

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

## 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE IN ITALIA

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 APRILE 1993

---

**Presidenza del vice presidente COVIELLO**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 4, 7 e passim	<b>BERTINOTTI</b> .....	Pag. 4, 7, 14
CARRARA (DC) .....	12	<b>LOTITO</b> .....	3
PELLEGATTI (PDS) .....	13	<b>VIVIANI</b> .....	8, 15

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, dottor Bertinotti, CISL, dottor Viviani, e UIL, dottor Lotito.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione occupazionale in Italia.

È in programma per oggi l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

#### **Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL**

**PRESIDENTE.** Ringrazio gli intervenuti per aver accolto l'invito della Commissione.

Do la parola al segretario confederale della UIL, dottor Lotito.

**LOTITO.** Riguardo alla situazione occupazionale nel nostro paese, noi riteniamo che siano evidenti i segni di un ulteriore deterioramento, che appare particolarmente significativo soprattutto nell'industria manifatturiera e in generale nel settore privato. Tutti sanno inoltre che c'è un'aspettativa di segno negativo anche per il settore del pubblico impiego, che potrebbe tuttavia concretarsi a medio termine, se dovessero dispiegare pienamente il loro effetto le misure e la gestione delle stesse introdotte con le norme che dovrebbero regolare il futuro rapporto di lavoro appunto nel pubblico impiego. Per ora l'emergenza occupazionale continua ad identificarsi, pressochè integralmente, solo con il settore industriale manifatturiero e comunque con il settore privato. I segni della ripresa di cui si parla in queste settimane non sembrano ancora avere ripercussioni positive sul quadro occupazionale, che anzi fa intravedere un'ulteriore espansione del ricorso alla cassa integrazione guadagni ed una maggiore utilizzazione delle liste di mobilità.

Di fronte a tale quadro - come loro sanno - abbiamo cercato di orientare la discussione che si sta svolgendo intorno al decreto-legge relativo ai problemi dell'occupazione, attualmente all'esame di questa Commissione, in modo tale che le misure in esso contenute vadano nella doppia direzione di incrementare, da una parte, le disponibilità economiche per un sostegno alla creazione di nuove attività e di nuovi posti di lavoro, soprattutto per i giovani, e dall'altra di delineare una vera e propria manovra di sostegno all'occupazione. Tuttavia, la mia

impressione è che l'entità di tali misure e la loro genericità non possano essere giudicate pienamente soddisfacenti da questo punto di vista.

Abbiamo cercato di rafforzare i meccanismi di sostegno al reddito per ciò che riguarda il trattamento dei lavoratori posti in lista di mobilità, i quali dai processi di ristrutturazione rischiano di subire le conseguenze più negative. Ad esempio, abbiamo insistito molto affinché la cosiddetta «mobilità lunga», rivolta cioè ai lavoratori ultracinquantenni che devono raggiungere l'età pensionabile, fosse indirizzata a determinate categorie ed a particolari settori.

A questo proposito devo compiere un'osservazione riguardante il citato decreto-legge e le proposte emendative di cui abbiamo conoscenza relativamente al lavoro svolto alla Camera. Esprimo qui un'opinione del tutto personale: mi sento nella curiosa situazione di chi ha chiesto «uno» e si vede offrire «due» o «tre». Si tratta di provvedimenti che certamente vanno nella direzione di un ulteriore rafforzamento del sostegno al reddito e tuttavia constato, per così dire, una sorta di ipersensibilità che francamente sorprende un po'.

Naturalmente mi auguro che il bilancio dello Stato sia in grado di offrire tutte le risorse necessarie affinché questo rafforzamento delle modalità di tutela sia realizzato, in modo che questo provvedimento possa essere confermato anche nell'aspetto della copertura finanziaria. A questo punto mi sembra sia possibile esprimere solamente questo auspicio.

**PRESIDENTE.** Do la parola al segretario confederale della CGIL, Fausto Bertinotti.

**BERTINOTTI.** Il mio intervento sconterà l'approssimazione resa necessaria da un'occasione come questa nella quale occorre essere piuttosto brevi, anche se tutti siamo consapevoli di indagare su un fenomeno molto complesso, la cui natura e le cui tendenze sono di non semplice codificazione. L'unico dato estremamente chiaro è che si tratta di un fenomeno grave: ciò è evidente, anche se una parte degli indagatori sociali, come si sa, tende a considerare un tasso di disoccupazione crescente o quanto meno stabile (a nostro avviso, in ogni caso allarmante) come non particolarmente significativo. Sono assolutamente irrealistiche e prive di fondamento queste tendenze neorevisioniste che considerano il tasso di disoccupazione pressochè irrilevante se visto nel quadro dell'intervenuta mutazione della morfologia sociale del paese, che consentirebbe un'attenuazione del fenomeno a causa del suo assorbimento in particolari condizioni sociali della famiglia e del territorio.

La disoccupazione, in realtà, ormai si coniuga in molte situazioni con l'esplosione di vere e proprie crisi sociali. In taluni casi essa mette in luce condizioni drammatiche proprio perché di non ritorno. Vale a dire caratterizzate dall'impossibilità di ipotizzare in tempi brevi o medi l'ingresso o il riassorbimento nel mondo del lavoro dei disoccupati. Questi elementi hanno risvolti nell'organizzazione della società civile e conseguenze pesanti nella cultura, nel modo di vivere, nelle relazioni sociali: non è questa la sede per approfondire temi così complessi, ma credo che si tratti di fenomeni da studiare con attenzione.

Il mio ragionamento vale in particolare per le grandi aree urbane, dove la disoccupazione si combina con fenomeni di emarginazione, di disaggregazione sociale, di profonda alterazione di quelle culture che avevano consentito l'accesso a una piena cittadinanza e l'integrazione sociale a grandi masse di lavoratori. Oggi si stanno spezzando i nessi, i collegamenti, i legami sociali e assistiamo ad una vera e propria rottura della solidarietà.

Credo si possa dire che andrebbe approfondita anche la relazione che corre tra questi tassi di disoccupazione e la tenuta degli assetti democratici del paese. I Padri della Repubblica lanciarono questo allarme: Riccardo Lombardi arrivò persino ad individuare la soglia del 10 per cento di disoccupazione come pericolosa per le sorti democratiche del paese. Sono sempre stato convinto che ciò non fosse vero, ma ora comincio a pensare che avessero ragione: basta considerare i processi di logoramento attualmente in corso per avere una visione meno tranquillizzante di quella che può scaturire da una analisi della «architettura», dell'organizzazione formale della nostra democrazia.

Passando ora più specificamente al tema della disoccupazione in Italia, a me pare ci si trovi di fronte ad un mutamento della natura, dei connotati di fondo del fenomeno. Quando il sistema produttivo italiano tendeva ad allocarsi verso un regime di piena occupazione, per lo meno attesa, la disoccupazione è sempre stata essenzialmente giovanile, femminile e meridionale. Questa connotazione di fondo resiste anche oggi ed anzi sta subendo una brusca accelerazione: come tutti sanno, in alcune regioni d'Italia si hanno stabilmente livelli di disoccupazione superiori al 20 per cento. Questa accelerazione è il prodotto di almeno tre elementi: del perdurare di un *deficit* nella industrializzazione del Mezzogiorno, per usare una categoria interpretativa che il professor Graziani ha ripetutamente evocato e che mi sembra inconfutabile; della deindustrializzazione, che colpisce in particolare alcuni grandi poli industriali del Mezzogiorno, quelli dell'industria di base, non sostituiti da alcunchè, dando luogo in Sicilia, in Campagna, in Sardegna ai fenomeni sociali che abbiamo sotto gli occhi; infine, della mancanza di modelli di sviluppo diversi da quelli dell'industrializzazione o comunque capaci di integrarli.

In altre parole, la questione meridionale piuttosto che sfumarsi, si sta radicalizzando a causa degli effetti combinati di questi elementi: la tendenza tradizionale alla mancata o ad una imperfetta o insufficiente industrializzazione; lo «scoppio» della industrializzazione caratteristica del Mezzogiorno, quella dei grandi poli; la mancanza di alternative.

L'aggravamento della situazione deriva poi da alcune modificazioni intervenute su questo connotato storico dell'occupazione in Italia, vale a dire dalla «calata» su questo zoccolo duro di disoccupazione degli effetti di altri processi che investono il paese. Abbiamo innanzi tutto la crisi dei grandi insediamenti, delle cosiddette *company-town*: i luoghi del fordismo in Italia sono tutti manifestamente in crisi e vivono processi di deindustrializzazione; basta pensare a Torino, a Sesto San Giovanni, a Porto Marghera, a Livorno, a Piombino, a Terni. Le conformazioni urbane che si erano andate realizzando intorno al ciclo fordista subiscono processi di acutissima crisi, conseguenza di un grande fenomeno di deindustrializzazione del capitale e del decentra-

mento su scala internazionale della produzione, che costituiscono elementi di forte peso, in particolare per i loro effetti futuri sull'occupazione in Italia. Infatti, specie nei grandi gruppi industriali, ma anche nelle medie aziende del Veneto, si tende ormai a realizzare il ciclo produttivo «espellendone» alcune parti fuori dai confini nazionali; in Romania, nella ex Jugoslavia, in tutte quelle parti del mondo dove si può ottenere forza lavoro a basso, anzi ad infimo, costo.

Pertanto, oltre ai problemi giganteschi cui ho accennato poco fa, oltre alla crisi dell'impianto fordista, taylorista, c'è un fenomeno di lungo periodo individuabile nella forma del mutamento nella composizione organica del capitale: abbiamo una crescita rilevante del capitale fisso rispetto a quello variabile, quindi una contrazione del lavoro, vivo o morto, degli uomini e la sua sostituzione con macchine e tecnologia. Ad esempio, alla FIAT, la crisi del modello fordista non ha scalfito questa tendenza di fondo che vede sostanzialmente produrre la stessa quantità di beni materiali con un minor numero di ore di lavoro. Talche si può considerare l'insorgenza di un fenomeno nuovo accanto a quello della tradizionale disoccupazione italiana: mi riferisco ai disoccupati industriali. Si potrebbe parlare dell'insorgenza di una disoccupazione tecnologica di massa.

A queste tendenze di fondo si combinano gli effetti delle scelte di politica economica del nostro Governo. Infatti, pur trattandosi di tendenze in parte generate da problemi internazionali, esse vengono alimentate anche dalle scelte politiche nazionali e da questo punto di vista il Governo Amato ha contribuito in maniera rilevante ad aggravare i problemi dell'occupazione.

Infatti, in una condizione di divisione internazionale del lavoro, come quella attuale, è evidente che, se vengono compressi gli stipendi, i salari e le pensioni riducendo quindi la possibilità di spesa dei lavoratori e la domanda interna, si favorisce una tendenza recessiva e di stagnazione. Se a questa si aggiunge la riduzione della spesa pubblica, la demolizione dei costi sociali, il blocco della contrattazione e della scala mobile, il risultato è una politica recessiva che riduce l'occupazione.

D'altra parte, l'inserimento dell'economia italiana in un regime di cambi fissi, senza una politica industriale e di sviluppo adeguata, ha gravato sul problema della disoccupazione. La Germania ha perseguito una politica di cambi fissi, integrandola però con un fortissimo corredo di politica e industriale; aspetto che in Italia è mancato totalmente.

In Italia ciò ha prodotto un aggravamento consistente del problema occupazionale che subisce tra l'altro una modificazione di lungo periodo; a tal punto che le ricette tradizionali, di cui si discute moltissimo in Italia, francamente sembrano poco convincenti. Ad esempio, si dice che per combattere la disoccupazione bisogna ridurre il deficit pubblico e risanare il bilancio dello Stato. Forse sarebbe meglio rivedere questa tesi. È sufficiente analizzare la situazione in Francia, paese in cui queste condizioni sembrano essersi realizzate.

Infatti, *Le Monde*, presentando le recenti elezioni politiche descriveva la situazione francese pressappoco in questi termini: l'economia francese è in crescita, l'inflazione è stata debellata, la produttività si è elevata di molto, la moneta è stabile, la pubblica amministrazione è efficiente: la disoccupazione cresce in maniera

allarmante! Evidentemente la pur necessaria opera di risanamento del *deficit* pubblico, delle finanze pubbliche e della pubblica amministrazione, che certamente è fondamentale agli effetti dell'occupazione, non rappresenta da sola una soluzione convincente del problema.

PRESIDENTE. Costituisce probabilmente una precondizione.

BERTINOTTI. Da quanto accade in Francia non sembrerebbe. Non dico che il risanamento del bilancio pubblico sia una condizione irrilevante; tuttavia a mio avviso, portare avanti una politica di *deficit spending* potrebbe avere degli effetti positivi. Non si può risolvere il problema dell'occupazione tornando alle teorie pre-keynesiane. Probabilmente, sarà necessario riqualificare la spesa pubblica. In ogni caso a me sembra che se le sommarie premesse da me esposte abbiano un loro fondamento. Allora, le questioni dell'occupazione possono essere affrontate soltanto attraverso una modificazione del paradigma di intervento su questi problemi.

In altre parole, se non si affrontano le questioni del modello di sviluppo, vale a dire la struttura di insieme della produzione, la produzione sociale, la gerarchia dei consumi e l'inserimento del paese in un diverso orizzonte internazionale, temo che le risposte congiunturali non siano sufficienti. Se non si risolve - ad esempio - il problema di una drastica riduzione degli orari di lavoro, in una prospettiva almeno europea, non credo che la situazione possa essere affrontata in maniera adeguata.

La CIGL inoltre, a livello di organizzazione sindacale ha avanzato delle proposte relative all'emergenza, che potrebbero evitare il peggio. Alcune parti del decreto-legge sull'occupazione sono opportune e andrebbero approvate senza indugio perchè tra l'altro raccolgono indicazioni sindacali avanzate da lungo tempo, a partire dal problema della disoccupazione ordinaria che è per noi un punto cruciale che va risolto per poter affrontare adeguatamente l'attuale situazione di emergenza congiunturale tentando di introdurre alcuni elementi di contenimento e di riduzione, ad esempio, delle disuguaglianze in campo sanitario; mi riferisco alla possibilità per alcuni lavoratori di accedere agli ammortizzatori sociali. Altre misure, come un più ampio ricorso alla cassa integrazione o a forme analoghe per i lavoratori delle piccole e piccolissime aziende, hanno la funzione di tendere ad evitare, pur tenendo conto delle differenze di trattamento che possono creare una fascia di oscillazione, squilibri eccessivi tra i vari settori. L'approvazione alla Camera dei deputati di norme come quella sull'immigrazione mi inducono a sottolineare l'esigenza di un'approvazione rapida di questo decreto-legge sull'occupazione. Tra l'altro, se lo ritenete opportuno, saremmo disposti anche ad intervenire per un'audizione in questo senso.

Vorrei ribadire però che il citato decreto-legge costituisce un'eccezione alla regola, andando incontro ad una richiesta che abbiamo avanzato.

Se si vuole ridurre il tasso di disoccupazione, il primo passo da intraprendere sarebbe di frenarne almeno la crescita. In questo senso è importante il ricorso alla mobilità, che però non può funzionare se si

verifica un «addensamento» di disoccupazione tale da rendere sostanzialmente impraticabile questa via.

Allora, bisognerebbe evitare che, almeno per un certo periodo, si determinassero ulteriori riduzioni della forza lavoro. La nostra organizzazione sindacale aveva avanzato una rivendicazione ragionevole inerente alla modifica della legge n. 223 del 1991 al fine di intensificare il ricorso agli strumenti alternativi al licenziamento. È necessaria l'utilizzazione della cassa integrazione e di tutti quegli strumenti che non interrompono il rapporto di lavoro, in maniera da evitare che il problema dell'esubero di forza lavoro comporti immediatamente il licenziamento dei lavoratori. Sarebbe opportuno quindi per un certo periodo rendere obbligatoria questa condizione di passaggio per tutti i casi di ristrutturazione aziendale, prevedendo misure alternative al licenziamento per uno o due anni che evitino un tasso di disoccupazione tale da rendere ingovernabile la situazione. La Confindustria però ha opposto il principio della libertà dell'impresa, per cui su questo terreno non siamo riusciti ad avere un'apprezzabile iniziativa del Governo.

Inoltre, come ho detto in precedenza, è necessario rendere il più possibile omogenei i diversi trattamenti di protezione dell'occupazione, dalla cassa integrazione all'indennità di disoccupazione. In questo senso si muove il decreto-legge e ciò è apprezzabile; ma rimane possibile e necessario ragionare in una prospettiva più ampia di quella propria del provvedimento governativo. Infine, bisognerebbe tentare di individuare, almeno per le aree di crisi più drammatiche, dei progetti che in qualche modo si riallaccino alla tradizione del *new deal*, vale a dire alla possibilità di interventi pubblici non sostitutivi ma in grado di avviare lo sviluppo di un determinato territorio.

Ugualmente, agli effetti di una riduzione dell'emergenza occupazionale, sarebbe utile un piano straordinario per l'occupazione giovanile in relazione ad attività economiche che producano beni che magari non risultino direttamente collocabili nell'area più propriamente di mercato, ma che siano così utili per la società da garantire la valorizzazione del territorio come preconditione per lo sviluppo. Dovrebbe essere un programma straordinario che preveda l'utilizzazione di 200.000 e più giovani in forme tali da potere mettere a frutto questa loro disponibilità al lavoro.

A conclusione del mio intervento, vorrei ribadire l'esigenza di due diversi piani: uno strategico, che richiede un'innovazione della politica per poter affrontare il problema occupazionale, e l'altro più immediato - quasi d'emergenza - con cui evitare i licenziamenti, potenziare e qualificare le forme di ammortizzazione sociale, a partire dai contratti di solidarietà, e realizzare interventi straordinari per l'occupazione, in particolare giovanile. Questa può essere la via per invertire l'attuale tendenza.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola al dottor Viviani, segretario confederale della CISL.

**VIVIANI.** Intanto vorrei associarmi alla richiesta, già formulata, di destinare un incontro specifico all'esame delle problematiche legate al decreto-legge attualmente in esame presso la Commissione lavoro del

Senato. A mio avviso, infatti, alcuni problemi sono ancora irrisolti e mi auguro che, possibilmente nei tempi necessari per la sua conversione, ci sia la possibilità di rivedere alcune norme del decreto-legge cui farò riferimento anche nel corso del mio intervento.

Non v'è dubbio che l'attuale livello di disoccupazione costituisce il problema più importante del nostro paese, ma ad esso si sta dedicando un'attenzione del tutto insufficiente: non bastano sicuramente alcuni *scoop* giornalistici sul numero dei posti di lavoro a rischio. Il problema è che anche nella società italiana degli anni '90 il diritto al lavoro è un diritto fondamentale di cittadinanza sociale, costituendo probabilmente lo strumento principale di partecipazione e di presenza sociale, civile e democratica dei cittadini. Quindi, non è pensabile che una società moderna tolleri i crescenti tassi di disoccupazione che stiamo subendo negli ultimi tempi.

Il problema della disoccupazione è aggravato, oltre che dalla dimensione quantitativa, da alcuni aspetti propri dell'attuale fenomeno, che riguardano essenzialmente la possibilità di superamento di questa situazione. Oggi ci troviamo in un determinato stadio di sviluppo del paese, molto diverso da quello degli anni '80, e rileviamo una tendenza al calo strutturale dell'occupazione nel settore industriale che va al di là del fenomeno della stessa deindustrializzazione, perchè l'entità e l'accelerazione dell'innovazione tecnologica, unite a processi di decentramento produttivo a livello internazionale, stanno determinando effetti ormai irreversibili.

In secondo luogo, il settore terziario - che acquista una rilevanza sempre maggiore per l'efficienza del livello produttivo - non è più quel settore «spugna» che assorbiva occupazione in modo generico, come nel passato. Oggi su questo settore si stanno concentrando l'attenzione ed anche l'intervento di innovazione e di ristrutturazione, per cui l'occupazione nel terziario, alternativa al calo negli altri settori, va diminuendo. Complessivamente, allora, è sempre più facile che possano coesistere fenomeni di crescita della produzione e di calo dell'occupazione. Proprio in connessione al livello di sviluppo in cui si trova oggi il nostro paese, il rapporto tra crescita produttiva e occupazione va allentandosi e lo sviluppo stesso non è più una condizione sufficiente per garantire la piena occupazione.

Da un'osservazione meramente empirica, emerge la rilevanza del rapporto tra occupazione e formazione professionale. Lo possiamo riscontrare in termini negativi, ad esempio constatando che c'è un rapporto diretto tra iscrizione nelle liste di mobilità e bassa scolarità. A Milano il 60 per cento degli iscritti in tali liste ha il titolo della quinta elementare; in Basilicata questa percentuale è del 50 per cento, in Veneto del 28 per cento (cito a memoria alcuni dati emersi dalle ricerche effettuate dalle commissioni regionali per l'impiego). Inoltre, anche la possibilità di conservare e di migliorare la propria posizione lavorativa è strettamente connessa al requisito di una certa formazione «professionalizzante», collegata alla domanda di lavoro espressa dal sistema produttivo.

Questa situazione ha fatto emergere negli ultimi tempi alcune figure tipiche di disoccupati (la più evidente è quella dei lavoratori di età medio-alta con un basso livello di scolarità) per i quali è difficilissima

una ricollocazione. Siamo di fronte ad un problema sociale e umano di enorme gravità: si è creata proprio una distorsione nel rapporto tra livello di scolarità ed esigenze del sistema produttivo, difficilmente superabile nell'arco di tempo limitato in cui questi lavoratori rimangono ancora in età attiva.

Vi è poi la questione altrettanto grave della disoccupazione giovanile, che nel nostro paese è ancora essenzialmente meridionale: non che non esista anche al Nord, ma essa riguarda principalmente il Sud del paese. Il problema è largamente sottovalutato: non ci si rende conto che mantenere centinaia di migliaia e forse qualche milione di giovani senza prospettive di lavoro apprezzabili incide profondamente sulla convivenza civile e democratica del nostro paese. È vero che abbiamo in Italia un'esperienza di tipo assistenziale, ma è altrettanto vero che non c'è uno sforzo collettivo delle forze economiche e istituzionali per superare questo *handicap* del passato e per cercare finalmente soluzioni diverse, che a mio avviso sono raggiungibili sia dal punto di vista economico che da quello della capacità progettuale dei soggetti in campo.

Vi è inoltre l'annosa questione della disoccupazione femminile: già attualmente il problema è rilevante ed è destinato ad accrescersi, visto che siamo tra i paesi europei con il più basso tasso di occupazione femminile. Per il processo in atto di omologazione sociale, di vita e di lavoro, sicuramente si creerà una forte offerta di occupazione femminile che, se non opportunamente orientata e formata, incontrerà sempre maggiori difficoltà a trovare uno sbocco. Da questo punto di vista vi è una evidente sottovalutazione del fenomeno, anche se attualmente larga parte dell'incremento di lavoro rilevato al Nord è coperta dall'occupazione femminile.

Due altre questioni emergono infine in questa fase. La prima riguarda l'occupazione dei lavoratori immigrati, già attualmente di notevole rilevanza. Ormai ci sono meccanismi di assuefazione alla convivenza con tale problema, che però - lo diciamo chiaramente - non è risolto sia dal punto di vista della qualificazione professionale sia da quello sociale. Anzi, poiché permane questa forte pressione immigratoria, il problema è destinato ad aumentare.

Per quanto riguarda il decreto-legge n. 57 di quest'anno, esaminato finora solo dalla Camera dei deputati, appare demagogica ed irresponsabile la norma che prevede il termine di 180 giorni a decorrere dalla conversione del decreto stesso per regolarizzare la posizione dei lavoratori immigrati che non fossero in regola. Non che non sia necessaria una regolarizzazione delle situazioni anomale attualmente presenti, ma un termine come questo può determinare una spinta generalizzata all'ingresso nel nostro paese, aggravando così in modo drammatico un problema già fortemente sentito. Se la disoccupazione e la carenza di posti di lavoro sono problemi reali, ciò vale anche per coloro che vengono dall'estero. Chi si occupa con continuità dei problemi del settore sa che stanno crescendo situazioni di grave devianza, di emarginazione sociale, per cui una scelta che determini un eventuale aumento di questa componente della società - ferma restando l'esigenza di lavorare alacremente per risolvere i problemi dell'integrazione e per consentire a tutti coloro che sono già in Italia di avere

un'occupazione - non può che essere giudicata superficiale e demagogica.

Siamo il paese europeo che ha la più vasta area di lavoro irregolare. Credo che ciò sia frutto dell'assenza di una politica attiva del lavoro e di una strumentazione atta a regolare una serie di nuovi rapporti di lavoro che si stanno diffondendo. Anzichè consentire che questa precarietà e questa irregolarità di rapporti di lavoro dilagino, bisogna cercare di approntare una normativa che dia finalmente certezze nel settore.

Fino ad ora ho parlato di quelle che a mio avviso possono essere individuate come le caratteristiche fondamentali della disoccupazione attuale. Quali misure, quali interventi si possono contrapporre a questa situazione?

Innanzitutto, credo si debbano qualificare e selezionare le misure di sostegno al reddito e gli ammortizzatori sociali. I dati quantitativi testimoniano, per esempio, che l'intervento della cassa integrazione globale - vale a dire quella speciale più quella ordinaria, più quella prevista per il settore dell'edilizia - nel 1992 è stato pari a meno della metà di quello registrato nel 1984, che è stato l'anno di crisi più acuta dal punto di vista occupazionale degli anni '80: mentre nel 1992 gli interventi della cassa integrazione globale sono stati pari a 399 milioni di ore, nel 1984 furono pari a 891 milioni di ore. È chiaro che nel 1992 bisogna aggiungere le ore integrate dall'indennità di mobilità. Si tratta comunque di un dato che testimonia sicuramente come la legge n. 223 del 1991 abbia operato una selezione, nonostante negli ultimi tempi sia stata allargata l'area di copertura della cassa integrazione; però dimostra anche che c'è stato un uso a nostro avviso eccessivo dei licenziamenti collettivi.

Di qui l'esigenza di ritornare su una norma del decreto-legge sull'occupazione che mi sembra sia stata peggiorata nel passaggio dall'esame in Commissione all'approvazione in Assemblea alla Camera: mi riferisco alla norma che sollecitava fortemente, se non vogliamo dire che obbligava, all'uso dell'articolo 4 della legge n. 223, anziché passare direttamente dal rapporto di lavoro alla lista di mobilità attraverso l'articolo 24. Non ci sembra che l'aver usato più diffusamente la cassa integrazione negli anni '80 abbia in qualche modo impedito l'innovazione del sistema produttivo. Teniamo presente che in quegli anni un milione di lavoratori sono stati espulsi dal sistema industriale, tra l'altro con accordi di carattere sindacale. Quindi l'uso della cassa integrazione non ha sconquassato processi industriali né ha impedito la loro innovazione.

Proprio alla luce di questi dati strutturali macroeconomici, inviterei a rivedere la norma cui ho fatto riferimento, poiché si tratta di un elemento cruciale, secondo noi, per consentire un governo più graduale ed efficace degli esuberanti che si creano all'interno delle imprese.

Abbiamo poi il problema dell'adeguamento degli ammortizzatori sociali, attualmente inquadrati in un sistema che presenta grandissime vischiosità. Nell'ultimo anno, nonostante formalmente l'intervento in tal senso sia stato abolito, è aumentata l'entità della spesa per la disoccupazione straordinaria, peraltro col rischio di non riuscire, magari, ad intervenire laddove c'è maggiore bisogno. Abbiamo «code» che si prolungano oltre il necessario e si rendono necessari una

rivisitazione selettiva ed un adeguamento strutturale delle varie misure di ammortizzazione sociale.

Va poi riesaminato l'intero sistema formativo. Il paese ci sembra totalmente disattento a questo grave problema, senza contare che l'Italia ha il più basso limite di età per la scuola dell'obbligo ed il più alto livello di dispersione scolastica, nonché il maggiore divario in termini formativi tra aree del paese, tra Nord e Sud. Anche restringendo l'ambito al solo mondo del lavoro, abbiamo uno tra i più bassi tassi di scolarizzazione in Europa: più di un lavoratore su quattro ha la quinta elementare e due su tre arrivano alla terza media. In un recente saggio pubblicato su «Il Mulino» Romano Prodi sostiene che, nel contesto del sistema produttivo attuale, avere la terza media significa più o meno essere analfabeti.

Abbiamo un sistema scolastico caratterizzato da forti limiti: la formazione professionale in alcuni casi è inesistente nei punti strategici; analogo discorso possiamo fare per la formazione in alternanza scuola-lavoro, soprattutto nella fase di ingresso nei settori produttivi; mentre i cosiddetti rapporti a causa mista e i contratti di formazione-lavoro non hanno potuto svilupparsi. La formazione continua, indispensabile per adeguare la professionalità al mutare dell'organizzazione del lavoro, praticamente non esiste. In modo particolare, gli interventi nella fase della formazione post-secondaria, quella che crea le professionalità trainanti nel sistema produttivo, appaiono erratici e provengono da ben tre Ministeri, nonché dalle regioni che spesso agiscono in modo disarticolato ed in competizione tra loro.

Da ultimo, vorrei affrontare il tema della disoccupazione giovanile, cui bisogna porre attenzione particolare. Occorre creare percorsi di incontro col mondo del lavoro per i giovani, che affrontino i rischi e i problemi che tale approccio comporta. Bisogna inoltre creare le condizioni per offrire concrete opportunità di lavoro ai giovani ad alta scolarità, i quali, soprattutto nel Mezzogiorno, hanno come via d'uscita tendenziale l'emigrazione nel Nord Italia o all'estero, impoverendo così uno dei fattori strategici dell'economia e della società meridionali.

Queste sono le considerazioni che ritenevo opportuno offrire alla Commissione: qualora lo riteneste necessario, comunque, possiamo farvi avere documenti analitici per l'ulteriore approfondimento del problema.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che i temi posti dai nostri ospiti siano di diverso tipo ma possano risultare comunque molto utili per inquadrare il lavoro della Commissione, tenendo conto dell'evoluzione del mercato del lavoro. Credo che possano essere anche utili al dibattito sul decreto-legge n. 57.

Invito i colleghi che intendessero porre delle domande ai rappresentanti delle confederazioni sindacali a prendere la parola.

**CARRARA.** Signor Presidente, non so se il ritenere ancora oggi centrale il problema dell'occupazione rappresenti una sopravvivenza ideologica o meno; in questo periodo continuiamo a parlare di grandi progetti di riforma e a dimenticare che questo problema non potrà essere risolto con riforme ma soltanto con iniziative mirate.

Ritengo allora utile una consultazione delle organizzazioni sindacali prima della conversione in legge del decreto-legge n. 57, magari nel corso di una prossima seduta.

Infine, rispetto ai problemi richiamati dagli auditi e relativi al forte processo di deindustrializzazione, non dobbiamo dimenticare il settore primario, il quale richiede un'analisi di approfondimento, perchè rischia di diventare l'anello più debole dei vari processi economici.

**PELLEGATTI.** Signor Presidente, in tutte le fasi relative a questa indagine conoscitiva, sia durante l'audizione con il Ministro del lavoro che in quella con il dottor Borghini, per finire oggi con l'audizione delle organizzazioni sindacali, ci si è riferiti all'aspetto specifico della formazione professionale.

Dal momento che si sta discutendo di provvedimenti che riguardano l'occupazione, sia il Ministro che il dottor Borghini hanno avanzato delle proposte riguardo alla formazione professionale. In sede di discussione della legge finanziaria, il Ministro del lavoro suggerì di esaminare una proposta relativa all'accentramento della formazione professionale nelle mani dello stesso Ministero del lavoro. Attualmente siamo in una fase di passaggio; è stato nominato un nuovo Ministro e quindi il problema dovrà essere affrontato nuovamente.

Vorrei chiedere alle organizzazioni sindacali in che modo potrebbe essere affrontata la gestione della formazione professionale e quali siano le istituzioni più indicate per occuparsene. In questo modo si potrebbe porre fine una volta per tutte alle polemiche che spesso ne sono scaturite, come quella relativa alla notizia apparsa sulla stampa, concernente i fondi per la formazione professionale che sarebbero serviti soltanto ad arrestare gli assessori regionali preposti all'utilizzo di essi.

**PRESIDENTE.** Il dottor Bertinotti ha giustamente osservato che le cause della mancata ripresa industriale, soprattutto in alcune aree, sono dovute al decentramento, in particolare nella media industria, verso zone produttive dell'Europa orientale. In compenso è stato compiuto uno sforzo per dislocare diversamente i complessi industriali della Fiat e della Piaggio, nell'ottica di una programmazione per gli interventi nel Mezzogiorno.

Dal momento che il dottor Bertinotti ha valutato insufficienti quelle che io precedentemente ho considerato precondizioni per attivare processi di sviluppo soprattutto in aree degradate, vorrei sapere da lui quali siano problemi che emergono ai fini di un decentramento produttivo nelle aree meridionali. Vorrei sapere se si tratta di un problema di servizi, di organizzazione della società civile o di organizzazione complessiva del territorio e come il sindacato ritenga sia opportuno affrontare la situazione essendo venuto meno uno strumento tradizionale quale era l'intervento straordinario. In quali forme si può recuperare quella capacità progettuale di cui lei ha parlato, per superare i problemi presenti in queste aree svantaggiate? Inoltre, vorrei chiedere al dottor Viviani un chiarimento riguardo ai problemi legati alla disoccupazione giovanile. Lei ha rilevato che il superamento di certi livelli di disoccupazione mette in crisi la democrazia nelle aree del

Mezzogiorno. In passato, sulla base di alcuni provvedimenti, sono stati portati avanti progetti integrativi e proposte progettuali da parte di organismi pubblici per attivare nuove forme di rapporto tra i disoccupati e il mondo del lavoro. Queste situazioni sono venute meno e non è stato introdotto alcun elemento innovativo. Vorrei sapere se il sindacato ritiene che esistano delle condizioni o delle proposte nuove in questo settore. Non ci si può limitare soltanto all'attivazione di opere pubbliche nel Mezzogiorno. La legge n. 44 del 1986 ha dato qualche risultato positivo e inoltre alcune organizzazioni politiche hanno tentato di allargarne l'efficacia a settori delle organizzazioni civili e sociali, sebbene la medesima legge, così come era stata concepita, facesse riferimento soltanto a settori produttivi.

Anche il citato decreto-legge n. 57 prevede una forma di intervento in questo senso per cui vorrei sapere quali sono le indicazioni che il sindacato propone per affrontare questa situazione.

*BERTINOTTI.* Indubbiamente la questione occupazionale nel Mezzogiorno citata dal Presidente è molto complessa e credo che si possa rispondere richiamando il quadro, cui ho fatto riferimento in generale, delle politiche del lavoro e dell'occupazione.

Il Mezzogiorno si presenta con una connotazione assolutamente specifica: da un lato richiede forme di intervento generale, dall'altro appunto il suo *deficit* di industrializzazione richiede interventi specifici e mirati. Continuo a pensare che il problema del Mezzogiorno d'Italia andrebbe affrontato con interventi collocati in un orizzonte internazionale, ma non semplicemente mutuandoli dalla pur sempre necessaria politica di integrazione europea. Occorre considerare il modo in cui i paesi del Sud d'Europa agiscono nel Mediterraneo e si pongono in questa zona di frontiera; questa si costituisce una precondizione per una politica di sviluppo del Mezzogiorno.

Ciò detto, a me pare che occorra attivare una vera e propria politica industriale. Nonostante che in generale non si possa più pensare di avere risposte positive al problema dell'occupazione semplicemente con la crescita industriale (anzi colgo l'occasione per sottolineare ancora che neanche dalla crescita in generale possiamo immaginare di avere una risposta in termini occupazionali)...

*PRESIDENTE.* Anche l'America lo dimostra.

*BERTINOTTI.* ...tuttavia, le politiche industriali sono molto importanti per qualificare la «spina dorsale» del sistema. È necessario anzi strutturare l'economia del paese in un orizzonte internazionale e nel Mezzogiorno c'è una ragione ulteriore per farlo: si registra infatti un *deficit* troppo grave nei confronti del processo di integrazione europea. Quindi, una politica industriale deve essere pensata e progettata in questo senso.

Credo inoltre che il Mezzogiorno abbia delle riserve che potrebbero essere utilizzate in termini di sviluppo. Lei prima, signor Presidente, ha fatto riferimento alla situazione dell'organizzazione della società civile nel Mezzogiorno: questo davvero è un punto essenziale. Richiamo lo studio elaborato da Pierre Carniti a questo riguardo: egli ha avuto

l'intuizione che occorre lavorare nel Mezzogiorno attraverso la costituzione delle condizioni di convivenza civile atte a sviluppare una domanda di politica industriale. È evidente a tutti il rapporto punitivo che l'intreccio tra politica, affari e attività criminose ha determinato nel Mezzogiorno.

Comunque, a prescindere da questo aspetto, uno sviluppo industriale oggi presuppone un territorio che sia in grado di accoglierlo. A un livello così degradato di qualità della vita, persino le forze nuove di sviluppo rischiano di essere penalizzate. Ed allora un piano diffuso di risanamento del Mezzogiorno, in particolare nelle grandi aree urbane, è - per così dire - un'infrastruttura necessaria, assai più di quella sanitaria o dei trasporti: mi riferisco al risanamento della società civile, all'innalzamento della qualità della vita.

Infine, penso che bisognerebbe elaborare dei progetti integrati di intervento, come il piano Senigallia. È evidente che nessuno può pensare di risolvere il problema creando grandi stabilimenti; ma abbandonare questa idea non vuol dire abbandonare qualsiasi idea. Si pone un problema di pianificazione (termine oggi desueto) anche nelle forme di organizzazione dell'intervento socio-economico di forte innovazione.

*VIVIANI.* Vorrei rispondere alla domanda formulata dalla senatrice Pellegatti, circa l'idea che ha il sindacato sulla gestione del sistema di formazione professionale. Abbiamo espresso delle indicazioni sufficientemente articolate, che sono state inserite anche negli accordi recentemente stipulati con le controparti imprenditoriali (Confindustria e Confederazione generale italiana dell'artigianato). Attualmente stiamo contrattando con la Confapi per stabilire un assetto nella gestione dei sistemi di formazione professionale. Noi pensiamo ad un sistema formativo integrato, che determini una sinergia tra sistema scolastico e formazione professionale, con il coinvolgimento innanzi tutto dei tre Ministeri dell'università, della pubblica istruzione e del lavoro, a livello centrale, e delle regioni, a livello locale. In tal modo si può definire un assetto integrato e unitario del sistema, evitando sovrapposizioni, competizioni e conflitti che attualmente esistono.

Il secondo elemento è rappresentato da una forte assunzione di responsabilità e di partecipazione diretta dei soggetti economici e sociali. Come dimostra l'esperienza in questo campo dei paesi più evoluti, il coinvolgimento delle parti sociali ha determinato un salto di qualità del sistema. Da questo punto di vista possiamo rilevare che le recenti intese tra le parti sociali prevedono l'istituzione di organismi bilaterali che si impegnano ad operare un monitoraggio e ad esaminare la domanda formativa espressa dal sistema produttivo e, attraverso l'individuazione di tale domanda, ad agevolare un «dialogo» con l'offerta in modo da raggiungere una sintesi maggiore. Riteniamo questo un passaggio indispensabile.

Spesso si determina una divaricazione radicale tra l'attività che svolge il sistema professionale e la domanda formativa delle imprese. Cito la mia regione, il Veneto: in base ad una ricerca effettuata concordemente dalle parti sociali, sono state individuate 66 nuove figure professionali che rappresentano l'asse portante del fattore umano

nel sistema produttivo veneto negli anni '90. Rispetto a queste 66 qualifiche, solo tre sono attualmente coperte dal vigente sistema formativo: questo evidenzia la totale divaricazione esistente. Occorre allora arricchire il processo formativo con la formazione in alternanza scuola-lavoro, con la formazione continua ed in particolare con la formazione post-secondaria.

Da ultimo, bisogna risolvere il problema delle competenze. Ritengo che il conflitto che si è aperto in questa materia tra Stato e regioni (da parte dello Stato con una spinta alla centralizzazione, da parte delle regioni con una pura e semplice rivendicazione della gestione di questi problemi) richieda, accanto ad una strategia generale, una definizione delle competenze: contemperare queste due esigenze significa costruire veramente un sistema formativo integrato.

Per quanto riguarda la domanda del Presidente circa le prospettive di formazione giovanile nel Mezzogiorno, i limiti dell'esperienza del passato sono essenzialmente duplici. In primo luogo, i soggetti istituzionali che hanno gestito questa fase più che innovare, agevolando effettivamente una maggiore corresponsabilizzazione dei giovani coinvolti in qualche modo nella costruzione di nuove prospettive di lavoro, hanno fatto ricorso sostanzialmente ad interventi di tipo assistenziale, spesso ridotti all'erogazione di un'indennità senza la corresponsione di un impegno adeguato.

In secondo luogo, si è commesso l'errore di creare iniziative mettendo assieme migliaia di giovani, facendo loro balenare la possibilità di un ingresso in massa magari nella pubblica amministrazione, ma collocandoli su un binario morto. È necessario allora realizzare progetti di entità limitata e precisa, che coinvolgano e responsabilizzino i giovani. Bisogna diffondere la cultura in base alla quale il lavoro è un diritto, ma anche una conquista difficile nella società italiana degli anni '90, per cui tutti devono impegnarsi per la propria formazione e nella ricerca di occasioni.

Certamente, va privilegiato l'ambito dei lavori socialmente utili, soprattutto nel quadro del risanamento urbano, della conservazione del patrimonio ambientale e della valorizzazione di quello storico-artistico. Tutto ciò richiede da parte degli enti locali la capacità di individuare le domande della collettività tese a migliorare la qualità della vita e i *soggetti cui affidare questi compiti dopo un'adeguata formazione*. A nostro parere, infatti, la legge n. 44 del 1986 è un ottimo esempio, ma ha funzionato poiché è stata osservata una linea di rigore, di indipendenza da tutti i condizionamenti. Non a caso si è avuta la possibilità di utilizzare, attraverso l'istituto dei comandi, la pubblica amministrazione: chi andava bene è rimasto, chi non andava bene è stato rinviato all'amministrazione di provenienza, con una sensibilizzazione assolutamente anomala rispetto ai normali modi di funzionamento della pubblica amministrazione stessa. Abbiamo soggetti - penso al genio civile o al Ministero della protezione civile - che hanno competenze logistico-organizzative che potrebbero essere utilizzate per la realizzazione di alcuni di questi progetti: essenziale è non lasciare le cose come stanno, ma mobilitare la parte migliore della società italiana. Ripeto: *l'esperienza della legge n. 44 dimostra la ricchezza della risorsa umana giovanile presente nel Sud*. A mio avviso è delittuoso non dare a questi

giovani occasioni di applicazione responsabile, senza fare promesse false o individuare facili percorsi. Il lavoro è una conquista difficile, ma deve essere data ai giovani la possibilità di intraprenderla.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti delle organizzazioni sindacali per il loro apporto ai nostri lavori. Quanto ci hanno detto sarà tenuto in grande considerazione sia nell'affrontare le questioni più generali di nostra competenza, sia nel corso dell'esame del decreto-legge n. 57 per il sostegno all'occupazione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT.SSA MARISA NUDDA**

