COMMISSIONE XIII

LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE

46.

SEDUTA POMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 24 LUGLIO 1985

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE

PAG.

Disegno e proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio, con nomina di un Comitato ristretto e deliberazione di disabbinamento della proposta di legge n. 1954):

Piano straordinario per l'occupazione giovanile (*Approvato dalle Commissioni permanenti riunite V e XI del Senato*) (2989);

MARTINAT ed altri: Modifica alla legge 1° giugno 1967, n. 285, concernente provvedimenti in favore dell'occupazione giovanile (212);

PIREDDA: Istituzione del fondo di solidarietà nazionale per l'occupazione temporanea di giovani disoccupati in servizi di interesse generale o in attività di produzione di beni (1954) 3

MANCINI VINCENZO, *Presidente* 3, 7, 9

AZZOLINI LUCIANO 5

FERRARI MARTE 9

LECCISI PINO, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* 8

MANCUSO ANGELO 3

ROSSATTINI STEFANO, *Relatore* 7

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 12,30.

MARTE FERRARI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Piano straordinario per l'occupazione giovanile (Approvato dalle Commissioni permanenti riunite V e XI del Senato) (2989); e delle proposte di legge Martinat ed altri: Modifica alla legge 1° giugno 1967, n. 285, concernente provvedimenti in favore dell'occupazione giovanile (212); Piredda: Istituzione del fondo di solidarietà nazionale per l'occupazione temporanea di giovani disoccupati in servizi di interesse generale o in attività di produzione di beni (1954).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Piano straordinario per l'occupazione giovanile », approvato dalle Commissioni permanenti V e XI del Senato nella seduta del 20 giugno 1985, e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Martinat ed altri: « Modifica alla legge 1° giugno 1967, n. 285, concernente provvedimenti in favore dell'occupazione giovanile »; Piredda: « Istituzione del fondo di solidarietà nazionale per l'occupazione temporanea di giovani disoccupati in servizi di interesse generale o in attività di produzione di beni ».

Ricordo che la Commissione aveva iniziato la discussione sulle linee generali nella seduta del 16 luglio e l'aveva proseguita nella seduta del 17.

ANGELO MANCUSO. Signor presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, devo sinceramente confessare di provare un certo disagio ad intervenire su un provvedimento che affronta un argomento così importante e delicato, qual è quello della disoccupazione giovanile.

Disagio e perplessità per il metodo, il tipo e la qualità della risposta che si intende fornire a tale drammatico problema; disagio e perplessità anche per il fatto che le molteplici posizioni critiche, emerse durante il dibattito della settimana scorsa, fanno sorgere il legittimo dubbio che il provvedimento, in definitiva, non piaccia a nessuno, anche se finirà per essere approvato.

In queste condizioni, mi domando se sia saggio e serio continuare ad insistere sui provvedimenti « tampone » che, pur approntando notevoli risorse finanziarie, lasciano sostanzialmente immutata la grave situazione esistente.

Se è vero che in tutti noi – e sono certo di questo – è presente la consapevolezza che il fenomeno della disoccupazione giovanile, soprattutto nel Mezzogiorno, rappresenta una delle piaghe più gravi e preoccupanti del nostro Paese, è anche vero che a nessuno sfugge il fatto che le risposte fornite risultano inadeguate.

È stato sostenuto che il provvedimento fa fronte agli impegni che il Governo ha assunto con le organizzazioni sindacali attraverso l'accordo del 14 febbraio 1984: io non sono convinto che questo disegno di legge risponda pienamente alle richieste dei sindacati ed alle esigenze di una forte ripresa dell'occupazione. Pur comprendendo la volontà del Governo di affrontare tale annoso problema, non ritengo, ripeto, che le risposte finora fornite siano all'altezza della drammatica situazione esistente soprattutto nel Mezzogiorno: non lo sono state le risposte date

attraverso i contratti di solidarietà, l'introduzione del *part-time* e i contratti di formazione-lavoro e non lo sono stati neanche quei pochi provvedimenti di prepensionamento posti in essere.

Tali strumenti già sperimentati, o in fase di sperimentazione, non hanno conseguito brillanti risultati anche perché noi riteniamo che essi possano risolvere solo singole situazioni di difficoltà di aziende o comparti in crisi, senza rilanciare in maniera consistente l'occupazione.

Pur essendo consapevoli che il problema occupazionale può risolversi alla radice solo attraverso un nuovo sviluppo economico, non riusciamo a sfuggire alla tentazione di rispondere alle pressioni sociali con provvedimenti « tampone », provvedimenti disorganici.

Sarebbe necessario, ma credo di sfondare una porta aperta, che tutte le iniziative volte ad incrementare l'occupazione fossero varate in un contesto organico di politica industriale e di politica attiva del lavoro, mentre i provvedimenti generali, più volte richiamati e sollecitati, come il piano di politica industriale e la riforma del mercato del lavoro, non esistono affatto o tardano ad essere emanati.

Questa mattina è stata presa la decisione di stralciare dal disegno di legge n. 665 alcune parti per consentire una migliore attuazione della legge n. 863, anche se debbo dire che una riforma organica del mercato del lavoro non c'è stata.

Ci troviamo di fronte ad una molteplicità di proposte che, però, non sembrano il frutto di un dibattito serrato e di un disegno complessivo ben meditato.

La collega Francese, nel corso del dibattito della scorsa settimana, ha fatto riferimento all'*iter* compiuto al Senato dal provvedimento al nostro esame, ci ha spiegato le ragioni che hanno portato all'accantonamento del disegno di legge recante norme per l'occupazione giovanile nel Mezzogiorno che, al pari di questo, è importante ed urgente definire in considerazione del ruolo che può svolgere e sta svolgendo nel meridione lo strumento della cooperazione.

Esiste anche il provvedimento del ministro Gaspari per l'incremento dell'occupazione nella pubblica amministrazione e quello del ministro De Michelis concernente il piano decennale per l'occupazione, sul quale si sono svolti convegni, seminari, studi e dibattiti, senza però alcun costrutto. In presenza di tante iniziative scoordinate e di reboanti promesse, buone soltanto a creare ingiustificate aspettative, ha ragione la collega Francese nell'affermare che vi è stato il tentativo di usare questo provvedimento in modo strumentale ed elettoralistico.

Si tratta di un provvedimento che non si sottrae alla logica di una scelta strumentale, nel senso di dare una risposta priva di un ampio quadro di riferimento globale, atto ad allargare la base produttiva.

Sottolineo ancora una volta la pomposità del titolo « Piano straordinario per l'occupazione giovanile ». Non credo vi siano elementi che possano far pensare ad un intervento straordinario. Tale sarebbe stato un piano teso alla creazione di posti di lavoro aggiuntivi e stabili, con consistente aumento dell'occupazione. Il provvedimento, invece, prefigura un orientamento che non riesce a conseguire che l'utilizzazione sostitutiva di forze di lavoro attraverso la formula del contratto di formazione, anziché creare occupazione aggiuntiva.

Tutto il meccanismo prefigura una sorta di finzione giuridica e operativa che si rivela contraria alle finalità che il provvedimento intende perseguire. Come sappiamo, la normativa al nostro esame si ricollega alla disciplina dei contratti di formazione-lavoro contenuta nella recente legge n. 863; anche in ordine a questo aspetto, debbo dire che il carattere di straordinarietà, che pure avrebbe potuto giustificare la previsione di una spesa così rilevante - si parla di 1.350 miliardi - non emerge affatto: da ciò derivano le nostre riserve e perplessità. Mi riferisco, in particolare, alla destinazione delle risorse finanziarie, alla genericità di alcune norme, ad interventi di eccessiva di-

mensione, in sostanza a caratteristiche che fanno pensare ad una gestione « a pioggia », fortemente centralizzata. Tutto ciò crea una commistione sospetta del rapporto tra contratto di formazione-lavoro e contratto a tempo parziale, al punto da far sorgere dubbi che i reali obiettivi del provvedimento possano essere solo quelli di consentire agli imprenditori la possibilità di assumere con chiamata nominativa decine di migliaia di giovani con contratti a termine, a totale carico dello Stato.

Il provvedimento contiene una visione puramente agevolativa non finalizzata alla creazione di posti stabili di lavoro. Se di straordinarietà si deve parlare, occorre riportare il provvedimento ad una logica che giustifichi l'ingente ammontare delle risorse, puntando su un progetto qualificato per quanto riguarda la formazione del profilo professionale, introducendo criteri di selettività anche per quelle aree maggiormente suscettibili di sviluppo, come il Mezzogiorno, dove particolarmente concentrata è la disoccupazione giovanile.

In sostanza, occorre fissare alcuni parametri per quanto riguarda il tempo da destinare alla formazione ed il rilascio di un certificato pubblico da utilizzare sul mercato del lavoro, introducendo meccanismi seri ed efficaci. Ripeto, tutto questo è necessario se non si vuole vanificare quanto di buono è stato introdotto con la legge n. 863; occorre migliorare profondamente il provvedimento al nostro esame per non correre il rischio di emarginare i contenuti della legge n. 863. Sono convinto che è necessario rivedere alcune norme, soprattutto quelle relative alle agevolazioni, che sembrano eccessive, così come è necessario rivedere il problema della cumulabilità dei contributi che, per alcuni settori, risulta ingiustificata. È altresì necessario rivedere tutta la parte relativa alla concessione di agevolazioni nei confronti dei datori di lavoro e delle imprese del centro-nord. È mia opinione personale che sia indispensabile attenuare la normativa relativa alla chiamata nominativa; si sta correndo il rischio di passare da una rigidità all'altra, a tal proposito, ci si è richiamati a normative che non hanno funzionato perché avevano vincoli rigidi. Ripeto, a mio avviso, bisognerebbe introdurre un minimo correttivo, analogamente a quanto fatto nella legge n. 863 circa la chiamata numerica (per non penalizzare il diritto al lavoro).

Occorre altresì ripristinare le sanzioni previste dall'articolo 3 della legge n. 863, relative alla corretta applicazione dei contratti di formazione e lavoro. Sostengo la necessità di evitare il pericolo di sottrarre competenze alle regioni in generale, ed alle commissioni regionali per l'impiego in particolare. L'ultima considerazione di carattere generale è che in tutta la gestione dell'intervento il movimento sindacale appare emarginato; dalle audizioni di mercoledì scorso abbiamo recepito critiche di fondo al provvedimento, ma abbiamo capito che il movimento sindacale è orientato a tirarsi fuori da questa iniziativa.

In conclusione, a mio avviso, occorrerebbe pervenire a modifiche mirate e ben finalizzate del contenuto della legge n. 863 in materia di formazione e lavoro, nonché a precisazioni più significative sulla gestione delle iniziative e sulla partecipazione del movimento sindacale.

Fatte queste considerazioni di carattere generale, mi riservo di intervenire nel merito del provvedimento in sede di esame dell'articolato e, sulla base dei risultati cui perverrà il dibattito, il gruppo della sinistra indipendente, al quale appartengo, deciderà il proprio atteggiamento in sede di votazione finale sul provvedimento.

LUCIANO AZZOLINI. Stiamo esaminando una materia complessa e di vasta portata, per la quale fornire delle « ricette » precise potrebbe risultare una presunzione assolutamente fuori di ogni logica.

Ritengo che di questo provvedimento vada salvaguardata la sostanza, apportandovi, tuttavia, semplificazioni tali da rendere le procedure più snelle e congrue a

quella « crisi di formazione » prodotta dall'emergenza economica, ed occupazionale in particolare.

È mia opinione che alcune scelte politiche mostrino ormai la corda e che, in un mercato del lavoro in rapida trasformazione, com'è quello italiano, sia sempre più difficile operare avvalendosi di una programmazione sorpassata e di strumenti che ormai non possono più sortire risultati positivi perché mostrano i segni di un superamento evidente, a fronte di un fenomeno in crescita drammatica, come quello della disoccupazione, specialmente giovanile.

Desidero svolgere alcune considerazioni aggiuntive, anche se probabilmente esse sembreranno scontate. La prima è che non si può creare nuova occupazione se non si creano nuove imprese. Una considerazione, questa, che, per quanto scontata, è necessario tener sempre presente, se non si vuole che le difficoltà aumentino. Ora, se la logica in cui collocarsi non si vuole sia di natura assistenziale (che pure ha una sua validità, visto che esistono problemi sociali non indifferenti), occorrerà agire sulla struttura, sui meccanismi, sugli investimenti, avendo ben presente che l'occupazione nella grande industria tende a diminuire e che nuove ipotesi di impiego nel settore pubblico rischiano di rivelarsi artificiose.

Quanto alla dinamica occupazionale delle grandi imprese, essa mostra una flessione da cui consegue che il discorso sulla struttura è destinato a passare in secondo piano. L'occupazione nel settore pubblico, per quanto incomprimibile, ha invece raggiunto livelli tali da rendere problematica ogni ulteriore ipotesi di incremento, a meno che non si intervenga sulle strutture, sui meccanismi e sugli investimenti, sì da eliminare la discrasia esistente fra domanda e offerta sul mercato del lavoro.

Una indicazione positiva, che emerge dall'esame generale della situazione è che soltanto a livello di piccola e media impresa esiste una dinamica occupazionale positiva. Ciascun gruppo politico potrà valutare positivamente o negativamente gli interventi da adottare in materia; è comunque indubbio che le piccole e medie imprese mostrino segni positivi – come ho appena detto – sul piano occupazionale. Ciò dipende soprattutto da un elevato tasso di ricambio e dall'aumento del lavoro indipendente rispetto a quello dipendente, nonché allo sfumare progressivo (anche se questa non è una constatazione facilmente documentabile) della distinzione tradizionale fra settore industriale, terziario e terziario avanzato.

Dunque, dobbiamo cercare di creare le condizioni favorevoli affinché le piccole e medie unità produttive possano svilupparsi, determinando così un incremento della imprenditorialità individuale e collettiva.

È qui – come ha già avuto modo di rilevare l'onorevole Mancuso – che si innesta il problema della cooperazione, non tanto nei settori tradizionali quanto nei nuovi (servizi, ricerca). Ebbene, su questo piano occorrerà offrire spazio alla nuova imprenditorialità e l'azione dello Stato dovrà essere tesa ad una rivalutazione del quadro produttivo locale, con tutte le sue interdipendenze socio-economiche e culturali. Qualcuno si potrebbe domandare come lo Stato possa attuare una inversione delle linee di tendenza, favorendo contemporaneamente la sicurezza e la tranquilla convivenza della collettività. La risposta, a mio avviso, è che il potere pubblico deve inserirsi anzitutto « dal basso », migliorando le condizioni di finanziamento della piccola e media impresa, e agevolando in tal modo – lo ribadisco ancora una volta – lo sviluppo di nuova imprenditorialità individuale e collettiva.

Una gestione diversa del credito ed uno snellimento delle procedure burocratiche nell'avviamento al lavoro dovrebbero essere le conseguenze di questa azione: una azione « dal basso », per creare l'adattamento della situazione alle nuove potenzialità, anche se non si può trascurare un discorso che faccia perno sull'area – e non più sulla grande impresa – assunta come sistema, agevolando nel contempo l'integrazione tra piccola, media e grande impresa, in modo che non vi sia più un unico punto di riferimento.

Tuttavia, affinché tale integrazione si realizzi occorre attivare, tramite agenzie, la ricerca dei mercati potenziali per un più approfondito studio delle informazioni e dei collegamenti. L'informazione, infatti, rappresenta uno strumento di estrema importanza, anche se per l'erogazione dei servizi è necessario che sia accessibile ad una molteplicità di utenti. Attraverso le agenzie (che dovrebbero soddisfare la richiesta di piccole e medie strutture di nuova imprenditorialità specialmente nel Mezzogiorno) e solo se si accetteranno tali indicazioni, riusciremo ad incidere maggiormente nel settore.

Tutto ciò, però, non significa imboccare la strada della *deregulation*, da più parti invocata; creare spazi per maggiore autonomia non significa semplificare i problemi, anzi, significa rendersi conto che solo attraverso questa strada si può rispondere adeguatamente alle esigenze di una società complessa ed articolata, quale è quella contemporanea. La nostra società, infatti, rifiuta gli interventi provenienti dall'alto, e richiede, invece, attenzione al « piccolo ».

Sono convinto che si debba rifiutare l'intervento generalizzato dell'operatore pubblico, a favore di interventi più agganciati alle singole realtà e più dinamici; si deve rifiutare l'attuale concetto di mercato per arrivare ad una nozione più articolata di area, di sistema-ambiente; si deve rifiutare l'azione delle istituzioni come fonte di regole particolarmente rigide, guardando, invece, ad un intervento di cornice che privilegi la società civile: quindi, una legittimazione che nasca dal basso e dall'articolazione della società.

In conclusione, ritengo che l'azione dell'ente pubblico debba essere più attenta ed elastica, poiché la realtà odierna – ripeto – non consente interventi calati direttamente dall'alto sulla base di disegni di programmazione; infatti, sarebbe illusorio e pretestuoso pensare che tutto ciò possa avere successo.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

STEFANO ROSSATTINI, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, non posso non sottolineare gli stimoli, le osservazioni ed i contributi offerti dai colleghi intervenuti all'impegno assunto dal Parlamento nella comprensione del dramma che si sta svolgendo nel nostro paese.

Le riflessioni del collega Azzolini ci dovrebbero invitare ad una revisione profonda dei modi con i quali tentare di risolvere il problema dell'occupazione giovanile.

La limitatezza del provvedimento al nostro esame è, in un certo senso, obbligata perché – pur prescindendo dalle polemiche in ordine alla quantità dei giovani disoccupati – nessuno può pensare di incidere profondamente sul problema con questa sola iniziativa legislativa, anche se si potranno studiare interventi per provvedere, nel medio e lungo periodo, ad attutirne la gravità e drammaticità.

A tale proposito, posso affermare di aver raccolto, nelle audizioni effettuate con le organizzazioni sindacali, alcune riflessioni che mi stimolano a prospettarvi la necessità della revisione di questo disegno di legge per precisarne meglio la qualità in ordine ai settori, alle aree, ai profili ed alle figure professionali: il provvedimento, infatti, ha un senso solo se riesce a mettere in moto assunzioni aggiuntive qualificate.

Ritengo che il disegno di legge vada affinato (perché contiene contraddizioni ed errori) e semplificate le procedure che prevede; inoltre, è necessario – a mio avviso – precisare i criteri e le priorità per l'approvazione dei progetti; le ore di formazione professionale e la certificazione pubblica dell'*iter* formativo. Questi sono gli aspetti essenziali che qualificano come straordinario il provvedimento in oggetto. Tuttavia, è necessario definire in maniera più puntuale, rispetto al testo al nostro esame, le modalità di erogazione, affrontando il problema della cumulabilità delle agevolazioni; ugualmente necessaria si dimostra la modifica della parte relativa agli interventi, mal coordinati, se non addirittura esagerati. Vi sono poi altri aspetti non secondari da approfondire.

Aderisco pertanto alla proposta, avanzata già dagli altri colleghi, di nominare un Comitato ristretto per l'approfondimento della problematica e la stesura di un testo definitivo. Ritengo inoltre che la proposta di legge n. 1954 debba essere esaminata autonomamente rispetto ai provvedimenti oggi all'ordine del giorno.

PINO LECCISI, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Il dibattito che si è svolto sul provvedimento è stato dettagliato. Mi limiterò dunque a ricordare che esso è il frutto di un complesso *iter* legislativo che ha visto sommare la parte normativa del piano straordinario presentato dal ministro De Michelis, per 30-40 mila nuovi posti di lavoro, a quella contenuta nel disegno di legge presentato dal ministro De Vito circa l'occupazione nel Mezzogiorno. Sempre nel testo in questione vi sono disposizioni scaturite dal dibattito che si è avuto al Senato, frutto dell'iniziativa di diversi gruppi politici. La parte più qualificante di detto provvedimento è quella definita con l'articolo 1, tendente ad affrontare il problema emergente nel nostro paese, quello della disoccupazione. Si tratta di una parziale, pur se positiva, risposta alla domanda che viene dal paese. In forma atipica è detto, in questo articolo, che il ministro del lavoro promuove la predisposizione, da parte delle imprese, di progetti per l'assunzione di unità lavorative. Si tratta di un elemento di novità rispetto alla legislazione del passato. A questo proposito, non posso non concordare con quanto affermato dal relatore, in particolare sulla necessità di evitare un assistenzialismo diffuso. Concordo, altresì, sull'opportunità di favorire lo snellimento delle procedure ogni volta che ciò sia possibile.

Per quanto riguarda l'equilibrio degli interventi, per aree geografiche e per settori trainanti, basterà osservare che le aree interessate sono oggetto di specifica considerazione nel primo comma dell'articolo 1, che riserva 20 mila posti di lavoro – sul totale di 40 mila – al Mezzogiorno. Sempre nello stesso articolo vengono contemplate, tra le varie priorità, le aree con più elevato livello di disoccupazione, anche in considerazione delle condizioni socio-economiche del territorio.

Questo piano straordinario è, in sostanza, volto al conseguimento di qualificazioni professionali particolarmente richieste dal mercato del lavoro, utilizzando gli strumenti del contratto di formazione-lavoro e della incentivazione percentuale sulle retribuzioni, aspetto proprio della formazione professionale, tendente al conseguimento dell'obiettivo di crescita della offerta di alta professionalità giovanile.

Il provvedimento non tende a creare un doppio mercato del contratto di formazione e lavoro, ma utilizza gli strumenti in maniera finalizzata all'effettivo svolgimento di un programma di riequilibrio (ciò per essere sicuri che la formazione professionale sia effettiva).

Successivamente all'approvazione del provvedimento, sarà varato un protocollo d'intesa tra il ministro del lavoro e le organizzazioni sindacali, per esaminare tutti i dettagli relativi al piano stesso.

Per quanto riguarda le modifiche che da alcune parti sono state suggerite quanto alla legge n. 863, mi sia consentito rilevare che, almeno in parte, dette modifiche sono state introdotte dal Senato, naturalmente quelle che sono sembrate più attinenti e funzionali alla applicazione del provvedimento in questione. Si tratta di una normativa che si muove nella prospettiva di creare posti di lavoro stabili, incentivando la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato; soprattutto è evidente il tentativo di conseguire quella qualificazione professionale richiesta dal mercato del lavoro. Ripeto, è questa la « filosofia » del provvedimento che, se pur parzialmente, vuol rappresentare una risposta al problema emergente e gravissimo del nostro paese, quello della disoccupazione.

Noi non siamo pregiudizialmente alieni – ritenendo in ogni caso il provvedimento perfettibile – dall'accettare di esaminare, sia pure in sede di Comitato ri-

stretto, alcune eventuali modifiche che fossero proposte dagli onorevoli membri di questa Commissione. Tuttavia, dobbiamo confermare la volontà del Governo di pervenire comunque ad una sollecita approvazione dei provvedimento medesimo, in modo da dare una sia pure parziale risposta ai problemi sul tappeto.

MARTE FERRARI. Non mi oppongo alla nomina di un Comitato ristretto, secondo la proposta del relatore, purché esso lavori in tempi molto brevi, così da permettere una rapida ripresa della discussione in commissione plenaria, senza riaprire in alcun modo il dibattito complessivo sulla disoccupazione giovanile.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del relatore, di scegliere come testo-base per la discussione il disegno di legge n. 2989.

(*È approvata*).

Pongo in votazione la proposta del relatore di nominare un Comitato ristretto per l'ulteriore esame degli articoli.

(*È approvata*).

Pongo in votazione la proposta del relatore di disabbinare dai progetti di legge in discussione la proposta di legge numero 1954.

(*È approvata*).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO