

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XVII

n. 6

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

nella seduta antimeridiana del 22 dicembre 1993

Relatore COVATTA

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 27 gennaio 1993; svolta con le sedute di udienza del 25 febbraio 1993, 3 marzo 1993, 29 aprile 1993, 20 luglio 1993, 27 luglio 1993, 27 ottobre 1993 e conclusa con le sedute antimeridiana e pomeridiana del 4 novembre 1993, antimeridiana del 10 novembre 1993, del 23 novembre 1993, del 30 novembre 1993 e antimeridiana del 22 dicembre 1993.

SULLA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE IN ITALIA

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 18 febbraio 1994

La 11^a Commissione permanente, sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'indagine sull'occupazione in Italia, rileva innanzitutto che una politica per l'occupazione richiede la considerazione simultanea di aspetti macroeconomici (specifici del nostro paese e comuni a tutti i paesi industrializzati) e aspetti microeconomici (settori in crisi e organizzazione del mercato del lavoro).

Per quanto riguarda gli aspetti macroeconomici, si osserva in primo luogo che il problema della disoccupazione nei paesi industrializzati non è solo di carattere congiunturale. L'attuale fase di recessione è infatti maturata in un contesto che già presentava, anche in pieno ciclo espansivo, un tasso strutturale di disoccupazione, sia pure molto variabile a seconda delle diverse aree territoriali. Le prospettive di una futura ripresa economica sono peraltro rese incerte da alcune delicate questioni, come il decentramento delle attività produttive in aree geografiche che presentano un costo del lavoro molto inferiore a quello dei paesi avanzati, la crescente concorrenza praticata da tali nuove realtà economiche, il disordine dei mercati valutari dopo la fine del sistema di Bretton Woods, le politiche monetarie restrittive prevalse negli anni Ottanta. Per questi aspetti, l'Italia non può far altro che partecipare all'elaborazione di politiche più adeguate nelle diverse sedi internazionali, tenendo presente, tuttavia, che i vincoli di natura finanziaria e monetaria, in quanto correlati al problema del disavanzo pubblico nel nostro Paese, sono anche di carattere interno.

In secondo luogo la politica del cambio forte, condotta in Italia fino al settembre dello scorso anno, se ha avuto effetti positivi sull'efficienza produttiva e sulla spirale inflazionistica, ha avuto un costo

elevato in termini di ristagno produttivo, accompagnato da un crescente passivo della bilancia commerciale. Vanno dunque giudicati in maniera positiva sia la nuova politica del cambio sia l'elemento chiave che ha permesso che la svalutazione della lira non si traducesse in una spirale cambio-prezzi: cioè l'accordo sul costo del lavoro.

È infine da osservare che un altro problema di grande rilievo è costituito dalla ristrutturazione del terziario sia pubblico che privato, cioè del settore che nella precedente congiuntura negativa aveva compensato in larga misura l'espulsione dei lavoratori dalle imprese industriali. Tale questione si lega peraltro al tema del completamento del mercato unico europeo e del conseguente passaggio di alcune attività del terziario dal campo dei settori protetti a quello dei settori esposti alla concorrenza internazionale. Se la pubblica amministrazione sembra avviata ad un sostanziale blocco o anche ad una certa riduzione del proprio personale, l'andamento del terziario privato presenta ancora notevoli incertezze. A tale riguardo, si osserva che il dualismo tra settori protetti e settori esposti alla concorrenza internazionale ha notevolmente pesato sull'economia italiana dell'ultimo decennio; dunque il recupero di produttività in atto deve essere valutato come un elemento positivo per la crescita della competitività dell'intero sistema.

Per quanto riguarda gli aspetti microeconomici è anzitutto da osservare che l'intensità della crisi occupazionale impone prioritariamente risposte difensive, che richiedono in primo luogo l'individuazione precisa dei settori e delle aree di crisi. Questo tema può essere ricondotto al problema più ampio dell'insufficienza degli strumenti di

osservazione del mondo del lavoro di cui dispone la pubblica amministrazione. L'esperienza del Comitato di coordinamento per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio è ancora molto breve e, in ogni caso, l'attività di tale organo, rappresentata fundamentalmente dalla definizione delle aree territoriali che richiedono un particolare intervento di sostegno e dal coordinamento delle iniziative mirate a tale fine, non ricomprende un monitoraggio completo di tutti gli aspetti rilevanti. L'attività delle varie strutture preposte a tali compiti di osservazione, nonché di verifica degli effetti delle iniziative perseguite, richiede ancora oggi un'implementazione e un adeguato raccordo. Per esempio, uno dei più gravi limiti dell'attuale sistema di formazione professionale è proprio rappresentato dalla ricorrente mancanza, da parte delle regioni, di adeguati strumenti conoscitivi sia dell'attività formativa svoltasi precedentemente sia della situazione nel mercato del lavoro locale. Riguardo al problema specifico dell'occupazione, è noto come l'ISTAT abbia da poco modificato i criteri di determinazione delle persone in cerca di lavoro, uniformandoli a quelli europei. Tuttavia, è oggi particolarmente avvertita l'esigenza che tale organo acquisisca competenza e autorevolezza anche nel campo delle previsioni.

Si osserva in secondo luogo che la formazione di un nuovo tessuto di piccole e medie imprese - le quali nel passato hanno saputo offrire opportunità di lavoro rilevanti - richiede nella fase attuale adeguate politiche di sostegno, ritenendosi impossibile che queste imprese possano realizzare, da sole, quel salto tecnologico di cui il paese ha bisogno e che appare indispensabile per mantenere il *trend* occupazionale.

È poi da sottolineare che le cosiddette politiche attive del lavoro non sono alternative, ma complementari agli interventi di altro tipo, in particolare agli interventi macroeconomici. Nel nostro sistema, si sono sempre posti problemi per l'adozione di misure di flessibilità nella disciplina dei rapporti di lavoro. L'introduzione di tali misure, prefigurata anche dal recente ac-

cordo sul costo del lavoro, deve essere tuttavia compiuta con la necessaria ponderazione. Sarebbe infatti paradossale se proprio nel momento in cui si progetta l'introduzione di una normativa comunitaria di tutela minima in favore del lavoro atipico (cioè, a tempo parziale, a tempo determinato e interinale), la normativa italiana sovvertisse le proprie caratteristiche di cautela e di attenzione alle garanzie. Quest'ultime vanno in ogni caso mantenute ed attuate, sia pure talora in forme più dinamiche; con particolare rigore vanno conservate per le categorie più deboli, come gli invalidi (per i quali è all'esame del Senato un progetto di riforma del collocamento) e le donne, per le quali occorre attivare realmente la politica di azioni positive prevista dalla legge n. 125 del 1991, in modo da garantire pari opportunità sia per l'accesso sia per la salvaguardia del posto di lavoro. Gravi perplessità suscita la proposta, non nuova, delle cosiddette gabbie salariali, che appare di ardua attuazione, considerate le già difficili condizioni economiche delle aree meno sviluppate del Paese. Per quanto riguarda i progetti di lavori socialmente utili e i contratti di formazione e lavoro, il Governo ha di recente emanato un decreto-legge (il n. 462 del 18 novembre 1993). È noto come il primo tipo di iniziative abbia dato luogo in passato a gravi distorsioni di natura assistenziale. È da ritenere che un nuovo intervento finanziario dello Stato possa essere giustificato solo con la garanzia di un effettivo valore formativo dei cosiddetti lavori di pubblica utilità, i quali, peraltro, dovrebbero essere rivolti anche a giovani con un'alta preparazione scolastica, al fine di consentire l'avviamento alla vita lavorativa nei territori di origine e di evitare così la perdita di una risorsa vitale per le aree del Paese meno sviluppate. Il decreto inoltre distingue opportunamente due tipologie di contratti di formazione, al fine di conseguire una modulazione più flessibile dell'intervento formativo, da potenziare soprattutto per le professionalità medio-alte, le quali sono state finora interessate in misura marginale da tale istituto. La disciplina più rigorosa prevista per la categoria

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di contratti avente un più basso profilo formativo in materia di benefici contributivi rappresenta un più equilibrato punto di mediazione tra l'esigenza di selettività e di rigore nell'attribuzione di incentivi e quella di sostegno all'occupazione.

Riguardo al tema della riduzione dell'orario di lavoro, bisogna innanzitutto osservare, anche ai fini di un corretto confronto con le altre realtà europee, che il nostro ordinamento prevede già istituti, come il contratto di solidarietà o la cassa integrazione ordinaria e straordinaria attuata mediante meccanismi di rotazione, che consentono una rimodulazione dell'orario di lavoro contrattuale, benchè in misura non sufficiente per un'effettiva soluzione del problema. La questione deve essere affrontata in termini seri e radicali, nelle linee tendenziali di cui all'ultima parte dell'ordine del giorno approvato dal Senato nella seduta del 23 novembre 1993, con il quale si invitava il Governo ad avviare al più presto un dibattito parlamentare sul problema dell'orario di lavoro e dei progetti di legge in materia, presentati da tempo, e ad aprire un serio confronto con le parti sociali «nella prospettiva di una concreta riduzione dell'orario di lavoro nel nostro Paese». Nell'analisi del problema e nella ricerca di soluzioni adeguate, si deve tener conto, comunque, non solo dell'esigenza di tutela e sviluppo dell'occupazione, ma anche di quella di un miglioramento complessivo delle condizioni di vita per i lavoratori e le lavoratrici. Nel contempo, devono essere affrontate le questioni dell'affinamento degli strumenti attualmente disponibili, a cominciare dai contratti di solidarietà, al fine di renderli più efficaci, e della revisione dell'istituto del lavoro straordinario. Una disciplina più rigorosa di quest'ultimo, sollecitata anche dalla recente direttiva CEE sull'orario di lavoro, eviterebbe peraltro un ricorso eccessivo a tale strumento, com'è avvenuto, con un conseguente effetto di spiazzamento verso i disoccupati, nella precedente fase di espansione economica.

È infine da osservare che una revisione della normativa sul lavoro agricolo non

potrà non tener conto degli aspetti sociali ed economici peculiari di tale settore, che non può essere integralmente ricondotto nell'alveo della disciplina generale. In particolare, suscita molti dubbi l'introduzione della chiamata nominativa in un contesto ancora segnato da gravi fenomeni come quello del caporalato.

Alla luce dei criteri indicati, e ricordando come il Libro Bianco della Commissione CEE, di recente presentato, sia meritevole di un'approfondita riflessione, si possono formulare le seguenti proposte:

1. La politica economica del Governo, del tutto condivisibile per quanto riguarda l'obiettivo del risanamento della finanza pubblica (il cui conseguimento, come si è visto, non è influente rispetto alla difesa e all'incremento dei livelli occupazionali), appare carente in materia di politica industriale. La riduzione dei tassi di interesse non può essere l'unico incentivo agli investimenti. Occorre invece sostenere l'economia reale anche attraverso incentivi mirati, rifinanziando le leggi n. 317 del 1991, n. 46 del 1982, n. 49 del 1985, n. 1329 del 1965, n. 380 del 1990, nonché l'Artigianocassa. In questo quadro va anche valutata positivamente l'estensione delle disposizioni di cui alla legge n. 44 del 1986 alle regioni del Centro-Nord.

2. Anche la privatizzazione delle partecipazioni statali può e deve essere strumento di politica industriale, sia in termini generali (perseguendo l'obiettivo di un allargamento della base finanziaria del nostro sistema produttivo), sia in termini specifici, orientando e graduando le dismissioni in funzione di strategie settoriali meglio definite e assicurando che i proventi vengano destinati a specifici interventi di politica industriale e di rilancio dell'occupazione, con la creazione di nuovi posti di lavoro. In questo contesto sembra indispensabile una visione d'insieme delle prospettive dell'industria chimica nazionale.

3. La politica delle opere pubbliche e delle infrastrutture appare ancora inad-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

guata, con tutte le conseguenze che questo comporta in un settore ad altissima intensità di occupazione quale è quello delle costruzioni. In particolare sembra necessario che il Governo:

a) provveda a smaltire rapidamente il debito accumulato da amministrazioni statali ed enti locali per opere già collaudate;

b) individui strumenti di accelerazione della spesa pubblica;

c) applichi rigorosamente tutte le norme vigenti in materia di appalti e promuova le opportune iniziative affinché la nuova disciplina che si va delineando trovi pronta e rapida attuazione;

d) eviti misure tali da mettere in discussione la certezza del diritto e la continuità dell'esecuzione in materia di contratti già stipulati.

Considerazioni analoghe valgono ovviamente per tutti i settori influenzati dalla domanda pubblica.

4. È auspicabile che l'autonomia delle università e degli enti di ricerca prevista dalla legge n. 534 del 1993, collegata alla manovra finanziaria per il 1994, valga a realizzare accordi di programma che favoriscano la ricerca e l'innovazione tecnologica e che ulteriori incentivi siano previsti per la ricerca industriale.

5. La riforma del mercato del lavoro, secondo le linee indicate dall'accordo del 23 luglio, appare urgente e deve essere accompagnata da una radicale riorganizzazione degli uffici e delle strutture deputate al monitoraggio del mercato del lavoro, al collocamento, al governo delle aree e dei settori in crisi; si tratta di uffici e strutture

le cui competenze oggi si sovrappongono, a scapito dell'efficienza.

6. La formazione professionale costituisce oggi l'anello più debole nella politica attiva del lavoro condotta nel nostro paese. La Commissione sta conducendo un'indagine su questo tema, ma fin d'ora si può raccomandare:

a) la rapida approvazione, da parte dell'altro ramo del Parlamento, della riforma della scuola secondaria superiore;

b) l'attivazione, da parte delle università, dei corsi di diploma previsti dalla legge n. 341 del 1990;

c) la presentazione, da parte del Governo, di un disegno di legge di riforma della legge n. 845 del 1978, secondo le linee indicate nell'accordo del 23 luglio;

d) l'immediata applicazione dell'articolo 9 della legge n. 236 del 1993.

7. L'uso degli ammortizzatori sociali deve, per quanto possibile, essere a sua volta finalizzato a una politica attiva del lavoro, sperimentando modelli di *workfare*, specialmente a favore dei lavoratori in mobilità, ed evitando al contempo di ripetere esperienze negative, come quella dell'articolo 23 della legge n. 67 del 1988, di impronta esclusivamente assistenzialistica.

8. Nella stessa ottica vanno pensati gli interventi a favore dell'occupazione giovanile. Nel confermare il giudizio positivo sulla legge n. 44 del 1986, si deve sollecitare una più rapida attuazione della legge n. 160 del 1988, i cui fondi rischiano in gran parte di andare in perenzione.

