

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE IN ITALIA

7^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 NOVEMBRE 1993

Presidenza del Presidente COVATTA

INDICE

Indagine conoscitiva sulla situazione occupazionale in Italia

Documento conclusivo

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 3, 8
SMURAGLIA (PDS)	3

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla situazione occupazionale in Italia.

Dichiaro aperta la discussione sullo schema di documento conclusivo da me illustrato nella seduta del 27 ottobre 1993.

SMURAGLIA. Signor Presidente, sono convinto che l'impostazione complessiva della relazione finale sia sostanzialmente positiva ma che vi sia bisogno di una serie di approfondimenti su alcuni punti - e per quanto mi riguarda di alcune correzioni - tenendo conto del fatto che questa è un'indagine che riguarda uno dei problemi fondamentali in questo periodo.

La Commissione lavoro, dopo aver svolto questa indagine, dovrà stendere un documento che abbia degli elementi di novità e un margine di completezza poichè sarà destinato - si spera - a restare come punto fermo in materia.

Le seguenti osservazioni richiederebbero qualche maggiore approfondimento e qualche precisazione. Anzitutto, nella parte relativa alla diagnosi della situazione mi sembra indispensabile che la Commissione fornisca dei dati precisi e aggiornati sullo stato dell'occupazione. Su questo aspetto vi è una singolarità, cioè la discordanza dei dati perfino tra organi ufficiali. La Banca d'Italia fornisce delle indicazioni, altri organismi ne danno altre: sarebbe opportuno che al termine dell'indagine fossimo in grado di dire esattamente qual è la situazione, quali sono i posti a rischio suddivisi per settore, di quale tipo è questo rischio, fornendo un quadro complessivo della situazione. È importante disporre dei dati per quanto riguarda il settore industriale e il settore del terziario, posto che nella relazione si discute di questi due aspetti e delle differenze che li caratterizzano.

Inoltre, mi parrebbe interessante che fossero indicati gli elementi precisi della suddivisione dell'occupazione e della disoccupazione a seconda delle aree geografiche poichè è ormai pacifico che la crisi non riguarda più solo il Mezzogiorno o il Centro dell'Italia ma anche il Nord; questo nuovo connotato merita di essere oggetto di una esplorazione e di una esposizione sufficienti.

Per le categorie che sono particolarmente investite dal problema dell'occupazione (i lavoratori anziani, giovani e le donne) dovremmo fornire un contributo di conoscenza veramente importante.

Indicherei come elementi da sottolineare ai fini del giudizio e della valutazione finale, in primo luogo il fatto che il tasso di disoccupazione giovanile è più elevato in Italia rispetto ad altri paesi e per quale motivo ciò si è verificato; in secondo luogo, che l'Italia dopo la Spagna è il paese con il più alto livello di disoccupazione femminile e anche questo meriterebbe una sottolineatura.

Il fatto che la crisi investa in modo massiccio per la prima volta il Centro-Nord è anch'esso un aspetto da evidenziare, così come lo è l'emergere della figura del disoccupato adulto, cioè colui che, avendo maturato una notevole esperienza lavorativa, si trova ad essere, o rischia di essere, espulso non solo da uno specifico posto di lavoro ma addirittura dall'area lavorativa nel suo complesso. Il fenomeno è particolarmente rilevante nel Nord e rappresenta un'assoluta novità l'uscita dal mondo del lavoro di un lavoratore non in età pensionabile che abbia una notevole esperienza lavorativa.

Un altro punto che intendo considerare è quello che interessa le cause della crisi. In particolare, mi sembra che meriterebbe particolare attenzione l'aspetto, al di là della crisi europea e mondiale, che riguarda la situazione italiana. Non credo possiamo esimerci dal rilevare come di fronte al *boom* degli anni Ottanta la classe imprenditoriale non abbia fatto nulla per evitare che anni dopo subentrasse la crisi. In altre parole credo debba essere sottolineata l'assoluta carenza degli investimenti e delle azioni di riconversione e ristrutturazione industriale e soprattutto la carenza di attenzione rispetto ai problemi dell'innovazione tecnologica che avrebbero potuto costituire uno degli elementi essenziali per evitare il verificarsi di una crisi futura.

Mi pare sia giusto attribuire alcune responsabilità ad una situazione di carattere generale ma anche alcune responsabilità specifiche a chi non ha pensato all'avvenire nei momenti d'oro. Se non si fosse di fronte ad una tragedia per i lavoratori si potrebbe dire che in Italia è accaduto come nella favola della cicala che non ha accumulato nei momenti buoni.

Un'altra valutazione particolarmente approfondita deve essere fatta circa gli effetti delle tecniche usate in questi anni a sostegno dell'occupazione e del reddito. A questo proposito è importante che la Commissione esprima un giudizio. A mio parere in questi anni c'è stata quella che alcuni studiosi hanno chiamato deregolamentazione strisciante e, rispetto a questa espressione, devo osservare solo che questa deregolamentazione non è stata neanche tanto strisciante e diversi istituti fondamentali del diritto del lavoro e alcune garanzie fondamentali sono stati fortemente attenuati. Molto è stato elasticizzato e flessibilizzato e questo - si è detto - nell'intento di salvaguardare i livelli occupazionali e favorire nuove possibilità.

Il giudizio se questo abbia funzionato o no e se si debba procedere o meno su questa strada credo sia imprescindibile. In realtà in questi anni il lavoro a tempo parziale ha avuto una certa diffusione e il lavoro a tempo determinato, che una volta era un'assoluta eccezione, è diventato ora una costante crescente; è stato introdotto un sistema di deroghe a favore della discrezionalità delle imprese nelle assunzioni rispetto alla rigidità del passato. Mi sembra che tutto questo alla fine non abbia prodotto risultati concreti e apprezzabili.

Questo va detto non tanto per esprimere un giudizio sul passato quanto perchè nelle proposte che si fanno per risolvere il problema dell'occupazione in Italia mi pare non convenga ripercorrere ancora queste strade se prima non si verifica l'efficacia degli strumenti sin qui adottati.

Ci sono degli interrogativi rispetto ai quali credo si debba fornire una risposta pertinente. La relazione ha già fornito alcune risposte ma occorre che sia intensificata e completata.

Una valutazione sulla qualità dell'attuale crisi industriale e dei suoi connotati specifici in Italia; la capacità del terziario di configurarsi ancora - sia pure parzialmente - come un settore di rifugio (come è sostanzialmente avvenuto nel passato); l'utilità o meno di strumenti nuovi di «flessibilizzazione» e l'utilità e l'efficacia di ispirazioni alla pura logica del mercato; il rapporto tra posti di lavoro a rischio e disoccupazione; infine, il rapporto tra politica di sviluppo, politica industriale, qualificazione dei servizi e politica di riqualificazione del lavoro: sono interrogativi che ci troviamo dinanzi e che hanno bisogno di una risposta precisa che la Commissione deve dare al termine di un'indagine conoscitiva di questo rilievo.

Ancora un'osservazione circa la quale forse possono registrarsi alcune divergenze di valutazione: l'accordo sul costo del lavoro firmato il 23 luglio scorso dal Governo e dalle parti sociali deve avere i riconoscimenti che merita, ma non più di questo nel senso che è un accordo con molte luci ma anche con alcune ombre. In particolare, se si voleva attuare una politica dei redditi, mi sembra che gli strumenti a ciò destinati siano ancora parziali e, del resto, si registra ancora un notevole ritardo nella loro utilizzazione. D'altra parte continuo a non trovare traccia delle linee di politica industriale in alcun atto del Governo successivo all'accordo del 23 luglio; e allora, o l'accordo non era sufficiente da questo punto di vista oppure è stato disatteso. In quest'ultimo caso dovremmo protestare o comunque cercare altre strade.

In realtà rilevo ancora la prevalenza di una politica assistenziale e degli ammortizzatori sociali, anche se la ritengo indispensabile perché non si può chiudere di colpo il rubinetto e dire che c'è la crisi e che chi si trova in condizioni disagiate deve arrangiarsi. È giusto che vi siano gli ammortizzatori sociali, è giusto che gli istituti vigenti vengano disciplinati anche *ex novo* per avere un sistema più efficiente, però tutto ciò deve essere posto all'interno di un corretto quadro di equilibrio rispetto alla soluzione vera nel tempo, ossia alla politica di sviluppo industriale.

Ritengo opportuno soffermarmi anche sull'istituto del lavoro interinale, sul quale sono contenuti alcuni accenni positivi nella relazione conclusiva redatta dal senatore Covatta. So bene che le organizzazioni sindacali hanno accettato di inserire un riferimento al lavoro interinale nell'accordo sul costo del lavoro, però ciò non è sufficiente perché si profila solo l'immagine di un istituto che potrebbe essere introdotto in Italia, come è accaduto in altri paesi, senza tener presente la nostra legislazione garantista. Non bisogna dimenticare, infatti, che parliamo di un istituto che, fino a quando non sarà varata una legge apposita, è vietato; finora questa forma di lavoro si è

configurata come un reato. Di conseguenza, il passaggio dall'area della illiceità al riconoscimento legale non può avvenire senza che esso sia accompagnato da un complesso di garanzie; quindi si può prevedere l'introduzione del lavoro interinale, ma occorre collocarlo in un ambito in cui siano previste anche alcune garanzie dal punto di vista penale.

In tutti i sacri testi che si occupano di questo tema continuo ad imbartermi in espressioni di entusiasmo per una figura nuova, ma non ho ancora trovato un autore in grado di fornire dati compiuti, comunemente apprezzabili su quali effetti abbia prodotto il lavoro interinale nei paesi in cui è già stato sperimentato. Se non consideriamo questi aspetti, rischiamo di fare la figura di quelli che apprezzano un fenomeno nuovo di per sé ma che non sanno bene dove esso li porterà, e ciò potrebbe essere tanto più delicato per noi in quanto si tratta di una figura che si inserisce in un sistema di norme fino a questo momento piuttosto rigido.

Diciamo allora che dovranno essere introdotte nell'ordinamento italiano alcune forme di lavoro interinale, ma con altrettanta chiarezza dobbiamo anche affermare che ciò non può rappresentare una deroga al nostro sistema di garanzie; anzi, forse dovremmo indicarne di ulteriori affinché l'attuazione dell'accordo sul costo del lavoro non si risolva in una negazione di quanto abbiamo sostenuto fino ad oggi, ma rappresenti una evoluzione possibilmente positiva. Conciliare la «flessibilizzazione» e l'introduzione di tipologie nuove con un meccanismo di garanzie al quale è opportuno che non si rinunci, tanto più in periodi di difficoltà economica, è un aspetto da affrontare con prudenza. È infatti noto che nei tempi d'oro le garanzie servono a poco: sono come le costituzioni che, in realtà, servono soltanto quando c'è una minaccia di crisi perché, altrimenti, i principi in esse previsti si applicano correntemente; ad esse si deve ricorrere quando ci si trova in particolari difficoltà. In questi giorni forse è giusto richiamarsi alla Costituzione come alla norma fondamentale che può proteggerci da quanto sta avvenendo e da quello che potrà accadere. Qualcosa di analogo succede nel sistema di garanzie che diventa irrinunciabile, anche se può essere modificato - lo ripeto - nei momenti di particolare difficoltà. Tuttavia modificare il sistema di garanzie può voler dire semplicemente passare da un sistema rigido ad uno più dinamico, senza che venga soppressa la funzione fondamentale svolta da sempre.

Vorrei svolgere rilievi analoghi anche per quanto riguarda i contratti di solidarietà, che figurano invece già introdotti nel nostro sistema e che hanno molto stentato a produrre effetti concreti. Mi chiedo perché finora non abbiano avuto una più ampia diffusione, visto che sulla carta essi sembrano certamente positivi. Occorre quindi cercare il motivo di tali mancati risultati per apportare eventualmente alcune correzioni e indicare su quale strada ci si debba muovere per incentivare soluzioni adeguate, soprattutto in un periodo di crisi occupazionale come quello attuale.

Sono poi del tutto contrario alla chiamata nominativa in agricoltura. La storia italiana dimostra che questo istituto presenta dei problemi, delle difficoltà e dei rischi enormi, visto che il nostro è un paese nel quale si pratica ancora il caporalato. È recente la notizia di pratiche di caporalato nella provincia di Bergamo, nell'estremo Nord d'Italia:

figuriamoci cosa succede nel Sud. Le norme sul collocamento in agricoltura, quindi, devono necessariamente mantenersi rigide perchè prestarsi a discriminazioni o ad altre forme di intervento o di intermediazione è particolarmente pericoloso. Dobbiamo porre notevole attenzione al riguardo e credo, anzi, che debbano essere adottati strumenti specifici.

Ritengo poi che nel nostro documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'occupazione non debba mancare una valutazione ampia e approfondita su una tematica che sta interessando tutta l'Europa con l'espressione di varie posizioni sulle quali, però, non mi soffermerei a lungo: mi riferisco alla diminuzione dell'orario di lavoro senza, naturalmente, una riduzione corrispondente della retribuzione. È un sistema praticabile che può andare incontro ad un'esigenza diffusa in un momento di crisi oppure no? Mi sembra importante che la Commissione lavoro del Senato esprima una posizione chiara su questo punto perchè esso costituisce oggetto di rivendicazione di vari settori, anche se presenta delle incertezze. Per esempio, vi sono diverse associazioni e organizzazioni femminili che stanno sostenendo la riduzione dell'orario di lavoro con molta forza, e si capisce perchè. Posto che il settore femminile, essendo uno dei più deboli, e uno di quelli che maggiormente risente della crisi e dell'espulsione dal posto di lavoro, l'idea che si possa lavorare meno per avere più occupazione mi sembra un'idea non peregrina da esaminare attentamente.

Ancora - e mi avvio rapidamente a concludere - quando parliamo di politica attiva del lavoro, che è un aspetto sacrosanto, bisogna decidere anche se essa debba essere realizzata con o senza i lavoratori. Questo è un punto fondamentale perchè questa politica si può realizzare in vari modi: dall'alto, e credo che questa abbia poche prospettive di successo; in forma consociativa tra Governo, lavoratori e sindacati, e credo che anche questa abbia scarse possibilità di successo; in forma di confronto continuo, che rappresenta una delle tante forme di partecipazione, mantenendo ciascuna delle parti la propria autonomia, e questa credo possa avere uno sviluppo concreto. Si ascoltano anche le parti, ci si confronta sui punti fondamentali, si delineano i tratti strategici di una politica che non può che essere di lungo respiro.

A questo punto interviene un problema delicato e serio che è quello relativo ai soggetti con cui si opera il confronto. La tematica della rappresentatività sindacale, in questo momento una delle più delicate, non può essere ignorata da noi anche perchè diversi progetti di legge sono pendenti presso le Camere. Il Governo, anche per bocca del ministro Giugni, si è impegnato a dare un'accelerazione alla discussione di queste leggi per trovare finalmente una soluzione ad una situazione che è ormai bloccata da decenni.

Non credo che, una volta risolto il problema della rappresentatività sindacale sul piano legislativo, sia risolto il problema dell'occupazione; tuttavia, questo può essere lo strumento per l'avvio di una politica di relazioni industriali che possa servire a creare anche consenso ma soprattutto un confronto su una politica che ha bisogno di essere di ampio respiro con strategie immediate. Questa è la conclusione alla quale dovremmo arrivare. Ha ragione il ministro Giugni quando dice che non bisogna riporre troppe speranze solo sull'appendiabiti del

Ministero del lavoro che può fare alcune cose ma altre, quelle di fondo e quelle strategiche, dipendono dall'intero Governo. Questa è un'affermazione largamente condivisibile e serve a sottolineare che vi è l'assoluta necessità di passare finalmente al piano strategico muovendosi contemporaneamente su due piani: quello dell'intervento immediato nelle situazioni di crisi, per mantenere gli ammortizzatori sociali e quanto occorre per non creare una situazione di perdita di posti di lavoro e di mancato sostegno al reddito; ma contemporaneamente e senza ritardi occorre finalmente avviare quella politica industriale, che nella stessa relazione si indica come carente, e quella politica attiva del lavoro che è assente nelle linee strategiche del nostro paese. Queste non vanno intese come politiche da adottare in due tempi ma devono essere concomitanti e contemporanee perchè altrimenti non ci sarà più tempo di fronte all'espulsione di milioni di lavoratori dal posto di lavoro che si potrebbe presentare drammaticamente nei prossimi anni. Sarebbe troppo tardi.

Dobbiamo concludere con molta chiarezza e fermezza che si è già perso troppo tempo, non è possibile aspettare oltre e bisogna muoversi contemporaneamente su due piani per delineare, anche sul piano di corrette relazioni industriali, una politica strategica di lungo respiro, ma che abbia anche alcuni effetti immediati.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Smuraglia per il suo intervento.

Rinvio il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo nell'indagine conoscitiva.

I lavori terminano alle ore 9,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOITSSA MARISA NUDDA