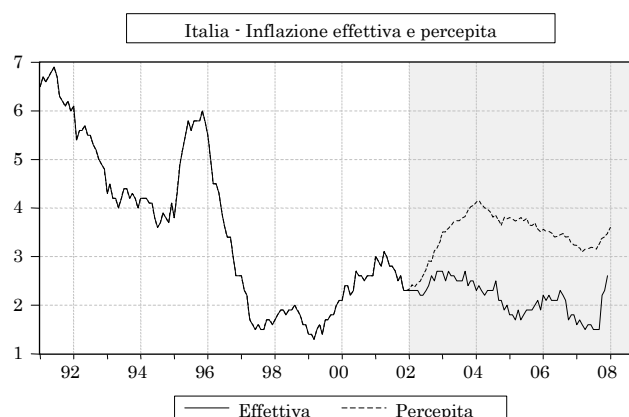
Tra giugno 2007 e marzo 2008, il tasso di inflazione è aumentato dall'1,5 al 3,3%, raggiungendo valori non più toccati dopo il 2001.

L'aumento del tasso di inflazione è naturalmente collegato all'impennata dei costi delle materie prime, ossia a fattori di natura esogena.

Alle spinte internazionali si associano tuttavia ad alcune componenti domestiche, fra le quali spicca il contributo fornito dai prezzi dei "servizi regolamentati".

In particolare, a dicembre 2007 l'aumento dei "servizi regolamentati a livello locale" è stato pari, secondo la rilevazione Istat, al 6,2%.

La crescita dei prezzi dei servizi regolamentati contribuisce, insieme all'incremento del carico fiscale, a definire l'effettivo drenaggio che il settore pubblico esercita sui redditi del settore privato.



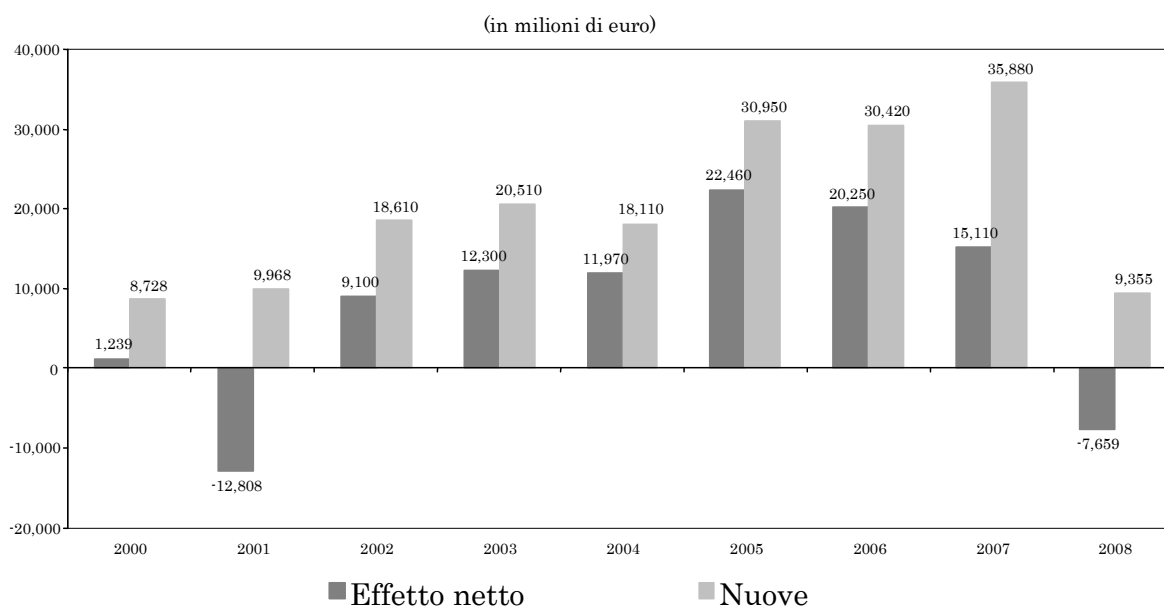
## La manovra di bilancio già impostata

### *Un'espansione inopportuna?*

Dal punto di vista quantitativo, la manovra di bilancio impostata con la legge finanziaria si caratterizza per le dimensioni contenute. Complessivamente, le maggiori risorse iscritte al bilancio pubblico per il 2008 ammontano, fra maggiori entrate e minori spese, a 9,3 miliardi di euro. Come si mostra nel grafico 7, dimensioni tanto ridotte non si riscontravano dal biennio 2000-2001.

Dal punto di vista qualitativo, emerge tuttavia una consistente spinta impressa all'espansione prodotto sul bilancio pubblico. La manovra aumenta infatti l'indebitamento di 7,5 miliardi rispetto al valore tendenziale.

Effetto delle manovre finanziarie sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche



Il segno espansivo impresso alla manovra conferma l'atteggiamento emerso nel corso del 2007. La disponibilità di un elevato gettito fiscale viene destinata al ripiano dell'indebitamento solo nella misura sufficiente a rientrare negli obiettivi concordati in sede europea. Ciò che avanza viene retrocesso al sistema sotto forma di minori entrate (4,5 miliardi nel 2008, vedi tabella) o di maggiori spese correnti (9,1 miliardi) e in conto capitale (3,4 miliardi).

Una simile impostazione rischia di essere messa sotto tensione in una fase congiunturale di bassa crescita e alta inflazione, combinazione che aumenterà il fenomeno del fiscal drag e renderà meno sopportabile l'aumento della pressione fiscale.

La propensione all'allargamento del bilancio pubblico è confermata dai cambiamenti intervenuti nei passaggi parlamentari. La manovra è rimasta sostanzialmente immutata nel suo effetto sull'indebitamento, ma sono cresciuti in misura consistente i singoli addendi che la compongono. Nell'arco dell'intero triennio, il bilancio pubblico assorbirà maggiori risorse per 29 miliardi di euro, quasi il doppio rispetto al disegno di legge originario. Particolarmente forte è il maggiore incremento di entrate ora previsto, con un aumento dai 786 miliardi del dl iniziale agli oltre 6,5 miliardi del testo definitivo. Il peso delle maggiori entrate sulle nuove risorse di bilancio è così salito dal 5 al 22%.

Dal lato degli utilizzi, l'intervento di bilancio sale nel triennio da 34,2 a 47,7 miliardi, con una composizione che resta concentrata per oltre la metà sulle maggiori uscite correnti (da 17,3 a 24,4 miliardi).

**La manovra di finanza pubblica per il 2008- 2010**

	dl finanziaria originario				dl finale				differenze			
	2008	2009	2010	Totale	2008	2009	2010	Totale	2008	2009	2010	Totale
<b>RISORSE</b>	4,852	4,895	4,923	14,669	9,355	10,228	9,579	29,163	-4,503	-5,333	-4,657	-14,493
Maggiori entrate correnti	262	262	263	786	1,587	2,489	2,491	6,567	-1,326	-2,227	-2,228	-5,781
Minori uscite correnti	1,557	1,776	2,224	5,557	3,241	3,558	3,767	10,566	-1,684	-1,782	-1,543	-5,009
Minori uscite conto capitale	3,033	2,856	2,436	8,326	4,527	4,181	3,322	12,029	-1,493	-1,324	-885	-3,703
<b>UTILIZZO</b>	12,735	11,143	10,415	34,294	17,014	15,981	14,751	47,747	-4,279	-4,838	-4,336	-13,453
Minori entrate correnti	3,172	4,037	2,382	9,591	4,454	5,963	3,796	14,214	-1,281	-1,927	-1,414	-4,622
Maggiori uscite correnti	6,251	4,731	6,339	17,321	9,126	6,833	8,409	24,368	-2,875	-2,102	-2,070	-7,047
Maggiori uscite conto capitale	3,311	2,376	1,695	7,381	3,434	3,185	2,546	9,165	-123	-809	-852	-1,784
<b>SALDO</b>	-7,882	-6,249	-5,493	-19,624	-7,659	-5,753	-5,172	-18,584	-224	-495	-321	-1,040

Dietro a questo insieme di dati non sembra di poter evidenziare la presenza di interventi di natura strutturale, tali da modificare le aspettative di lungo periodo di consumatori e imprese.

## **Impostazioni programmatiche**

### *Una politica economica di corto respiro*

Si evidenzia come l'azione pubblica stenti a proiettare i propri obiettivi in un orizzonte di lungo periodo.

Le ampie risorse fiscali del passato biennio sono state disperse su una molteplicità di interventi, che non hanno in alcun modo alterato le condizioni di fondo dell'economia e della società.

Come si è detto, le vicende internazionali prefigurano infatti un cambiamento profondo nella configurazione dell'economia mondiale, con un persistente arretramento delle quotazioni del dollaro. A un simile mutamento occorre rispondere con politiche strutturali, non con misure congiunturali.

### *Ritrovare il binomio efficiente impresa- Stato*

Per la prossima legislatura, è importante quindi che la politica economica si adoperi per ricondurre su un binario di efficienza il rapporto fra imprese e poteri pubblici.

Ma è soprattutto necessario adattare l'intervento legislativo a un principio di fiducia nella capacità di iniziativa dell'impresa.

Ad esempio, si potrebbe ampliare la gamma di provvedimenti che fanno proprio un principio di premialità ordinaria a favore delle imprese che compiano scelte ritenute portatrici di esternalità positive sull'intero sistema economico nazionale.

Per favorire una ridefinizione in tal senso delle relazioni fra imprese e governo, Confapi ha ispirato un disegno di legge, volto Il presente disegno di legge delinea gli interventi idonei per favorire lo sviluppo del sistema industriale delle PMI

## Politica fiscale

Con l'ultima finanziaria, il Governo ha introdotto una revisione della tassazione sulle imprese.

Tuttavia l'abbassamento delle aliquote nominali viene però finanziato con l'eliminazione di altri istituti favorevoli alle imprese nella determinazione della base imponibile.

Un intervento di riduzione delle aliquote era naturalmente auspicabile, soprattutto nell'ottica di un processo di armonizzazione fiscale che da alcuni anni vede le aliquote nominali in progressiva riduzione negli altri Paesi UE e nell'area Europea in senso estensivo.

Tuttavia, la scelta di procedere alla riduzione delle aliquote all'interno di un principio di neutralità per il bilancio dello Stato, ossia a parità di gettito, ha innescato processi redistributivi non facilmente quantificabili. Il rischio è che gli effetti finali non siano diversi da quelli conseguiti alla riforma dell'Irpef dello scorso anno, quando la medesima logica della "parità di gettito" ha di fatto vanificato gli impulsi macroeconomici che si riteneva potessero derivare dall'abbassamento delle aliquote per i redditi più bassi.

CONFAPI ritiene pertanto che le richieste in merito ad una riduzione della tassazione sulle imprese siano state accolte solo ed esclusivamente formalmente.

Nei fatti, il testo della finanziaria introduce una premialità di tipo statico, che favorisce le imprese che già oggi sono più capitalizzate e meno indebitate, mancando di costruire il necessario sistema di incentivi a favore delle molte imprese che ancora non hanno avuto modo di compiere salti di crescita.

Ciò considerando, l'intervento in materia di tassazione d'impresa è certamente discutibile.

In quest'ambito, CONFAPI auspica l'adozione di strumenti legislativi per incentivare fiscalmente il reimpiego degli utili di esercizio nel rafforzamento dell'apparato

produttivo delle imprese e, soprattutto, l'adozione di forme di detassazione degli utili reinvestiti in attività finalizzate allo sviluppo dell'innovazione e del trasferimento tecnologico. Nel solco di questa proposta, possono essere individuate altre aree di intervento ugualmente funzionali a sollecitare il rafforzamento del tessuto imprenditoriale.

Altra strada da percorrere per lo sviluppo, sia dell'attività d'impresa che del mercato del lavoro, potrebbe essere quella di una defiscalizzazione e decontribuzione – parziale o totale – delle mensilità aggiuntive (tredicesime e, se contrattualmente previste, quattordicesime).

Infine, per avviare un percorso virtuoso nel rapporto fra imprese e amministrazione fiscale, è opportuno disarticolare le metodologie accertative che vedono le imprese esposte a rischi difficilmente contrastabili, non appena si discostino dagli studi di settore.

Spesso, infatti, le imprese non si somigliano e a volte emergono risultati aberranti che è difficile smontare in sede di contraddittorio con le agenzie fiscali.

## **Politica energetica**

I prezzi dell'energia sono in Italia superiori a quelli degli altri Paesi europei.

Molti i fattori che contribuiscono a questa situazione: un prelievo fiscale elevato, alti oneri generali del sistema, i ritardi nella liberalizzazione del mercato.

Nel contesto competitivo, rilevano altresì i forti sconti e i vantaggi di cui godono i grandi consumatori a discapito delle realtà più piccole.

Date queste premesse, interventi volti a ridurre il costo dell'energia contribuiscono a completare la politica per la competitività delle piccole e medie imprese italiane. Può essere a tal fine immaginata una strategia articolata in due tempi.

Nell'immediato, è possibile e auspicabile promuovere misure di allineamento sui livelli medi europei del prelievo fiscale sull'energia. Verrebbe in tal modo meno un

elemento di svantaggio competitivo direttamente riconducibile all'azione dell'operatore pubblico.

Nel contempo, andrebbero avviate iniziative di carattere strutturale esplicitamente indirizzate:

- alla rimozione dei vincoli che derivano al presente- e al futuro- da scelte del passato che hanno ingessato il sistema energetico italiano verso un eccessivo ricorso di petrolio e gas;
- al superamento di una lunga stasi degli investimenti in nuove fonti energetiche alternative, le sole in grado di recuperare una maggiore indipendenza energetica al Paese;

Per conseguire questi grandi obiettivi strategici, e nell'ambito di un'azione di indirizzo affidata ai decisori pubblici, CONFAPI ritiene che un primo strumento da attivare sia è quello della reale apertura del mercato dal lato dell'offerta, ossia di un ampliamento della concorrenza tra diversi produttori/distributori. Attraverso questa linea d'azione sarebbe possibile conseguire il necessario potenziamento delle linee di trasmissione ed interconnessione.

La costruzione di un mercato più concorrenziale dovrebbe essere inoltre orientata allo sviluppo di fonti energetiche alternative, nonché a un accrescimento dell'efficienza energetica negli usi finali. Sono funzionali a questo punto:

- la definizione di procedure semplificate per la costruzione di mini centrali che servano singoli impianti o più impianti produttivi messi in rete tra loro;
- l'individuazione di risorse finanziarie per favorire lo sviluppo delle energie rinnovabili, per la promozione del risparmio energetico e per la razionalizzazione dei consumi;
- lo sviluppo ed il mantenimento in efficienza delle infrastrutture energetiche.

Simili iniziative possono essere implementate confermando e consolidando un percorso di cooperazione interconfederale già iniziato proficuamente nel corso dell'ultima legislatura

## MERCATO DEL LAVORO

---

### **Il quadro di riferimento**

Il tema del “mercato del lavoro” ha prodotto profonde divisioni scientifiche, politiche e sindacali.

Un ragionamento approfondito sul mercato del lavoro e sulla flessibilità, deve quindi necessariamente partire dalla condivisione del significato che si attribuisce ai diversi termini che il tema coinvolge.

La prima precisazione che sembra necessaria riguarda il significato da attribuire ai concetti di “flessibilità” e “precarietà”.

In questa ottica, la “flessibilità” deve essere considerata come l’insieme di regole che consentono di adeguare qualitativamente e quantitativamente la forza lavoro alle mutevoli esigenze imprenditoriali, mentre la “precarietà” deve essere intesa come l’utilizzo elusivo o estremizzato delle forme di lavoro diverse da quello subordinato.

Questo approccio sembra quello più utile per ragionare in materia di flessibilità, in quanto consente di distinguere le forme di lavoro socialmente sostenibili dalle forme degenerative del suo “utilizzo”.

Partendo da questa distinzione, potremmo definire “flessibili” quelle tipologie contrattuali che si differenziano dal rapporto a tempo indeterminato perché, pur garantendo maggiore facilità nella costituzione o nella interruzione del rapporto, danno diritto, durante la durata del rapporto, ai medesimi trattamenti spettanti ai lavoratori subordinati a tempo indeterminato (es. la somministrazione di manodopera, il *part-time*, il *job-sharing*, l’apprendistato accompagnato da formazione).

Al contrario, potremmo catalogare nel novero del lavoro “precario” tutti quei rapporti che si caratterizzano per una riduzione dei trattamenti normativi ed economici spettanti al lavoratore rispetto a quelli spettanti ad altri impiegati in analoghe mansioni (il caso esemplare è quello del lavoro a progetto, quando usato per mascherare lavoro subordinato).

Questa distinzione tra flessibilità – socialmente sostenibile – e precarietà – insostenibile collettivamente – non esaurisce il problema, in quanto resta da definire il punto cruciale, ovvero quanta e quale flessibilità il nostro sistema può tollerare per raggiungere quell’equilibrio necessario allo sviluppo sostenibile, ma comunque consente di evitare letture aprioristiche tese a considerare precaria qualsiasi forma di lavoro diversa da quello subordinato a tempo indeterminato.

### *Flessibilità e riforma del mercato del lavoro*

Non si può parlare di flessibilità senza entrare nel merito delle innovazioni introdotte dalla legge Biagi.

In premessa è necessario ricordare e sottolineare che la riforma del mercato del lavoro ed il Libro bianco hanno avuto il merito di ricercare attraverso un ragionamento complessivo – relativo a tutte le tematiche del “mercato” del lavoro (sistema contrattuale; ammortizzatori sociali; forme di assunzione dei lavoratori; ruolo delle Parti Sociali ecc.) – un possibile equilibrio del sistema.

Contestualmente è necessario evidenziare che, fin dalle prime impostazioni, l’equilibrio idealmente raggiunto trovava dei limiti evidenti nella trasposizione di tale disegno nel sistema, questo anche per scelte legislative che prescindevano dallo schema iniziale perseguito.

Entrando nel merito della riforma, possiamo dire che il suo tratto caratterizzante è stato quello di valorizzare un ampio spettro di tipologie contrattuali che agevolano la flessibilità “in uscita” (che, cioè, rendono agevole l’instaurazione di rapporti di durata determinata e la loro interruzione).

L'ampiezza delle materie toccate dalla riforma non ha tuttavia, sinora, trovato adeguate risposte nel mercato del lavoro (le statistiche parlano di un utilizzo limitato dei nuovi contratti).

Per comprendere i motivi di questa – per certi versi, sorprendente – difficoltà di “penetrazione” nel sistema della riforma Biagi, occorre evidenziare alcuni dei limiti che, dopo diversi anni di sperimentazione, la stessa ha evidenziato.

Il primo limite è estrinseco alla riforma, e riguarda la mancata realizzazione della riforma degli ammortizzatori sociali (inizialmente prevista nel disegno di legge da cui è scaturita la legge 30), che costituiscono il naturale contrappeso di cui deve dotarsi qualsiasi sistema caratterizzato da forme di lavoro flessibile.

La combinazione è ben nota in ambito comunitario, dove più volte si è segnalata l'esigenza di coniugare – come due variabili dipendenti – l'aumento di flessibilità con l'accrescimento delle tutele contro la disoccupazione involontaria, con l'efficace sintesi che va sotto il nome di *flexcurity*.

Tale combinazione può sembrare una ipotesi difficile da realizzare in un contesto come quello italiano dove il legislatore usa con frequenza sempre maggiore, nei testi di legge, le clausole di stile “*in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali*” o “*...senza variazioni a carico del bilancio dello Stato*”.

Al contrario, in altri contesti la combinazione assume da tempo una concretezza tangibile; si pensi al tanto pubblicizzato modello danese, dove vi è la più alta facilità di licenziamento in Europa (preavviso brevissimo, indennizzo solo economico in caso di licenziamento ingiustificato) ma, nel contempo, viene riconosciuta un'indennità di disoccupazione di importo molto vicino all'ultima retribuzione e della durata di quattro anni.

Anche Paesi con tradizioni politiche diverse da quella danese, o comunque meno accentuate (es. l'Olanda), da tempo hanno compreso e attuato la stessa, fortissima, interdipendenza tra flessibilità e tutele.

L'aumento di flessibilità introdotto dalla legge Biagi non è stato accompagnato dalla contestuale rimodulazione delle tutele per la disoccupazione; in questa situazione – nuove flessibilità, vecchi (e inefficienti) ammortizzatori sociali – risulta difficile “convincere” il sistema, nelle sue diverse componenti, della sostenibilità sociale del lavoro flessibile e della possibilità di raggiungere un punto di equilibrio tra flessibilità e sicurezza adatto allo sviluppo e congruo per il nostro sistema Paese.

Il secondo limite che caratterizza la legislazione sul lavoro nel nostro Paese consiste nel fatto che l'imponente lavoro di riforma si è concretizzato in un pesante reticolo di norme, che a loro volta rinviano ad un altrettanto complesso insieme di fonti di natura e livello diverso (contrattazione collettiva ed individuale, norme regionali, decretazione ministeriale, intese Stato-Regioni).

L'estrema “pesantezza” normativa dell'intervento ha reso difficile la concreta applicazione della riforma.

La complessità della legge ha prodotto un effetto paradossale, nel senso che la flessibilità risulta di fatto veicolata attraverso una normativa oggettivamente “rigida” e difficilmente applicabile; sembra quasi aver indicato una direzione – difficilmente praticabile nel nostro sistema – per poi fermarsi lungo il percorso.

Anche su questi aspetti, basta orientare lo sguardo a quanto accade in altri Paesi per cercare possibili modelli di intervento; il già citato modello danese – al pari di quello olandese – si caratterizza per la quasi totale assenza della legge nella definizione delle regole del lavoro.

Il legislatore in quei Paesi si limita a fissare regole minime (molto minime; si pensi all'obbligo di preavviso per il caso del licenziamento, fissato in 5 giorni, innalzabili ad opera della contrattazione collettiva), mentre l'intera disciplina del rapporto di lavoro è rimessa ai contratti collettivi.

In tal modo, le regole - scritte quasi interamente dalle Parti Sociali - risultano particolarmente adattabili alle esigenze del mercato del lavoro e, in ragione della loro provenienza, sono coperte da un altro grado di consenso sociale.

Un altro vantaggio di questo sistema virtuoso è l'assenza di “strappi” normativi; la modifica delle norme che regolano il rapporto di lavoro avviene tramite un costante ma lento percorso di aggiornamento, al contrario di quanto accade nel nostro Paese, dove ad ogni cambio di maggioranza si rischia un ribaltone legislativo, con effetti disastrosi sul mercato del lavoro. E' evidente che l'applicazione di tali modelli in realtà differenti deve necessariamente passare attraverso ragionamenti di contemperamento.

Un ulteriore limite della riforma Biagi può essere rinvenuto nella eccessiva enfasi che la riforma ha dedicato alla flessibilità in uscita dal rapporto.

Alcune enfattizzazioni introdotte nel dibattito politico in materia di strumenti di “flessibilità in uscita” previsti dalla Legge Biagi hanno comportato una sostanziale devianza nella corretta lettura delle norme ed ha assunto toni polemici spesso artificiosi e strumentali.

Ci si è attardati a discutere e polemizzare sulla interruzione del rapporto di lavoro e non già sulla flessibilità in entrata e, tutto ciò appare strumentale fuorviante.

### *Un nuovo equilibrio*

I limiti segnalati – mancata riforma degli ammortizzatori sociali, eccessivo interventismo della legge, poca attenzione alla flessibilità in entrata – sono tipici della cultura giuridica propria del nostro Paese.

Se il legislatore di domani pretendesse di intervenire di nuovo sul tema della flessibilità utilizzando il metodo sin qui esaminato, rischierebbe di ottenere un risultato analogo in termini di difficoltà applicative.

A nostro avviso, è giunto il momento di tentare di trovare delle soluzioni che, innovando nel metodo e nel merito molte delle prassi normative e contrattuali seguite, siano in grado di coniugare meglio di quanto fatto sinora le esigenze di flessibilità con i bisogni di tutela.

In particolare, si potrebbe passare ad una legislazione “leggera”, che fissasse soltanto il principio di un limite quantitativo globale di flessibilità che il mercato del lavoro

può tollerare, rinviando alle Parti Sociali attraverso la contrattazione collettiva l'individuazione di deroghe a tale limite o promuovendo attraverso un azione di Governo un accordo trilaterale Parti Sociali – datoriali e sindacali – e governo.

Altro aspetto rilevante è costituito dalla costruzione di un quadro generale per favorire la stabilizzazione del rapporto di lavoro.

In questo caso, accanto alle forme conosciute di incentivazione per le nuove assunzioni, occorre prevedere un contratto di ingresso con un periodo di prova adeguato e legato alla qualifica raggiungibile – posta come obiettivo contrattuale -. Tale percorso contrattuale deve essere sostenuto da un'adeguata formazione professionale.

Sarebbe inoltre necessaria l'introduzione negli atti legislativi della valutazione tecnica del loro impatto normativo; questo permetterebbe di trasformare le relazioni tecniche d'accompagnamento in strumenti utili all'applicazione della Legge, non limitandoli a semplici schemi riassuntivi dell'articolato.

Gli approfondimenti necessari potrebbero essere svolti anche dai sistemi associativi in rappresentanza delle Parti Sociali interessate dai provvedimenti legislativi.

Proponiamo quindi una diversa metodologia di confronto con le Parti Sociali, che consenta anche di approfondire la fase applicativa delle normative con tutte le sue conseguenze.

In questo modo si avrebbero certamente maggiori possibilità di rendere efficaci ed applicabili nel concreto i provvedimenti del Legislatore. Detta metodologia di confronto dovrebbe peraltro tradursi in una buona pratica costantemente utilizzata.

Il tutto dovrebbe essere accompagnato, da una riforma degli ammortizzatori sociali che presentano oggi deficit vistosi non solo dal punto di vista quantitativo (sono oggettivamente molto limitati nella durata e nelle prestazioni) ma scontano anche un'ingiustificata settorialità.

Ne risulta un coacervo irrazionale di ammortizzatori sociali, che oltre ad essere quantitativamente insufficienti sono distribuiti in misura irragionevolmente diseguale rispetto a situazioni identiche.

Appare evidente, inoltre, la necessità di garantire un quadro di risorse necessario alla riforma degli ammortizzatori sociali in un contesto economico difficile. Per non compromettere l'impostazione generale delle tesi esposte anche le scelte di politica economica dovranno tener conto del principio generale dell'equilibrio del sistema.

Infine, va ricordato che - congiuntamente alle iniziative legislative sulla flessibilità e sugli ammortizzatori sociali - sarebbe necessario ed opportuno prevedere un percorso di riduzione del costo del lavoro finalizzato ad una rimodulazione delle attuali disposizioni in materia.

Le attuali norme che regolano il mercato del lavoro hanno introdotto certamente maggiori strumenti di flessibilità ma non rispondono appieno alle esigenze vere e reali del sistema delle imprese.

Le notevoli risorse economiche in materia sono distribuite su una miriade di strumenti che non centrano l'obiettivo vero di riduzione sostanziale del costo del lavoro inteso non solo come fatto esclusivamente economico, ma anche come insieme di oneri e rigidità, tuttora esistenti, che rendono il nostro Paese tuttora in difficoltà nella competizione globale

Ancora più grave, però, è il fatto che le risorse suddette derivano in parte dall'extragetto, avente carattere non strutturale, in parte da risparmi ipotizzati e tutti da verificare (vd. riordino degli enti previdenziali), in parte, infine e purtroppo, da ulteriori aggravii del prelievo a carico delle imprese e degli stessi lavoratori.

In definitiva, non è possibile imputare all'introduzione di taluni istituti contrattuali la presunta precarizzazione del mercato del lavoro.

La Comunicazione della Commissione del 27 giugno 2007, che mira a promuovere la definizione di principi comuni in materia di flessicurezza, si muove proprio in questa direzione, perché intende promuovere la competitività e l'occupazione combinando la

flessibilità e la sicurezza per le imprese e i lavoratori. In essa si afferma che “per raggiungere gli obiettivi di Lisbona relativi a posti di lavoro più numerosi e migliori servono nuove forme di flessibilità e di sicurezza. I singoli hanno sempre più bisogno di sicurezza dell'occupazione piuttosto che di sicurezza del posto di lavoro, poiché sono sempre meno coloro che hanno lo stesso impiego per tutta la vita. Le imprese, soprattutto le piccole e medie, devono essere in grado di adattare la loro forza lavoro al cambiamento delle condizioni economiche. Esse devono essere in grado di reclutare personale dotato di competenze meglio rispondenti alle loro esigenze, più produttivo e adattabile in modo da assicurare l'innovazione e la competitività. Tuttavia, l'Europa non si sta adeguando come potrebbe agli shock cui è esposta la sua economia. Ciò può aggravare le preoccupazioni legate all'*outsourcing* e alla delocalizzazione, oltre ad accrescere le differenze salariali e i divari tra lavoratori qualificati e lavoratori non qualificati”.

I problemi irrisolti che ancora abbiamo nel nostro Paese sono quelli legati alla mancata produttività, al costo del lavoro eccessivo, allo scarso impegno istituzionale per arrivare al raggiungimento dei target di Lisbona circa la crescita dei livelli scolastici degli individui, della professionalità dei lavoratori e dell'occupazione di giovani e donne per meglio rafforzare la competitività delle nostre aziende ed entrare a pieno titolo nella società della conoscenza per governare il cambiamento e lo sviluppo economico duraturo ed equo.

### **Riforma assetti contrattuali**

Si discute ormai da molti anni dell'opportunità di ripensare il modello di contrattazione collettiva definito nel Protocollo del luglio 1993 ed in particolare di ridurre il peso della contrattazione collettiva nazionale in favore di un maggiore spazio ai livelli territoriali o aziendali. I motivi sottesi a questa linea di pensiero sono essenzialmente riconducibili alla necessità di rendere più adeguato il salario alle realtà produttive dei diversi territori, al costo della vita ed alla produttività delle singole aziende.

Il tema del decentramento contrattuale è da anni nell'agenda delle relazioni industriali del nostro Paese, per più di un motivo; la crescente differenziazione territoriale del costo della vita, da un lato, e l'esigenza di valorizzare le singole realtà produttive piuttosto che riconoscere aumenti retributivi indistinti e generalizzati, dall'altro, hanno dato luogo negli ultimi anni ad una crescente richiesta di alcune Parti Sociali di rivedere il modello di contrattazione collettiva che oggi governa le relazioni industriali.

Come noto, questo modello trova origine e disciplina nel "Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo" siglato tra le Parti Sociali ed il Governo il 23 luglio 1993. Il Protocollo conteneva una serie di obiettivi molto ampi ed ambiziosi (tutela del potere di acquisto dei salari, contenimento dell'inflazione, riduzione del debito pubblico, stabilità valutaria), accomunati dall'intento di condividere, in una logica tripartita, una serie di interventi e misure necessarie per consentire al Paese di uscire dallo stato di crisi in cui si trovava.

Tra le diverse misure previste per il raggiungimento dei predetti obiettivi, il Protocollo delineò un modello di contrattazione collettiva – ancora valido ed attuale - caratterizzato da due livelli contrattuali (uno nazionale, ed un secondo livello alternativamente aziendale o territoriale), nel quale il CCNL definisce i minimi di trattamento economico e individua le materie da rinviare alla contrattazione decentrata. In questa impostazione, la negoziazione di secondo livello si trova in una posizione meramente sussidiaria rispetto a quella nazionale.

Tale modello è stato sottoposto ad una prima procedura di verifica da parte della c.d. Commissione Giugni, costituita nel 1997 su iniziativa della Presidenza del Consiglio. La Commissione, pur esprimendo una valutazione positiva circa i risultati conseguiti dal nuovo modello contrattuale, ha individuato alcune possibili modifiche da apportare al modello stesso, accomunati dalla caratteristica di valorizzare un maggior decentramento contrattuale.

In particolare, la Commissione ha formulato le seguenti proposte:

- ridimensionare quantitativamente e qualitativamente il CCNL, assegnando allo stesso il ruolo fondamentale di definire i minimi normativi e di orientare e controllare la contrattazione decentrata;
- assegnare al livello decentrato competenze maggiori in temi quali la flessibilità organizzativa, l'orario di lavoro ed il salario per quanto si riferisce alla quota variabile e per obiettivi;
- favorire il ricorso (alternativo) alla contrattazione territoriale laddove la contrattazione aziendale è poco diffusa (ad esempio nei settori o nelle aree in cui sono particolarmente diffuse le piccole imprese).

Nel dibattito sul modello contrattuale è in seguito intervenuto anche il Ministero del Lavoro, con il Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, presentato nell'ottobre 2001.

Il Libro Bianco ha proposto di incidere sulle dinamiche retributive per realizzare differenziazioni salariali consistenti, attraverso la riduzione del trattamento economico riconosciuto dal CCNL e l'estensione del decentramento contrattuale, al quale dovrebbe essere affidata la funzione di definire un più «stretto legame tra retribuzione e performance dell'impresa». In coerenza con questa finalità, è stata proposta l'adozione di una struttura contrattuale basata su due livelli contrattuali ad applicazione alternativa dei rispettivi trattamenti, senza raccordi di competenza né di tipo gerarchico, né di specializzazione, ma con il solo il vincolo per la contrattazione decentrata di fornire trattamenti non inferiori a quelli minimi nazionali.

Il documento propone di mantenere un modello contrattuale articolato su due livelli, ma afferma anche l'esigenza di dare maggiore specializzazione alle diverse sedi negoziali, mediante l'introduzione dei seguenti correttivi:

- confermare l'attribuzione al contratto collettivo nazionale di settore del compito di definire la dinamica dei trattamenti economici minimi per ciascun livello di inquadramento professionale;

- specificare che la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni non rappresenta un automatismo bensì costituisce un obiettivo da considerare unitamente alle tendenze generali dell'economia e del mercato del lavoro, al raffronto competitivo ed agli andamenti specifici del settore;
- attribuire al contratto nazionale di settore il compito di determinare gli aumenti dei minimi tabellari in coerenza con i tassi di inflazione programmata da applicare sulle voci retributive determinate nel contratto nazionale medesimo;- ridefinire le tempistiche della contrattazione al fine di evitare la sovrapposizione dei cicli negoziali;
- - valorizzare nella contrattazione di secondo livello con contenuti economici, aziendale o alternativamente territoriale, l'effettiva variabilità dei premi in funzione dei risultati ottenuti nella realizzazione di obiettivi concordati fra le parti;- confermare la sovraordinazione gerarchica del contratto nazionale sulla contrattazione di secondo livello, la quale si esercita tra i soggetti, nelle sedi, nei tempi e per le materie stabiliti dalla contrattazione nazionale;- configurare il livello interconfederale come specifica sede di raccordo ed orientamento dei diversi livelli contrattuali.

### *Un nuovo modello*

Il problema principale è comprendere se e come il decentramento contrattuale può costituire effettivamente uno strumento di maggiore competitività del sistema. Il decentramento contrattuale non deve tuttavia, diventare uno slogan o un dogma, occorre riflettere bene su cosa decentrare, e come farlo.

Il decentramento può assumere una valenza positiva per la competitività del sistema solo nella misura in cui serve a modulare i costi del lavoro in maniera adeguata alla produttività ed al costo della vita.

Se invece esso si traduce in una duplicazione di momenti negoziali, rischia di diventare un fattore di ulteriore freno allo sviluppo delle imprese ed alla capacità competitiva del sistema Paese.

## Sicurezza del lavoro

La Confapi già dai primi anni '90 aveva evidenziato la necessità di un testo unico sulle numerose disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro, razionalizzazione avvenuta solo in parte con l'emanazione del D.lg. 626/94, come modificato e integrato successivamente, che è stato solo contenitore di alcune recenti disposizioni comunitarie.

L'elaborazione del corpo normativo non può essere realizzata con una semplice tecnica compilativa, ma deve essere l'occasione per la realizzazione di un apparato sostenibile, con definizioni e obblighi chiari per una certezza del diritto, con il superamento delle criticità e dei numerosi nodi interpretativi o dei consueti rinvii a decretazione successiva.

Anche il nuovo testo unico è orfano di un progetto che permetta di coniugare a livello ottimale il binomio "Sicurezza del lavoro - PMI", con un esame preventivo delle possibili ricadute e degli effetti sul sistema produttivo italiano, caratterizzato per oltre il 90% da micro, piccole e medie imprese.

L'attuale normativa nell'impostazione generale è su misura delle grandi imprese, con aspetti organizzativi e richieste di competenze che mal si adattano alle imprese di minori dimensioni.

Non si tratta solo di prevedere semplificazioni e/o agevolazioni ma di costruire un dettato normativo a misura delle PMI, che tenga conto delle peculiarità dimensionali e in primis dei diversi assetti organizzativi.

In linea generale delle principali innovazioni del T.U. che caratterizzano - o dovrebbero giustificare - la relativa emanazione, si evidenzia quanto segue:

- **razionalizzazione della vigilanza** – la chiara suddivisione delle competenze non viene disciplinata con legge ma affidata a coordinamenti; sono circa una

decina gli Enti che mantengono competenze sulla materia dei controlli; non si introducono norme per una formazione che qualifichi gli ispettori, o comunque i soggetti che effettuano i controlli, con comportamenti più ispirati alla prevenzione rispetto alla repressione;

- **incentivazione alle imprese** – l'individuazione delle misure, la definizione delle priorità e la relativa programmazione sono rinviate alla definizione della Commissione consultiva dove il rapporto tra componenti istituzionali (ministeri, enti tecnici, regioni) e parti sociali (datoriali e sindacali) è decisamente sproporzionato a favore dei primi; parte dei fondi sono "dirottati" per l'edilizia scolastica, la cui copertura dovrebbe essere a carico non delle imprese ma della collettività; inoltre il fondo per i rappresentanti territoriali e la bilateralità è praticamente a carico delle stesse imprese e in quota parte con il ricavo delle sanzioni sempre pagate dalle imprese;
- **modello partecipativo** – le nuove funzioni inerenti le rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e gli organismi paritetici non sono state concertate, ma determinate bilateralmente tra istituzioni e sindacato; le soluzioni adottate avranno effetto di irrigidire le posizioni nelle varie contrattazioni collettive e aumentare la conflittualità in azienda.
- **sistema sanzionatorio** – l'incremento delle sanzioni, la mancata affermazione del principio della proporzionalità della pena rispetto all'illecito, la rinuncia parziale al sistema dell'alternatività della sanzione, tutto ciò correlato alla recente introduzione (art. 9 della Legge 123/2007) dei reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi con violazione delle norme antinfortunistiche per la responsabilità amministrativa delle società ex D.lg. 231/2001, tutto ciò evidenzia una politica totalmente repressiva.

A tal fine CONFAPI ritiene essenziale una rivisitazione completa del nuovo Testo unico per poter effettivamente compiere un passo avanti nella tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, prima risorsa e valore assoluto per le imprese.

Una legislazione finalmente chiara nelle declinazioni degli adempimenti, con affermazione di procedure semplificate nel rispetto dei livelli essenziali di sicurezza, azioni di supporto con assistenza, informazione e formazione da parte istituzionale, incentivi per le bonifiche dei luoghi di lavoro e il rinnovo del parco macchine e impianti, vigilanza programmata - come in alcuni paesi europei - in grado di dialogare con l'impresa con linguaggi non esclusivamente ordinatori e repressivi, sanzioni come ultimo strumento per chi non ha voluto intraprendere un percorso virtuoso.

## **Sistema Formativo**

### *Quadro generale sulla formazione professionale in Italia*

Il progetto di modernizzazione ed omogeneizzazione dei sistemi formativi dei diversi Paesi membri, promosso dall'Unione Europea a partire dai primi anni '90 per contrastare la disoccupazione e favorire lo sviluppo di efficaci politiche del lavoro, ha trovato riscontro in Italia con l'avvio di un lungo processo di ristrutturazione del sistema formativo nazionale che ha visto sancita la centralità di una strategia occupazionale fondata su una maggiore e più adeguata qualificazione della forza lavoro.

In tale contesto le Parti Sociali hanno svolto un ruolo decisivo, prima sollecitando la necessità di una revisione delle politiche formative, poi partecipando attivamente alla costruzione del sistema attraverso un confronto propositivo con il Governo e le Istituzioni.

Oggi più che mai le politiche attive del lavoro interagiscono con il sistema della formazione, la cui efficienza è ritenuta indispensabile per corrispondere alle nuove esigenze di un mercato globalizzato, specializzato e contraddistinto da continue innovazioni tecnologiche: in assenza di un numero sufficiente di soggetti in possesso di adeguate abilità professionali, la capacità delle imprese di "sopravvivere" nel mercato è fortemente minacciata, e questo in particolar modo per le PMI, che sono

tradizionalmente più sensibili ai cambiamenti economici e sociali della grande impresa.

In particolare negli ultimi anni, l'articolato processo di riforma del sistema nazionale di Istruzione, Formazione e Lavoro, ed anche le sollecitazioni provenienti dal contesto europeo, hanno favorito l'apertura di una serie di tavoli di confronto, politico e tecnico tra i soggetti istituzionali e sociali.

E' ben presente che tale processo di riforma si inserisce in un complesso scenario nazionale e comunitario, nel cui ambito tutti gli attori coinvolti devono lavorare insieme con un "procedimento virtuoso", di leale collaborazione, che rispettando le singole caratteristiche e prerogative, permetta a ciascuno di perseguire i propri obiettivi, armonizzandoli all'interno di una cornice di sistema nazionale della quale siano condivise le finalità generali e i criteri metodologici.

I tavoli di confronto ad oggi esistenti devono però poter fare riferimento ad un quadro nazionale di standard minimi formativi, professionali, e di riconoscimento e certificazione delle competenze, di cui da tempo il nostro Paese avverte l'esigenza per assicurare qualità della formazione e parità di trattamento di cittadini e lavoratori, nonché per favorire la trasparenza e il riconoscimento nazionale ed europeo delle competenze

E' pertanto necessario costituire un tavolo unico di lavoro, composto dagli attori istituzionali e dal partenariato economico e sociale, che operi nella direzione di coinvolgere i diversi soggetti nel rispetto delle specificità di ciascuno per governare il raccordo tra sistemi o parti di essi e ricondurre ad un quadro comune il lavoro avviato nei diversi segmenti/settori del sistema (IFTS, libretto formativo, attività di analisi dei fabbisogni formativi realizzate a livello nazionale e locale dalle Parti Sociali, apprendistato, etc. ).

### *Education tra luci ed ombre*

Politica formativa, politica economica, politica industriale sono un continuum e devono essere tra loro coerenti. Nella competizione globale sono privilegiati i Paesi

dotati di sistemi educativi, formativi e di ricerca tra loro sinergici che consentono di valorizzare le persone capaci e promuovono un costante aggiornamento del capitale umano.

Il vantaggio competitivo dei sistemi educativi si riflette sulla creazione e sulla diffusione delle tecnologie, sulle professioni, sul consumo e sul benessere generale.

Il sapere è il presupposto su cui poggiano alcuni dei diritti fondamentali del cittadino: dalla capacità di interpretare ciò che lo circonda, alla possibilità di compiere scelte autonome, dallo sviluppo di relazioni interpersonali, alla professionalità. Esiste un legame forte tra istruzione, formazione e professionalità, come pure tra cultura, crescita civile e benessere economico. La generalizzazione del sapere produce rafforzamento dei diritti individuali, ricchezza diffusa, mobilità sociale.

Accanto all'apprendimento nei canali istituzionali è sempre più diffuso quello dovuto alla moltiplicazione delle opportunità formative legate alle attività della vita quotidiana. Il sistema educativo continua comunque ad essere il centro della diffusione e della elaborazione culturale, anche se dovrebbe essere sempre più capace di integrare gli apprendimenti realizzati nei contesti extrascolastici.

Gli imprenditori sono consapevoli dello straordinario ruolo sociale svolto dagli insegnanti che costituiscono una risorsa per la democrazia e per la società.

Gli insegnanti sono chiamati ad assumere responsabilità professionali più elevate che in passato, sia rispetto ai risultati, sia rispetto agli ordinamenti e ai programmi che non possono più essere applicati in modo ripetitivo.

La professione degli insegnanti deve diventare più dinamica, motivante e attraente. Il sistema educativo ha sempre più bisogno di insegnanti altamente professionalizzati per valorizzarne la funzione e non appiattirla in un ruolo burocratico. Al tempo stesso un maggiore riconoscimento sociale del ruolo dell'insegnante consentirebbe di reclutare giovani di talento con forti motivazioni.

E' quindi urgente valorizzare la professione dell'insegnante attraverso una migliore preparazione e selezione iniziale, potenziando in parallelo le capacità del management dell'istruzione e della formazione (capi di istituto e figure di sistema).

*La formazione: una riforma strategica ancora da completare*

La formazione delle risorse umane é il punto cardine del processo di sviluppo delle PMI. In questo contesto appare evidente che gli strumenti a disposizione delle imprese rappresentano il veicolo fondamentale per garantire percorsi formativi adeguati in relazione ai fabbisogni emergenti.

Da qui l'esigenza di integrare fortemente i diversi strumenti a disposizione sia di carattere pubblico che privato in una prospettiva di coordinamento e collaborazione che poggi sulla sussidiarietà reale dell'offerta formativa.

Inoltre, la necessità di procedere verso la costruzione di un sistema nazionale di formazione continua, progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato, che sia parte di un più ampio sistema nazionale di Lifelong Learning – obiettivo previsto dalle norme vigenti in coerenza con la strategia di Lisbona e confermato dall'Accordo sulla Formazione Continua tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti Sociali firmato il 17 aprile 2007 – sempre più fa emergere l'esigenza che i diversi strumenti di sostegno alle iniziative formative per la competitività delle imprese e per l'occupabilità dei lavoratori (FSE, legge 236/93, legge 53/00, Fondi Paritetici Interprofessionali) operino in modo coerente, nel rispetto delle specificità e delle prerogative delle istituzioni ai diversi livelli.

La formazione permanente e continua, in particolare, rappresenta il terreno di confronto fra le Parti Sociali che sono chiamate a garantire il dialogo sociale indispensabile per costruire un ambiente favorevole allo sviluppo delle competenze professionali e alla crescita culturale dei lavoratori nell'azienda.

L'impianto del nuovo sistema formativo, articolato a livello strutturale e finanziario nella formazione di base e nella formazione continua, e che qualifica quest'ultima con l'affidamento della gestione delle risorse primariamente alle Parti Sociali

rappresentative del settore, è in grado di corrispondere alle effettive esigenze del mondo del lavoro ed in particolare a quelle delle piccole e medie imprese, spesso penalizzate nel maturare e soddisfare i propri fabbisogni formativi dalla precedente tipologia di interventi a livello pubblico, statali e regionali.

Con l'istituzione dei Fondi interprofessionali si è dato un riconoscimento istituzionale al ruolo fondamentale delle Parti Sociali nella definizione e attuazione delle politiche attive del lavoro.

In questo quadro l'esperienza dei fondi interprofessionali va ulteriormente arricchita e perfezionata nella consapevolezza che la centralità dell'impresa rappresenta un valore che deve unire e non dividere

Una delle ragioni centrali alla base della riforma è l'innalzamento del livello delle competenze. Il mercato del lavoro è infatti una realtà dinamica, il contesto economico dei Paesi a più avanzata industrializzazione appare ormai dominato da continue innovazioni tecnologiche, dalla globalizzazione dell'economia e dei mercati, dalla dinamica complessità dei sistemi produttivi.

In questa situazione le imprese sempre più di frequente devono attuare processi di riorganizzazione dei sistemi produttivi, con effetti rilevanti in tema di competenze richieste ai lavoratori e di capacità di evoluzione e di adattamento delle persone alle mutevoli condizioni di processo, di tecnologia e di organizzazione

### *L'università che verrà*

Anche il sistema universitario italiano si trova ad affrontare compiti nuovi ed inediti, tipici dell'economia della conoscenza, in un momento difficile caratterizzato dalla transizione tra il precedente sistema di governance centralizzato e una nuova configurazione fondata sulla capacità di competere liberamente per la qualità.

Per poter operare con successo in un ambiente aperto e competitivo, è necessario individuare meccanismi flessibili che consentano e inducano le singole Università a darsi un'organizzazione adatta a competere nel contesto nazionale e internazionale, tenendo conto delle specificità delle singole facoltà. Flessibilità ed autonomia devono

crescere di pari passo, con l'effettivo sviluppo di un sistema di incentivi e disincentivi.

Allo scopo di rendere possibile il cambiamento verso una autonomia responsabile, in tempi sufficientemente rapidi, è indispensabile che i principi e i criteri generali per una nuova governance di ateneo vengano stabiliti attraverso un procedimento legislativo.

Poiché l'Università, in un ambiente aperto, meritocratico, concorrenziale, dovrà competere con altre università nazionali ed internazionali, la scelta e la qualità dei docenti e degli scienziati costituisce il fattore cruciale per il suo successo. L'Università deve essere indotta a selezionare le risorse umane sulla base di criteri meritocratici che le consentano di competere, e deve essere in grado di retribuire in forme differenziate per premiare il merito e attrarre i talenti.

Un passo concreto per rafforzare l'autonomia universitaria e dare la possibilità alle Università più efficienti di competere "senza le mani legate", potrebbe essere quello di consentire agli atenei che lo desiderano di trasformare la propria forma giuridica ad esempio in associazioni private o fondazioni acquisendo piena autonomia decisionale, piena responsabilità delle proprie scelte, accettando le regole di un sistema di finanziamento competitivo, tenendo conto ovviamente delle specificità delle singole Università.

L'impresa guarda all'Università come fonte di continuità dello sviluppo e come generatore di competenze da spendere in un mercato del lavoro sempre più concorrenziale.

Accelerare il processo di trasformazione del sistema universitario italiano in modo aperto e competitivo è un interesse di tutta la società e ha delle importanti ricadute sulla capacità competitiva del sistema Italia in un frangente difficile e complesso delle economie internazionali.

Nel contesto economico italiano, caratterizzato dalla varietà dei sistemi produttivi locali di sviluppo, l'Università rappresenta lo snodo per il trasferimento di

conoscenza e tecnologia, e l'interfaccia stabile tra le realtà produttive, in particolare le PMI, e il progresso scientifico e tecnologico su scala internazionale.

Tutto ciò richiede la diffusione della cultura della valutazione dei risultati, l'introduzione di un sistema di accreditamento a garanzia della qualità della formazione, la produzione di interventi legislativi che facilitino il reperimento di fondi privati e la gestione autonoma delle risorse finanziarie. Chiara definizione degli obiettivi di sistema, misurazione trasparente dei risultati, definizione di un sistema concreto di incentivi e disincentivi legati ai risultati della valutazione, autonomia organizzativa e finanziaria, attenuazione dei vincoli normativi, autogoverno responsabile, sono elementi essenziali per lo sviluppo competitivo delle nostre università.

Le Università vanno aiutate a raggiungere una graduale autonomia finanziaria, e il finanziamento pubblico alle Università deve avvenire per una quota crescente su base competitiva.

E' perciò essenziale stabilire regole che favoriscano la competizione tra le Università anche per l'accesso ai finanziamenti ed introdurre con gradualità metodi di valutazione dei risultati e delle performance, sulla base del principio che "i finanziamenti premiano i risultati".

## **Sistema previdenziale**

La legge 247/07 riporta i contenuti espressi nel Protocollo del 23 luglio 2007 i cui obiettivi principali possono essere riassunti nell'attuazione di politiche di sostegno al reddito e di lotta alla povertà.

In proposito, ciò che CONFAPI mette in discussione è il metodo utilizzato per raggiungere tale obiettivo. Con la riforma del sistema previdenziale cosiddetta "Dini", infatti, si sono già realizzati dei risparmi nella spesa pensionistica, che si sarebbero incrementati laddove si fossero attuati i contenuti della successiva riforma "Maroni" con l'innalzamento dell'età pensionabile (scalone).

Con la scelta contenuta nel Protocollo del 23 Luglio e recepita nella L. 247/07 si interviene al solo scopo di diminuire l'impatto immediato della "Maroni", inserendo un meccanismo graduale.

Nel provvedimento legislativo, l'ipotesi degli 'scalini' è stata inoltre ulteriormente moderata dal sistema delle quote che consentono forme sia pure limitate di opzione, da parte dei lavoratori, tenendo conto dell'età anagrafica e contributiva.

Sarebbe stato dunque più auspicabile proporre una riforma del sistema pensionistico armonizzandolo con quelli già attivi negli altri Stati europei, che tra l'altro agiscono in controtendenza rispetto al nostro sistema, spostando ulteriormente in avanti l'età di quiescenza fino a giungere alla soglia dei 67 anni prevista in Germania.

Il dibattito politico innescato dal provvedimento legislativo è acceso e controverso e la nostra Confederazione ritiene che la massima parte del costo complessivo della riforma è posto a carico dei settori produttivi, e del settore della piccola e media impresa industriale che già oggi sostiene in termini di solidarietà una parte considerevole dello squilibrio finanziario dell'INPS. Tutto ciò non è accettabile e per questo Confapi ritiene indispensabile una inversione di tendenza.

### **Ammortizzatori sociali**

Il quadro normativo precedente alla riforma introdotta dalla L. 247/07, e in gran parte mantenuto da quest'ultima, è caratterizzato dall'assenza di specifici trattamenti per la piccola e media industria. I vari istituti in vigore, modificati in modo limitato, risentono ancor oggi fortemente della storica propensione del legislatore italiano ad affrontare in primo luogo l'aspetto del mantenimento della manodopera in azienda (con i trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria), piuttosto che il passaggio del lavoratore da un'occupazione all'altra (indennità di disoccupazione e mobilità ed incentivazione alle assunzioni con adeguate politiche attive).

Il sistema delle tutele risente pertanto di una attenzione concentrata sull'evento della crisi aziendale a carattere temporaneo (cassa integrazione ordinaria) a cui hanno

accesso tutte le imprese senza distinzioni a carattere dimensionale, e sulle situazioni di difficoltà produttive complesse e di lungo periodo (cassa integrazione straordinaria), queste ultime, invece, tarate su dimensioni di impresa medie e grandi.

Al di fuori delle situazioni di crisi dell'attività produttiva, per le quali peraltro si sconta tradizionalmente un'attenzione del potere politico fortemente orientata alla crisi della grande impresa (con interventi normativi in materia di ristrutturazioni, prepensionamenti, mobilità lunga etc.), e' evidente che tale impostazione legislativa difficilmente è in grado di fornire soluzioni alle esigenze di un mercato del lavoro flessibile caratterizzato da soggetti imprenditoriali di piccole dimensioni in via di continua trasformazione e adattamento.

Il sistema attuale, ancora, pone questioni anche in ordine alle misure del suo finanziamento, tenuto conto che la relativa gestione dell'INPS, strutturalmente in attivo per quasi tutte le voci, contribuisce in maniera determinante a colmare il disavanzo del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, e quindi il complesso delle prestazioni pensionistiche in generale.

Confapi, al riguardo, ha sempre richiesto l'introduzione di maggiore equità nella ripartizione degli oneri contributivi diretti al finanziamento dei vari istituti in rapporto all'effettiva propensione al ricorso ai vari strumenti da parte delle imprese, nel rispetto del principio di trasparenza nelle gestioni evitando di scaricare il maggior onere del mantenimento del sistema sul settore industriale della PMI.

Alla luce delle considerazioni che precedono va innanzitutto segnalato che il Protocollo di luglio, e la relativa legge, comprendono esclusivamente interventi difensivi del lavoratore.

Il primo aspetto è dato dalla estensione generalizzata della platea di lavoratori potenzialmente interessati e dall'incremento delle singole prestazioni (indennità di disoccupazione). Non è però chiaro come avverrà il finanziamento di tale estensione, che rischia pertanto di tradursi:

> in un carico suppletivo per la fiscalità generale, ovvero

> in un incremento della contribuzione specifica, e quindi del costo del lavoro, a carico delle aziende interessate.

Viene ribadita, per l'ennesima volta, la necessità che il lavoratore interessato si renda concretamente disponibile a partecipare a programmi di reinserimento e riqualificazione, nonché, evidentemente, ad accettare eventuali offerte ("congrue") di lavoro.

Sono assenti purtroppo, in concreto, le cosiddette "politiche attive", le quali sono oggetto di una mera, e generica, dichiarazione di intenti, basata sulla disponibilità a reperire risorse, nella programmazione da qui al 2013, per favorire la stabilizzazione, l'occupazione femminile e le fasce deboli. In altre parole, non c'è alcun investimento per incentivare le imprese che potrebbero creare ulteriore occupazione, né tanto meno per quelle che potrebbero semplicemente mantenerla.

Si ricorda a questo proposito che con la Finanziaria 2007, gli sgravi a favore delle aziende che assumono lavoratori dalle liste di mobilità, sono di fatto diminuiti di un terzo, a seguito dell'elevazione della contribuzione per gli apprendisti.

CONFAPI aveva già proposto, a questo riguardo, di incentivare prioritariamente:

1. lavoratori over 50, disoccupati da oltre 6 mesi;
2. lavoratrici over 45, disoccupate da oltre 6 mesi,

prevedendo in entrambi i casi il riconoscimento per l'impresa che assume, anche a termine, di uno sgravio contributivo, analogo a quello previsto per le assunzioni dalle liste di mobilità.

Inoltre, continua a non essere nemmeno ipotizzato alcun tipo di connessione tra la struttura dei Centri per l'impiego ed i datori di lavoro, privando così il sistema di un'opportunità concreta di coniugare tempestivamente e con flessibilità, domanda ed offerta di lavoro.

Nel testo della L. 247/07 si statuisce che il Governo è delegato ad adottare entro il termine di 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge uno o più decreti

legislativi finalizzati a riformare la materia degli ammortizzatori sociali per il riordino degli istituti a sostegno del reddito su proposta del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, senza peraltro prevedere la consultazione con le Parti Sociali.

## **SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA ED AMMINISTRATIVA**

Il problema della semplificazione normativa ed amministrativa ha, da sempre, un'incidenza notevole sulla vita delle imprese.

In questa ottica la questione assume un rilievo ancora maggiore per la realtà imprenditoriale media e piccola.

L'onere burocratico per le imprese è tanto maggiore quanto è minore la dimensione aziendale.

Infatti i costi derivanti dai carichi burocratici sono decisamente più incisivi su una struttura dimensionalmente ridotta che su una grande entità imprenditoriale.

Il problema non è contingente, ma strutturale.

Pertanto, un progetto di semplificazione che sia veramente completo dovrebbe essere un progetto "di sistema".

Conseguentemente si dovrebbe parlare di semplificazione normativa ed amministrativa. Tale dovrebbe essere l'approccio corretto.

In tale ambito un buon inizio è stato certamente costituito dalla legge 245/2005: il cd. meccanismo del "taglia leggi".

Principio cardine del taglia leggi è eliminare tutte le disposizioni legislative anteriori al 1970 non più necessarie.

In seguito a tale provvedimento è stata avviata un'attività volta ad una ricognizione della legislazione statale vigente, gestita dall'Unità per la Semplificazione..

Il risultato di tale attività di monitoraggio è eloquente.

Gli atti normativi (intendendosi per tali quelli emanati dal 1860 al 2007) censiti ammonterebbero a 21.961.

Ovviamente in tale cifra non rientra la normativa regionale.

Basta questo dato per rendere evidente in tutta la sua pesantezza il problema della stratificazione normativa nel nostro Paese.

Tale stratificazione non può che portare, come effetto, quello di una moltitudine di normative di riferimento che, troppo spesso, si accavallano l'un l'altra.

Ma non basta.

L'Unità per la semplificazione ha anche misurato il carico degli oneri amministrativi, intendendosi con tale accezione il controvalore economico – da porsi a carico dell'azienda – che corrisponde a ciascun onere burocratico.

In particolare la rilevazione degli oneri si riferisce soprattutto alle PMI (cioè le imprese da 1 a 249 addetti).

Sono stati, al riguardo, individuati alcuni settori “caldi”, come privacy, ambiente, sicurezza civile, paesaggio e beni culturali, previdenza e contributi.

Basti a dare la dimensione dell'impatto burocratico il dato sulla normativa privacy. È stato infatti stimato in circa 1.752 milioni di euro l'onere complessivo sostenuto dalle PMI per adempiere agli obblighi informativi previsti dal codice in materia di protezione dei dati personali.

Il quadro delineato dimostra come lo sviluppo dell'attività di impresa è frenato – in Italia più che altrove – dal peso della burocrazia e dall'assenza di un quadro normativo ben definito.

La disciplina giuridica che governa l'intero comparto dell'industria è contenuta in un eccessivo numero di corpi normativi, collocati a vari livelli istituzionali. Le regolamentazioni sono stratificate in normative comunitarie, nazionali e regionali.

Tutto ciò comporta adempimenti ingiustificatamente onerosi che richiedono tempi incompatibili con le esigenze delle imprese.

Tali dati allarmanti dimostrano, qualora ce ne fosse bisogno, l'indispensabilità di una seria attività di semplificazione. E tale attività – se è pur vero che alcuni settori

risultano particolarmente “vessati” sul fronte burocratico – deve essere necessariamente di sistema.

È indispensabile partire da una seria politica di riduzione normativa, per giungere ad una riduzione razionale del carico burocratico per le imprese.

Infatti, a maggiori oneri corrispondono – come dimostrato – maggiori costi di esercizio, ma non necessariamente maggiori servizi o tutele per l’utente.

A titolo meramente esemplificativo si possono indicare alcuni settori in cui l’onere amministrativo è particolarmente incisivo.

<b>AREA</b>	<b>PROBLEMA</b>	<b>SOLUZIONI POSSIBILI</b>
<b>Avvio attività di impresa</b>	Eccessivo onere burocratico per le imprese. Attualmente le imprese sono costrette ad effettuare, per avviare l’attività, un numero enorme di adempimenti.	<p>Applicazione omogenea ed obbligatoria della cd. “comunicazione unica”.</p> <p>Si tratta di un modello informatico unificato, grazie al quale con un’unica dichiarazione è possibile effettuare gli adempimenti dichiarativi relativi al registro delle imprese, Agenzia delle Entrate, INPS e INAIL</p> <p>La sperimentazione facoltativa dovrebbe essere già in atto e concludersi nel mese di agosto 2008.</p> <p>L’applicazione uniforme del nuovo istituto digitale semplificherebbe notevolmente l’avvio dell’attività di impresa.</p>
<b>Privacy</b>	Nell’ambito della misurazione degli oneri burocratici per le PMI – oggetto del tavolo permanente per la	Una drastica riduzione degli adempimenti in materia di protezione dei dati personali –

	<p>semplificazione – è stato concluso, nel mese di novembre del 2007, un progetto pilota che ha stimato in circa 1.752 milioni di euro l'onere complessivo sostenuto dalle PMI per adempiere agli obblighi informativi previsti dal codice in materia di protezione dei dati personali. Tale onere risulta oggettivamente molto gravoso per le attività delle PMI</p>	<p>almeno per le imprese minori – rappresenterebbe un ottimo compromesso tra la tutela della privacy e le esigenze di sviluppo delle PMI.</p> <p>In particolare, come è stato evidenziato da più parti, il documento programmatico sulla sicurezza risulta sproporzionato come onere rispetto all'utilità della stessa funzione.</p> <p>Eliminarlo o semplificarlo drasticamente, eventualmente ritagliandolo in maniera più puntuale sulla effettiva attività di impresa, costituirebbe un'azione mirata ed un notevole sgravio per le PMI.</p>
<p><b>Ambiente</b></p>	<p>La normativa in materia ambientale, sempre più stratificata, ha regolamentato procedimenti autorizzativi particolarmente complessi come la VIA (valutazione di impatto ambientale), la VAS (valutazione ambientale strategica) e la AIA (autorizzazione integrata ambientale). Tali procedure costituiscono un onere burocratico notevole.</p>	<p>È opportuno cercare di semplificare e velocizzare quanto più possibile i procedimenti autorizzatori in materia ambientale, in modo particolare il procedimento di valutazione di impatto ambientale.</p> <p>Tale semplificazione potrà essere raggiunta con la convocazione di tavoli tecnici per la riforma degli iter procedurali di rilascio delle autorizzazioni.</p> <p>In particolare può essere presa in esame la possibilità di introdurre un doppio canale di VIA, ovvero affiancare alla VIA attualmente prevista un analogo procedimento</p>

		autorizzatorio molto più snello per gli interventi – attualmente assoggettati a VIA – più semplici.
<b>Responsabilità amministrativa degli enti</b>	<p>Il dlgs 231/2001, con la previsione di un modello organizzativo finalizzato (potenzialmente) all'esclusione – a carico delle aziende – della responsabilità amministrativa dipendente da reato, ha sostanzialmente introdotto un nuovo onere burocratico che si impone alle aziende.</p> <p>Tale argomento risulta tanto più considerevole se solo si considera che, nel novero dei reati contemplati dalla 231, sono stati introdotti (con la l.123/07) anche i delitti di omicidio colposo e lesioni gravi commessi con la violazione delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro.</p> <p>Con l'introduzione di fattispecie colpose, l'adozione del modello organizzativo diventa, di fatto, un'esigenza delle aziende.</p>	<p>La scelta politica di comprendere, nell'applicazione del dlgs 231 tutte le aziende senza distinzioni di sorta, è stata particolarmente infelice.</p> <p>La tipologia di attività, la gestione e la struttura delle PMI rende l'adozione del modello organizzativo decisamente ultroneo. Infatti il modello richiesto ben si adatta ad aziende di grandi dimensioni, ma risulta strutturalmente sovradimensionato rispetto alle PMI.</p> <p>A ciò si aggiunga che l'incidenza burocratica ed economica dell'adozione del modello organizzativo è più consistente nelle aziende più piccole.</p> <p>Per tali ragioni risulta opportuno emendare il dlgs 231/2001, escludendone dal campo di applicazione le PMI</p>