

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE OCCUPAZIONALE IN ITALIA

10^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 23 NOVEMBRE 1993

**Presidenza del Presidente COVATTA
indi del Vice Presidente COVIELLO**

INDICE**Indagine conoscitiva sulla situazione occupazionale in Italia****Documento conclusivo****(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE:	
- Covatta	<i>Pag.</i> 3
- Coviello	17
COVIELLO (DC)	3
MOLINARI (Verde-La Rete)	14
ROMEO (PSI)	9
STEFANELLI (Repubbl.)	11

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Principe.

I lavori hanno inizio alle ore 16,30.

Presidenza del Presidente COVATTA

DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Seguito della discussione e rinvio)

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

Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta antimeridiana del 10 novembre 1993.

COVIELLO. Signor Presidente, abbiamo letto con attenzione lo schema di documento conclusivo da lei redatto sull'oggetto dell'indagine e possiamo affermare la nostra adesione all'impianto complessivo dello stesso rispetto ai temi evidenziati. Condividiamo infatti le analisi e le indicazioni sulle politiche attive del lavoro e anche le proposte di politica macroeconomica suggerite.

Da parte del Gruppo DC si annette un grande rilievo all'indagine della nostra Commissione sulla situazione occupazionale, sia per dare un contributo al dibattito in corso sull'attuazione dell'accordo del luglio 1993 e sui tre provvedimenti in esso contenuti (dei quali il primo è già all'esame della Commissione), sia per prestare la dovuta attenzione al tema che, come si afferma nella relazione, sembra carente nella politica economica del Governo. La questione del lavoro e dell'occupazione è al contrario drammaticamente presente nel tessuto sociale e lo evidenziano le vicende, in particolare del Mezzogiorno, legate agli scioperi e alle manifestazioni sindacali.

Il Gruppo democristiano ha voluto partecipare con grande senso di responsabilità a questa indagine ed ha elaborato un documento, che in alcune parti illustro e che rassegno alla Commissione. Il documento è stato redatto da un gruppo di parlamentari democristiani della Camera e del Senato e costituisce la linea sulla quale il Gruppo intende muoversi per la discussione dei provvedimenti in corso di esame e per dare un'ulteriore sterzata alla politica del Governo su questo argomento. Consegno tale documento al Presidente e chiedo che ne tenga conto nella stesura definitiva a conclusione

dell'indagine per evidenziare maggiormente alcune questioni, solo accennate nella bozza di risoluzione.

Mi riferisco: ai divari del livello di disoccupazione all'interno del Paese; alla diffusione della inoccupazione nel territorio ed anche alla diversa partecipazione dei vari gruppi sociali a questo dramma: dei giovani, delle donne e dei lavoratori anziani espulsi dal ciclo produttivo dalla crisi che, a partire dal novembre 1992, ha aggredito il Paese. Occorrerebbe allora inventariare le specificità delle diverse situazioni per dare una raffigurazione del fenomeno più realistica. Forse si sente la mancanza dei sopralluoghi programmati in primo tempo, che avrebbero permesso di affrontare con una visione più realistica il fenomeno e di riportare tali situazioni nel documento conclusivo.

Deve essere evidenziata maggiormente la drammaticità di alcune situazioni anche per verificare, (come sottolineava il dottor Bertinotti nell'audizione su questo tema) il tasso di sicurezza democratica e la tenuta del sistema sociale nelle aree di crisi del paese. Lo stesso dottor Gianfranco Borghini (responsabile del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione presso la Presidenza del Consiglio) evidenziava la necessità di integrare, per la predisposizione degli strumenti che stiamo per approvare, le analisi e le politiche generali con una verifica più puntuale degli interventi, comunque mirati e correlati alla situazione reale del paese. Mi riferisco alla metodologia (che ci è stata presentata, sulla quale concordiamo) della territorializzazione e della verifica delle questioni per aree e per comparti: aree colpite da crisi di settore ed aree di deindustrializzazione come Genova, Prato e Porto Marghera; aree di antico sottosviluppo, di assetto rurale e agricolo nelle quali è presente una disoccupazione elevatissima e di lunga durata, con accentuate ripercussioni sui giovani e le donne; aree poi in cui si cumulano questi due fenomeni; aree in cui il problema è particolarmente drammatico, come la Calabria, la Campania, a Bagnoli, a Napoli ed a Caserta, o la Sardegna, nella zona del Sulcis, la Valle del Basento in Basilicata.

Da queste verifiche avremmo potuto rivedere in qualche modo le posizioni assunte dal Governo ed elaborare risposte differenziate. Vi sono infatti aree in cui la normativa generale sugli ammortizzatori sociali e sulla flessibilità del lavoro potrà certamente esplicare effetti positivi, in relazione alla necessità di un recupero dell'occupazione. Per altre aree non è sufficiente la normativa generale, ma è necessario adottare nuovi ed appositi strumenti, come ad esempio «l'autorità di coordinamento» che si era pensato di istituire a Porto Marghera e per il porto di Genova. In queste aree vi è un tessuto imprenditoriale in crisi che tuttavia possiede una capacità di espressione economica e territoriale che può consentire un recupero produttivo ed una ripresa dell'occupazione.

Vi sono infine aree per le quali si richiedono terapie radicali, come suggeriva il dottor Borghini, sul modello che sta perseguendo la Comunità economica europea in Scozia; aree per le quali, cioè, non basta emanare provvedimenti generali, adatti per tutto il paese, ma occorre affrontare le tre questioni: l'abbattimento del costo del lavoro, la realizzazione di nuove infrastrutture per il territorio e la predisposizione di interventi volti a recuperare l'afflusso delle grandi imprese in

queste zone. Sono queste le aree del Mezzogiorno, zone di industrializzazione fallita e di deindustrializzazione e zone di antica disoccupazione giovanile e sottooccupazione.

Il documento che presento all'attenzione della Commissione evidenzia queste differenziazioni e, in particolare, sottolinea due aspetti per meglio affrontare il dibattito sulle politiche e sull'evoluzione della normativa sulla tutela della disoccupazione.

Noi affermiamo, che l'occupazione non è solo correlata al ritmo di crescita economica e quindi al livello di investimenti e crescita del reddito, ma anche al grado di intensità di lavoro nei processi produttivi. Infatti se risulta modificata in termini negativi l'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito e si riduce l'intensità di lavoro rispetto ai processi produttivi in corso, la ripresa economica non consentirà il completo riassorbimento della disoccupazione, quanto meno di quella parte di 600.000 nuovi disoccupati prodotti tra la fine del 1992 ed il 1993. A nostro giudizio siamo di fronte alla rottura di un ciclo e, se la disoccupazione congiunturale si combinerà con quella tecnologica, la ripresa economica lascerà sulle coordinate economico-sociali l'effetto sull'occupazione prodotto dall'avanzamento tecnologico e della spinta alla competizione internazionale.

Dobbiamo quindi in qualche modo prendere coscienza che nei prossimi anni permarrà il fenomeno disoccupazione ed inoccupazione più vasto e più esteso di quello ereditato dal passato. Perciò il problema non si potrà affrontare con il solo armamentario tradizionale. Nel documento se riportiamo il dato relativo al 1975, ammontante ad un tasso di disoccupazione del 7 per cento; quindici anni dopo si trova con un tasso stabilizzato del 12 per cento; all'uscita della crisi degli anni 1990 le previsioni stimano un tasso medio di disoccupazione strutturale attorno al 15 per cento; tutto ciò conferma l'allargamento della fascia della disoccupazione, che va assumendo la forma di uno «zoccolo duro» sempre più consistente ed elevato.

Tutto ciò dovrà essere affrontato in termini più impegnativi, innovativi e incisivi, non limitandosi solo a varare provvedimenti congiunturali. Dovremo invece porci il problema di come riassorbire il numero crescente dei disoccupati strutturali. Livelli di disoccupazione così elevati portano certamente conseguenze negative sull'assetto democratico e sociale dei paesi. Ciò è pienamente presente alla Comunità economica europea che per la prima volta, si pone la questione predisponendo un «libro bianco» del presidente Delors per suggerire soluzioni politiche per tutti i paesi membri ed impegnarli ad affrontare in modo congiunto questo tema. Riteniamo che anche nell'applicatività del Trattato di Maastricht debba intervenire una considerazione specifica relativa all'occupazione, l'occupazione deve essere considerata uno dei problemi nodo che dovrà coniugarsi nel rilancio produttivo dell'Europa «rimettendo a regime» l'economia dei paesi aderenti alla Comunità.

È bene perciò prendere consapevolezza che a situazioni invariate nel prossimo decennio ci si trovi di fronte ad un nuovo allineamento della disoccupazione verso indici più elevati. La disoccupazione strutturale infatti deve determinare il primario impegno congiunto con il risanamento finanziario nella politica economica del Governo; l'Italia

non potrà certo agire da sola, ma dovrà cercare di aprire gli orizzonti nella politica comunitaria che deve essere orientata ad affrontare questa situazione in termini più generali ed impegnativi.

Intendiamo per questo poi segnalare alla Commissione la novità che si registra nell'ultimo decennio nella distribuzione territoriale e nei gruppi sociali interessati dal fenomeno della disoccupazione. Negli anni 1970 al Sud ed al Centro-Nord si registrava un equilibrio negli indici di disoccupazione. Si deve rilevare, invece, che agli inizi degli anni 1990, il 60 per cento della disoccupazione italiana riguardava il Mezzogiorno ed il 40 per cento il Centro-Nord. Nel meridione ai tradizionali disoccupati si aggiungono quelli dovuti alla crisi congiunturale con i nuovi espulsi dalla dismissione dell'industria delle partecipazioni statali. Negli anni più recenti si sommano un consistente numero di persone in cerca di prima occupazione. Mentre al Nord all'aumento dei disoccupati prodotti dalla crisi del sistema produttivo fa riscontro un minor numero di persone in cerca di prima occupazione. Vi è, insomma, nelle due aree una diversa dinamica demografica. Il Sud, presenta il più alto indice di natalità e mostra un saldo attivo nel livello di popolazione che si offre nel mercato del lavoro. Il Centro-Nord ormai presenta un saldo negativo nella bilancia demografica per cui, la disoccupazione che si registra congiuntamente al Centro-Nord può essere riassorbita dalla ripresa nei prossimi anni. Vi è poi anche un terzo aspetto, oltre ai due già evidenziati, ed è dalla minore propensione alla mobilità territoriale dei lavoratori del Mezzogiorno. Questi tre fenomeni congiunti producono un livello di disoccupazione estremamente elevato.

Negli anni 1950 e 1960 la risposta ci è stata data da una consistente emigrazione sia transoceanica sia all'interno dell'Europa e dell'Italia. A partire dagli anni 1980 non si è più verificata la propensione all'emigrazione. Le popolazioni meridionali rinunciano a cercare un'occupazione al di fuori della propria area e questo riguarda sia la manodopera qualificata che quella non qualificata.

Signor Presidente, dall'indagine che abbiamo effettuato dovrebbero emergere alcune sottolineature che mi auguro costituiscano l'elemento centrale della relazione della Commissione al Parlamento. La disoccupazione che si è manifestata in questi anni non è solo congiunturale, si è ridotta la risposta del sistema economico alla disoccupazione in quanto è diminuita la sua elasticità rispetto al reddito prodotto. Negli Stati Uniti alla ripresa economica non corrisponde una crescita dell'occupazione consistente. Anche nel nostro paese la ripresa economica probabilmente non produrrà un assorbimento della disoccupazione, ma essa almeno nel medio tempo darà solo la razionalizzazione degli impianti e l'introduzione di nuove tecnologie nel sistema delle imprese. Ciò perché si sta producendo la realizzazione di nuovi prodotti senza aumentare l'offerta di lavoro.

Diminuisce anche l'offerta di lavoro da parte della piccola e della media impresa. Come è stato evidenziato nel corso dell'indagine. Il processo di ammodernamento tecnologico ha interessato la piccola e media impresa per accrescere la competitività nel Mercato comune europeo.

Si è ridotta poi la capacità di assorbimento del lavoro da parte del settore dei servizi che è stato il «polmone» di assorbimento di mano

d'opera per gli anni dal 1960 al 1990; infine per il Mezzogiorno, si accresce la propensione alla disoccupazione per il programma di privatizzazione delle partecipazioni statali. Per tali motivi la ripresa che si annuncia per il 1994 per il rilancio della domanda mondiale potrà agevolare il riassorbimento di una parte dei nuovi disoccupati, ma non potrà dare risposte esaustive all'accresciuto livello di disoccupati.

Rispetto ai temi esposti nella relazione conclusiva sull'indagine in oggetto (la flessibilità, la mobilità, i nuovi contratti, la formazione professionale, la ricerca) proponiamo due questioni aggiuntive che a nostro avviso sono rimaste ingiustamente trascurate: la questione della riduzione dell'orario di lavoro; il costo del lavoro nelle aree arretrate del paese.

Il Governo nell'altro ramo del Parlamento si è impegnato a presentare entro breve termine un disegno di legge per regolare la diminuzione dell'orario di lavoro. Il dibattito è aperto da tempo a livello politico, economico e sindacale-imprenditoriale.

Sulla questione del costo del lavoro nelle aree arretrate abbiamo discusso spesso in questa Commissione a proposito del ripristino delle «gabbie salariali» o, come in forma nuova si ripropone, dell'adeguamento del salario reale al livello di vita delle diverse aree del Paese, ci confronteremo più compiutamente su questi aspetti quando esamineremo il disegno di legge del Governo; tuttavia, riteniamo utile che nella risoluzione finale siano espresse già le opinioni della Commissione lavoro.

La riduzione dell'orario del lavoro è uno strumento costoso perchè richiede una riorganizzazione della produzione su basi nuove. Pensiamo, ad esempio, al tempo libero e alla riorganizzazione dei turni di lavoro con tutte le ripercussioni anche rispetto al problema dei trasporti, dei servizi, della qualità della vita. La questione quindi, non è circoscritta al merito del problema ma va affrontata in un quadro più generale che impegna nel complesso la pubblica amministrazione come l'organizzazione del sistema imprese. A noi pare così come è stato posto che si tratti di uno strumento volto a ripartire l'offerta decrescente al lavoro esistente, trova un numero stabile di lavoratori; questo strumento non crea nuovi posti di lavoro è una misura cautelativa per il mondo del lavoro sulla stessa linea dei contratti di solidarietà.

A nostro avviso la soluzione della diminuzione dell'orario di lavoro richiede una decisione da parte di tutta la Comunità europea, o dei Paesi che hanno un comune mercato e comune politica economica e sociale; ciò per evitare riflessi negativi sulla competizione industriale. A nostro avviso questo non può essere una decisione da prendere in solitudine da un solo paese. Ciò perchè si pongono problemi soprattutto per i salari medio-bassi perchè, almeno nel breve termine, con la riduzione del salario si produce una riduzione del tenore di vita, con il rischio di provocare un'ulteriore spinta alla recessione causata dalla minore domanda di beni di consumo legata ai salari più bassi. Espresso alcuni dubbi sulla questione, il Gruppo democristiano ha un orientamento positivo.

Siamo favorevoli a discutere di questo problema e ad adottare provvedimenti legislativi per l'aggiustamento dell'orario di lavoro in tempi accelerati.

Nel breve periodo la riduzione dell'orario del lavoro può rallentare il processo di espulsione traumatica dei lavoratori dal ciclo produttivo; ma il provvedimento deve essere accompagnato da un puntuale adeguamento del livello dei salari. Per questo occorre attivare una strategia complessiva che si svolga tra la nuova normativa e contrattazione, tra le parti sociali affinché le norme che devono essere emanate dal Parlamento e dal Governo vengano discusse approfondite e recepite nella contrattazione tra le parti sindacali e imprenditoriali.

Riteniamo che la decisione vada collegata al dibattito e alla approvazione del libro bianco del Presidente della Commissione CEE Delors, e con la contemporanea assunzione di questa linea da parte dei diversi paesi, in modo da non creare divari tra i paesi e non siano accresciute le disparità di trattamento dei lavoratori e delle imprese nel medesimo mercato comune.

Occorre poi armonizzare la decisione della riduzione dell'orario di lavoro con l'adeguamento normativo relativo alla modifica dell'organizzazione del lavoro a livello aziendale e dei turni di lavoro; problemi questi che tuttavia vanno lasciati alla contrattazione sindacale; ma sulla questione occorre coinvolgere gli enti locali perchè siano previsti nell'adeguamento dei servizi di trasporto e nelle attività di formazione.

La seconda questione che vorremmo sia presente nelle conclusioni è quella delle «gabbie salariali», o come preferiscono alcuni di una maggiore duttilità dei salari da collegare alle diverse situazioni economiche sociali e al costo della vita. Nel dibattito tenuto al Senato sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, questa valutazione è stata ripresa soprattutto da alcuni gruppi politici ed in particolare dalla Lega Nord. Oggi non può essere più stralciato questo tema che è stato di recente ripreso dal responsabile europeo del Fondo Monetario Internazionale, il dottor Massimo Russo. In una intervista sulla situazione economica del nostro Paese il dirigente del F.M.I. evidenziava che: «la sostanziale uguaglianza dei salari fra Nord e Sud, a livelli di produttività molto diversi, è un ostacolo alla creazione di posti di lavoro». Questa posizione ci porta a considerare come tale tema cresce la già elevata conflittualità tra le due aree del Paese: il Sud ed il Nord.

Al riguardo la nostra opinione è contraria alla introduzione delle «gabbie salariali» perchè la minore produttività industriale che si registra tra le due aree non va imputata al fattore lavoro ma alle diseconomie esterne ed interne alle aziende ubicate nel Sud. Alcune aziende avanzate del Mezzogiorno hanno una produttività del lavoro uguale se non superiore a quella delle aziende del Nord; mi riferisco, ad esempio, agli stabilimenti della FIAT ubicati nel Mezzogiorno. Pertanto il differenziale produttivo non è a carico del lavoro ma delle condizioni generali economico-sociali dell'area in cui operano le aziende e della organizzazione interna delle stesse imprese.

Devo aggiungere che apprezziamo quanto è stato fatto in Germania dove, pur in presenza di una diversa produttività tra le zone dell'Est e dell'Ovest, si è assunta una decisione importante di parificare le retribuzioni pur con diversi livelli di produttività nelle due parti del paese. E ciò perchè si è guardato più avanti verso la verifica di quel paese per una politica di integrazione e di sviluppo più complessiva. Un diverso livello generale di retribuzione del lavoro può portare alla

stagnazione economica di queste zone, causato dal minor livello dei consumi e dalla stagnazione dei processi produttivo all'interno dell'area.

Il tema della competitività delle aree arretrate deve essere affrontato dall'azione pubblica che deve concorrere alla riduzione del costo del lavoro nelle aree arretrate. L'obiettivo può essere raggiunto con la creazione dei distretti e dei bacini industriali, seguendo due politiche, (recuperando l'iniziativa della Comunità economica europea per la Scozia): promuovendo un intervento programmato per il miglioramento delle infrastrutture e per la qualificazione del capitale umano, nonché di sviluppo dell'industria esterna tramite incentivi produttivi e fiscali; in pari tempo occorre creare le condizioni politiche per sollecitare una maggiore disponibilità da parte delle associazioni imprenditoriali e sindacali di intese sull'organizzazione, sui tempi e sui turni di lavoro. Abbiamo apprezzato la trattativa che si è svolta sulla FIAT di Melfi, sui turni notturni per le donne. Una maggiore elasticità nell'organizzazione del lavoro del Mezzogiorno può contribuire a migliorare la competitività complessiva delle imprese insediate in questa area del paese.

Un'altra via da perseguire per contribuire allo stesso obiettivo è la riduzione degli oneri fiscali. È necessaria perseguire una politica più articolata di quella che si basa soltanto sul differenziale del costo-lavoro; una politica che impegni le organizzazioni imprenditoriali, quelle dei lavoratori e la pubblica amministrazione; ciascuno concorrendo per la propria parte ad eliminare quel divario di produttività che pesa sul Mezzogiorno e per il recupero produttivo di questo territorio.

ROMEO. La relazione conclusiva dell'indagine sullo stato del mercato del lavoro nel nostro paese, presentata dal Presidente della Commissione, ha messo in evidenza come i problemi occupazionali oggi presenti in Italia siano il frutto di più fattori.

Nel quadro internazionale, l'economia italiana si presenta in condizioni di relativo svantaggio rispetto ai più immediati concorrenti. Anzitutto, l'Italia è gravata da una più ampia e persistente inflazione storica che caratterizza i comportamenti e le aspettative degli operatori e dei mercati. Inoltre, rispetto ai più diretti concorrenti, il sistema economico italiano si trova svantaggiato con riferimento all'esistenza di differenziali non solo nel costo del lavoro, ma anche nel costo dei servizi essenziali prodotti dal settore protetto dalla concorrenza internazionale. Questa distorsione della struttura dei prezzi comporta un pesante elemento di svantaggio nelle possibilità dell'Italia di rispondere in modo adeguato alle tre sfide cui si trova di fronte: globalizzazione dei mercati, qualità totale, integrazione europea.

Presidenza del Vice Presidente COVIELLO

(Segue ROMEO). Il settore industriale, nonostante benefici indotti dal blocco dei salari, ha subito un calo della domanda interna e

l'innalzamento dei tassi di interesse, in un momento in cui era necessario prospettare ed innescare nuovi programmi di sviluppo industriale.

Questi elementi, unitamente alla ristrutturazione in atto nei servizi destinabili alla vendita e al freno posto all'amministrazione pubblica dai vincoli di bilancio, hanno determinato una caduta occupazionale, con conseguente preoccupante aumento del tasso di disoccupazione ed un importante ricorso agli ammortizzatori sociali.

Rispetto ad un recente passato, in cui il disequilibrio occupazionale tendeva a ridursi, l'attuale situazione del mercato del lavoro si presenta perciò con due elementi di novità: in primo luogo, i dati mostrano ormai inequivocabilmente come l'attuale fase di difficoltà del mercato del lavoro sia lungi dal potersi considerare conclusa; in secondo luogo, la contrazione dell'occupazione non riguarda solo i settori tradizionali di espulsione di manodopera (agricoltura e grandi imprese industriali), ma si è estesa a macchia d'olio, coinvolgendo ormai quasi tutti i settori e in particolare il terziario.

Numerose sono le proposte contenute nella relazione conclusiva della Commissione per fronteggiare questa situazione. Esse comprendono due categorie di interventi: quelli di tipo macroeconomico, tesi a favorire il riequilibrio occupazionale attraverso l'accelerazione dei ritmi di sviluppo del sistema; quelli di ordine microeconomico, finalizzati ad aumentare i livelli occupazionali attraverso il miglioramento delle forme di utilizzo della forza lavoro.

Relativamente alle politiche di tipo macroeconomico, maggiore attenzione si dovrebbe dedicare ai problemi dell'integrazione europea connessi all'attuale difficile situazione economica internazionale.

La questione del sistema monetario europeo deve, in qualche modo, essere affrontata, mentre va sottolineata la non compatibilità tra mercati finanziari integrati, bassi tassi di interesse e assenza di un sistema monetario europeo. Fino a quando in Europa avremo, come oggi, una situazione di integrazione asimmetrica tra mercati finanziari, valutarî, dei beni e del lavoro, la sola prospettiva possibile sarà quella di uno sviluppo rallentato e insufficiente.

Per uscire da questa situazione di «quasi-stallo» delle politiche macroeconomiche è necessario dare nuovo impulso al processo di integrazione puntando, da un lato, alla realizzazione del sistema monetario europeo e, dall'altro, alla soluzione dei tanti problemi legati alla definizione dello spazio sociale europeo.

Sul fronte degli interventi di tipo microeconomico, va sottolineata la centralità di un'azione di sistemazione organica dell'assetto istituzionale e normativo che oggi regola la materia. Le politiche del lavoro avviate nell'ultimo decennio per fronteggiare la disoccupazione si collocano su versanti diversi sia per le finalità da esse perseguite, sia per i segmenti dell'offerta cui sono rivolte.

In base agli obiettivi che i singoli interventi si propongono di raggiungere è possibile operare una distinzione di massima delle politiche adottate in: tema di flessibilità, comprendendo quegli strumenti che su tale piano agevolano l'entrata dei giovani nel mercato del lavoro attraverso incentivi alle imprese di varia natura (chiamata nominativa, sgravi contributivi, eccetera) come il contratto di formazio-

ne e lavoro e il contratto di apprendistato; in tema di ammortizzatori sociali: sono ormai noti con tale nome quegli interventi volti a garantire il reddito e a salvaguardare i livelli occupazionali come la cassa integrazione guadagni (nella sua duplice tipologia ordinaria e straordinaria), il prepensionamento, l'indennità di mobilità, l'indennità ordinaria di disoccupazione. I tanti provvedimenti succedutisi nel tempo hanno determinato un sistema normativo balcanizzato sul versante sia delle politiche volte a garantire il reddito che di quelle principalmente volte a favorire l'occupazione.

Ad un eccessivo numero di interventi si aggiunge la incapacità di monitorare sistematicamente sia i costi e le *performances* delle singole norme, sia l'insorgere di conflitti e di concorrenzialità tra i diversi provvedimenti.

Una serie di priorità deve guidare l'azione di snellimento normativo e finanziario delle politiche del lavoro. Tra queste sono da sottolineare: la semplificazione della numerosa e varia normativa che regola il mercato del lavoro, sia riguardo alle agevolazioni in entrata che al mantenimento dell'occupazione o alla promozione di nuova occupazione: la finalizzazione alle transizioni (ad esempio dal mondo della scuola al mondo del lavoro) lasciando il resto o al mercato o alla *contrattazione*; il *monitoraggio sistematico e continuo dei costi e degli impatti* dei singoli interventi; infine, l'automatismo rispetto al ciclo economico congiunturale, così da rendere il sistema normativo in grado di attivare o disattivare singoli interventi in ragione del momento economico.

Al riguardo va rilevato come i recenti schemi di decretolegge presentati dal Governo in materia di contratti di formazione lavoro e di lavori socialmente utili possano essere considerati come i primi elementi per la definizione di una non rinviabile riforma complessiva.

STEFANELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con molta attenzione il giudizio espresso in Commissione dagli oratori che mi hanno preceduto e pertanto non nascondo alcune mie perplessità, perchè queste dissertazioni mi appaiono di tipo filologico. Mi sembra, infatti, che esse affrontino il problema sotto un aspetto utopistico e non concreto, più che guardare all'attuale realtà del nostro paese; una realtà che sconcerta sotto molti aspetti, atteso che lo Stato non riesce ad incidere con quella fermezza e quella volontà dovute per eliminare situazioni che si trascinano da più lustri, fino a diventare cancerogene.

La sintesi delle conclusioni raggiunte dalla Commissione in seguito all'indagine conoscitiva sulla situazione dell'occupazione, illustrata dal presidente Covatta, risponde certamente alle considerazioni che ciascuno di noi ha potuto maturare dopo aver assistito alle diverse audizioni che si sono susseguite; sull'impostazione generale della relazione si può quindi consentire agevolmente. L'analisi compiuta è stata condotta tenendo conto sia dello scenario internazionale macroeconomico sia facendo riferimento all'attuale andamento del mercato del lavoro italiano e delle dinamiche occupazionali; e in sostanza abbastanza condivisibile e semmai integrabile con alcune aggiunte e precisazioni.

La questione centrale è infatti rappresentata dalla trasformazione delle attività industriali e dalla ristrutturazione del terziario, che si verifica finalmente dopo anni di sviluppo del settore. Il risultato è effettivamente quello sintetizzato nella relazione, con la reale incapacità del terziario di continuare ad assorbire l'espulsione di lavoratori dalla produzione industriale.

Date per scontate alcune tendenze in atto da lungo periodo, proprie della ristrutturazione industriale, quella che dobbiamo capire - e sulla quale possibilmente incidere - è la direzione assunta dall'analogo processo che investe il terziario. In proposito, a mio avviso, se è giusto mettere in luce l'importanza del recupero di produttività, va però evidenziato che questo obiettivo è inscindibile da una profonda *riconsiderazione della politica fiscale*.

La politica fiscale, in questo momento, non va vista infatti soltanto come componente della politica finanziaria e nemmeno solo come leva di intervento sulla situazione occupazionale; essa è invece un vero e proprio strumento di governo della ristrutturazione che attraversa il settore terziario. Per questo credo che le decisioni che riguarderanno la politica fiscale, prese in questo periodo, avranno una grande importanza nel determinare le caratteristiche future del sistema produttivo nazionale. Un approfondimento in tal senso dovrebbe trovare posto nella relazione e proprio nella prima parte, quella per così dire di analisi.

Una formulazione più precisa dovrebbe riguardare il giudizio della Commissione sull'azione di governo fin qui condotta per fronteggiare l'emergenza occupazionale. Credo sia pressochè unanime, perchè inserita nella relazione, l'opinione che fin qui il Governo ha fatto ricorso a rimodulazioni varie di ammortizzatori sociali piuttosto che proporre gli strumenti diretti a creare nuova occupazione. Alcuni giorni fa il Governo ha fatto votare un emendamento che istituisce un fondo per l'occupazione di 330 miliardi, cifra che certo non determinerà alcun ribaltamento della situazione e il cui impiego non sembra sarà ispirato a criteri originali rispetto a quelli già noti.

In questa sede va, invece, ribadito con grande vigore che la strada degli ammortizzatori sociali è illusoria, perchè non offre soluzioni definitive e, soprattutto oggi, è politicamente improponibile in un paese che respinge con grande fermezza strumenti che appaiono di natura assistenziale. Se pensiamo agli obiettivi raggiunti dagli ammortizzatori sociali non possiamo non renderci conto che l'erogazione incondizionata di questa forma di assistenza potrebbe metaforicamente paragonarsi al cane che si morde la coda. Si corrisponde infatti un'indennità dell'80 per cento della retribuzione. Se consideriamo l'esempio di un lavoratore monoreddito con famiglia, comprendiamo il disagio che gli può derivare da questa erogazione assistenziale: l'80 per cento della retribuzione certamente non riuscirà a soddisfare i bisogni della sua famiglia per cui egli sarà costretto ad integrare questo reddito con un altro lavoro, molto probabilmente un lavoro nero, occupando un posto che non gli spetta e togliendo involontariamente lavoro ad altri disoccupati. Diceva Machiavelli che il fine giustifica i mezzi, in questo caso e così. Non posso che essere d'accordo con quel lavoratore che cerca di sbarcare il lunario per integrare il sussidio che riceve

lavorando all'esterno; tuttavia non posso giudicare positivamente la situazione che si viene a creare.

Diverso invece dev'essere il giudizio su quegli interventi che, modificando il regime del mercato del lavoro e attenuando i vincoli burocratici alla libertà di organizzazione aziendale, permettano di adeguare la struttura - soprattutto delle aziende del terziario - ai processi in atto. La cassa integrazione, infatti, è ormai una comoda scappatoia che consente a sindacati e imprenditori di sfuggire alle questioni loro poste dall'andamento aziendale. Così si scarica sulla collettività, indifferentemente, tanto l'inadeguatezza di una direzione aziendale quanto il problema sociale rappresentato dalla crisi occupazionale, ma non si superano affatto quelle stesse condizioni che hanno portato a chiedere la cassa integrazione.

Ben vengano quindi nuovi modelli nei rapporti di lavoro: dobbiamo imparare a fare i conti anche con la trasformazione della società, con il mutamento di abitudini e ritmi quotidiani. È legittimo insomma chiedersi se le garanzie che nel campo della tutela del lavoro sono state introdotte nel corso degli anni siano ancora valide, se soddisfino cioè le attese della collettività, ovvero se oggi si chiedono tipi diversi di garanzie e se è in crisi il mito della stabilità del rapporto di lavoro, almeno inteso come continuità del rapporto con il datore di lavoro. È giusto dire che il nostro ordinamento, in materia di flessibilità della disciplina del rapporto di lavoro, è arretrato e che questo ritardo va colmato con una grande attenzione alle mutazioni in atto nella struttura stessa della società, non solo del mondo produttivo.

L'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio è un caposaldo, anche perché prevede proprio il ricorso a queste nuove figure e perciò rappresenta una svolta nel sistema delle relazioni industriali; la politica dei redditi di cui è il presupposto è essenziale per consentire al paese di uscire dalla crisi recessiva e proprio per questo noi repubblicani lo consideriamo a tutt'oggi il risultato più importante conseguito dal Governo Ciampi. Esso inoltre è essenziale al controllo dell'inflazione che è un elemento decisivo anche per quanto riguarda la condizione occupazionale. In condizioni di inflazione crescente, infatti, il problema della disoccupazione sarebbe ancora più drammatico ed allarmante di quanto non lo sia, e anche gli ammortizzatori non ammortizzerebbero un bel niente in presenza di fenomeni inflattivi che diminuissero ancor di più il potere d'acquisto dei redditi.

Quanto al ripristino di strumenti speciali - richiesto dai sindacati nel corso delle audizioni - esprimo il mio scetticismo, a fronte della mancanza di interventi che favoriscano gli investimenti. La discesa dei tassi è fondamentale per promuovere tali investimenti, ma accanto ad essa deve essere prevista una diminuzione della pressione fiscale e soprattutto dei vincoli cui sono soggette la concessione e l'utilizzo dei crediti. È vero che la legge sull'occupazione giovanile è stata uno degli strumenti più positivi; ma va trovato lo spazio in questa relazione per un'analisi e un giudizio sui fondi comunitari, destinati soprattutto al Sud, inutilizzati dagli enti pubblici.

In sostanza, deve essere ampiamente deburocratizzato l'intervento pubblico che si realizza attraverso la concessione di crediti, tanto più che si è dimostrato che maggiori vincoli non significano - come si

pensava maggiore trasparenza e maggiore tutela contro il cattivo uso delle risorse. E poi va chiesto al Governo di dare il proprio contributo all'accordo di politica dei redditi del luglio scorso, accelerando significativamente la diminuzione del costo del lavoro attraverso la riduzione degli oneri indiretti, dalla remuneratività sempre più precaria.

MOLINARI. Signor Presidente, devo dire francamente che condivido l'approccio al problema occupazionale del suo documento, però mi lasciano perplesso le proposte e le indicazioni formulate.

Mi sembra corretta l'analisi delle cause della crisi occupazionale, anche se probabilmente sarebbe più giusto parlare di crisi economica che colpisce non solo il nostro paese ma l'intera economia mondiale; e questo scenario è descritto nel documento. Molto probabilmente è finita l'era dell'espansione, il prodotto lordo mondiale non aumenta più, l'incremento della produttività è portato alle estreme conseguenze in aree ben ristrette, ma in una dimensione globale di caduta dell'espansione. Questo è un primo dato su cui occorre riflettere, ma del quale mi sembra non si tenga conto quando si passa alle indicazioni propositive. Si apre, a livello mondiale, un ciclo industriale molto diverso; le precedenti crisi rientravano in un quadro di espansione generale, oggi invece le singole crisi si innestano su una caduta generale dell'espansione che durerà per un lungo periodo. Possiamo anche segnalare che un certo paese o una certa area avranno un'espansione, ma complessivamente assisteremo ad una caduta della produzione e il nostro paese rientrerà in questo quadro.

Il secondo aspetto che ci interessa direttamente riguarda le scelte compiute nel passato e purtroppo riproposte anche in questa fase. Negli ultimi anni sono state compiute scelte economiche precise, abbiamo vissuto di alcune illusioni. Oggi parliamo della flessione del terziario, ma in questo paese il terziario è stato esaltato come l'unica forma sostitutiva della caduta occupazionale dovuta alla deindustrializzazione. Attualmente anche il terziario attraversa una crisi e deve essere ristrutturato, per cui possiamo dire che probabilmente sono state compiute delle scelte assurde.

Nel documento non c'è alcun riferimento al fenomeno dell'assistenzialismo, non verso il lavoratore o il pensionato (c'è anche questo nel nostro paese), ma verso l'industria. Siamo il paese occidentale in cui la grande industria è stata maggiormente assistita in tutte le forme, non ultima quella che è passata sotto il nome di Tangentopoli, cioè l'affidamento delle grandi opere pubbliche: una fetta consistente della nostra industria ha vissuto di grandi opere pubbliche e sappiamo che alcune di queste sono state anche inventate.

Voglio anche ripetere una considerazione già fatta da altri colleghi sulla totale assenza in Italia di una politica tributaria, che è una delle cause della voragine del debito pubblico; la voragine è tale che ora si è costretti a licenziare anche nel pubblico impiego, un settore che comunque rappresentava un elemento di contenimento della disoccupazione.

In questi anni la politica economica in Italia è stata impostata esclusivamente come politica monetaria, con particolare riferimento

alla politica monetaria europea; anche questa è un'illusione del passato - l'illusione di poter costruire l'Europa sulla parità monetaria - che ha provocato guasti spaventosi. È un dato che tutti i paesi stanno rivedendo, perché ovunque è in crisi il progetto europeo costruito sul presupposto monetario, in quanto una tale politica ha messo in discussione i livelli occupazionali, come nel nostro paese.

Ciò che manca nel documento è il quadro macroeconomico, cioè la presa d'atto che l'espansione è finita e con essa sono finite le illusioni del passato. E se l'espansione si è arrestata e ci sono aree di ultraproductività ma non di espansione produttiva in senso generale, allora il problema dell'orario del lavoro va posto in termini definitivi e strategici in tutta l'Europa: deve diventare uno dei perni su cui costruire la politica per l'unità europea. Non si può continuare ad aumentare la produttività diminuendo la produzione, perché questa scelta produce una disoccupazione generalizzata come dato endemico, dalla quale non verremo più fuori. Da questo punto di vista la riduzione dell'orario di lavoro è uno dei cardini del problema.

Un altro aspetto delle illusioni del passato riguarda la politica industriale; anche questo è un problema europeo e non solo del nostro paese nella sua collocazione europea. Purtroppo il Governo in carica continua a seguire una politica esclusivamente monetaria e infatti il banchiere più importante d'Italia è diventato Presidente del Consiglio. Così abbiamo soltanto una politica monetaria e non una politica industriale e sulle grandi scommesse rischiamo di essere ancora legati al carro degli altri paesi e di perdere ancora una volta. Vorrei ricordare che nel 1984 al Parlamento europeo ci fu una discussione molto conflittuale tra i parlamentari italiani e quelli tedeschi; paradossalmente condividevano la stessa linea Pininfarina, che era lì per sostenere gli interessi della Fiat, e quella del parlamentare europeo inviato dalla Cgil, uniti a far la guerra ai tedeschi sulle marmitte catalitiche, ma l'Italia perse il tram delle marmitte catalitiche. Non si trattava di un grande problema ecologico, ma di capire che le scommesse si sarebbero vinte sulla ricerca, sulle nuove progettualità al passo con l'esigenza di ridurre l'inquinamento. Ho fatto questo esempio, ma se ne potrebbero fare tanti altri.

Se prendiamo in considerazione la politica dei trasporti del nostro paese, invece di predisporre una ristrutturazione reale, con l'effettivo potenziamento del trasporto pubblico su rotaia che limiti il trasporto su gomma, si propone di affrontare i notevolissimi costi necessari alla realizzazione del progetto «alta velocità».

Se ci riferiamo poi alla politica energetica, possiamo rilevare che i tedeschi stanno investendo nella ricerca e stanno iniziando a modificare la loro visione del problema, incentrandola sul fattore del risparmio energetico, con l'applicazione di nuove tecnologie in tal senso. Nel nostro paese non si fa alcun accenno a queste problematiche, né nei rapporti sindacali né nei documenti sull'occupazione predisposti dai tecnici: in sostanza, non vi è alcuna attenzione al problema.

Noi rispondiamo alla drammatica situazione della disoccupazione facendo finta che le scelte sbagliate effettuate in passato, che hanno prodotto gli effetti ben noti, non siano mai state fatte e sostanzialmente tacendo su di esse o al contrario riproponendole: si tace o si ripropone il

vecchio. I programmi previsti riguardano grandi appalti, imponenti lavori pubblici, tanto cemento ed alta velocità. A fianco di queste scelte ne facciamo altre che vanno tutte nella direzione del contenimento dei conflitti attraverso gli ammortizzatori sociali. Badate bene, non sarò certo io a dire che non bisogna pagare la cassa integrazione guadagni ai lavoratori mandati a casa, che non bisogna corrispondere i sussidi di disoccupazione o magari che non si devono attuare le politiche di prepensionamento, perchè queste misure di emergenza sono talvolta necessarie e siamo tutti d'accordo nell'applicarle. Ma non credo che ci si possa adagiare su ciò, perchè ancora una volta si tratta di costi che scarichiamo sulla collettività senza determinare corrispondenti risposte strutturali: ancora una volta siamo di fronte alla fotografia del disastro, che cerchiamo di tamponare con queste misure. Andrebbero piuttosto studiati appositi interventi, che ci consentano di uscire dalla perenne dimensione dell'emergenza.

Un altro elemento, che talvolta viene spacciato come ammortizzatore sociale, è la riduzione del costo del lavoro. Ancora una volta, riteniamo di risolvere il problema attraverso una maggiore flessibilità dei lavoratori o l'introduzione di nuove terminologie (come il lavoro interinale e la chiamata nominale), che in certi casi rispondono effettivamente alle situazioni che si determinano al Sud ma che ricordano le vecchie forme del caporalato e vengono poi utilizzate e diffuse in tutto il paese.

Di fronte ai problemi reali rispondiamo con la spinta che ci viene dal settore della piccola industria e dell'artigianato che tengono in piedi il nostro paese, ma rispondiamo anche allentando e deregolarizzando i diritti fondamentali: in sostanza siamo di fronte ad una sorta di *deregulation*, il cui scopo ben comprendo, ma che non risponde alle nostre esigenze, perchè favorisce l'aumento della produttività ma determina anche un aumento della disoccupazione. Rendiamo il lavoratore sempre più flessibile e sempre più disposto a produrre in misura maggiore e così agevoliamo la formazione di ulteriore disoccupazione, con turnazioni sempre più pesanti, con l'aumento degli orari di lavoro e dell'età pensionabile. Ho la sensazione che da una parte si utilizzino gli ammortizzatori sociali e dall'altra si attui una deregolarizzazione dei diritti in assenza di una lucida politica industriale e con la sostanziale riproposizione dei vecchi provvedimenti.

Tutto ciò mi lascia molto perplesso, poichè ritengo che non stiamo affrontando il toro per le corna ne che sia particolarmente rivoluzionario pensare che il punto di crisi del nostro paese è costituito dal problema della politica industriale; penso piuttosto che esso vada identificato nella scommessa che stanno affrontando in Europa le nazioni che vogliono rimanere nel contesto dei paesi industrializzati. Torno da una recente visita in Russia, nell'ex Unione Sovietica, e tanti elementi mi hanno dato la sensazione che l'Italia sta un po' assomigliando a quel paese. Anche noi stiamo subendo una crisi dovuta ad un'industria protetta che ha operato in modo bulgaro, in modo sovietico, e non troviamo di meglio che privatizzarla; ma, pur procedendo alla privatizzazione delle parti pubbliche della nostra industria, continuiamo ad assistere complessivamente il privato determinando una caduta della professionalità, che è uno dei principali

terreni su cui oggi un paese avanzato viene giudicato. La capacità di tutelare il patrimonio di professionalità dei lavoratori sta acquisendo un'importanza maggiore del fattore tecnologia o del fattore ricerca. Se decade questo patrimonio, l'economia italiana scende al livello del terzo mondo. Stiamo liquidando questo patrimonio ma non possiamo pensare che, attraverso gli ammortizzatori sociali, la riconversione della professionalità corrisponda semplicemente alla mobilità del cassaintegrato verso lavori socialmente utili, perchè questo comporta una distruzione della sua professionalità e la mancata riconversione sulla base delle nuove esigenze, delle nuove sfide che la tecnologia propone.

Ho la sensazione che il nostro sia diventato un paese a rischio e che le misure che stiamo prendendo non eliminino sostanzialmente tale rischio.

Queste sono le considerazioni che ho tratto dalla lettura del documento proposto.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i colleghi intervenuti nel dibattito. Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOLESSA MARISA NUDDA

