

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XXII
n. 7

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa della senatrice DE PETRIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 LUGLIO 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta
sulla condizione del lavoro in Italia

ONOREVOLI SENATORI. – La crisi del 2007-2008 e ancor prima le trasformazioni indotte dalla globalizzazione e dalle innovazioni tecnologiche e produttive hanno avuto un impatto drammatico sui sistemi economici e sociali, in particolare sull’occupazione: persino osservatori non allarmisti, come il governatore Visco, segnalano il rischio di una «stagnazione secolare», dalle prospettive incognite.

L’Italia si trova esposta più di altri Paesi alla pressione della crisi, sia sul versante strettamente economico, con il calo di produzione e consumi, sia su quello sociale, con le drammatiche perdite dell’occupazione e con il crescere della disoccupazione. Nel nostro Paese i costi sociali continuano ad essere elevati come mostrano i dati sulle crisi azien-

dali, sulla persistente disoccupazione, specie giovanile, e sulla crescita della povertà anche per i lavoratori e per le loro famiglie.

Inoltre, diversi istituti di ricerca hanno evidenziato come i *robot* e l’intelligenza artificiale, innovazioni che molti definiscono come la «quarta rivoluzione industriale», interverranno entro il 2025 nei settori della salute, dei trasporti, della logistica, dei servizi ai consumatori e della manutenzione della casa; mentre ritardi sono segnalati nella formazione scolastica e universitaria che non appare oggi in grado di preparare adeguatamente le persone alle sfide occupazionali del prossimo decennio. Sarà automatizzato il 73 per cento dei servizi alberghieri e di ristorazione, il 60 per cento dei lavoratori dell’industria manifatturiera, delle attività agri-

colé nonché del settore dei trasporti e dell'edilizia; sono previste sostituzioni per il 41 per cento dei posti di lavoro nel settore dell'arte, intrattenimento e ricreazione e per il 43 per cento delle attività nei servizi finanziari.

Le occupazioni più in pericolo sono quelle meno retribuite, con il rischio che l'introduzione dei *robot* e dell'intelligenza artificiale ampli ulteriormente il divario sociale tra lavoratori.

Nei prossimi decenni si prevede l'espulsione dal lavoro di milioni di persone, alle quali dovranno poi essere garantite forme di tutela del reddito, tutele previdenziali e garanzia di servizi sociali di sostegno. Da più parti si ipotizza in tal senso la possibilità di tassare l'utilizzo dei *robot*, con il fine di finanziare un fondo di solidarietà per i disoccupati ovvero di garantire un reddito minimo.

Ma la crisi occupazionale e la precarietà non sono solo conseguenze della crisi e delle innovazioni tecnologiche, come ha sottolineato la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL) presentando la proposta d'iniziativa popolare volta a conseguire la «Carta dei diritti universali del lavoro». Ad esse hanno concorso anche le normative lavoristiche adottate nel nostro Paese nell'ultimo ventennio, che avrebbero dovuto assecondare la nuova fase di modernizzazione delle imprese – riconoscendo il valore dell'apporto individuale ai processi produttivi – e che sono risultate invece tutt'altro che neutre, assecondando le pressioni delle imprese verso una riduzione del costo del lavoro.

Il sindacato Unione italiana del lavoro (UIL) lo scorso anno ha calcolato come la spesa pubblica dal 2014 al 2017 per gli incentivi all'occupazione sia stata pari a 27,7 miliardi, senza che di contro siano stati ottenuti grandi risultati.

Nel corso delle audizioni al DEF 2018 il CNEL ha poi dichiarato che la metà dei contratti derivanti dalle agevolazioni del *Jobs*

Act sono scomparsi, con il probabile esito di un aumento del lavoro sommerso.

La bolla occupazionale generata dal massiccio trasferimento di risorse alle imprese non ha dunque contribuito a invertire le tendenze strutturali che inchiodano l'Italia agli ultimi posti in Europa in termini di produttività, innovazione tecnologica ed occupazione giovanile.

D'altronde, i cambi fissi derivanti dalla moneta unica europea e le politiche di austerità perseguite a livello continentale e nazionale, hanno spinto i governi e le aziende ad una svalutazione interna per ottenere un recupero di competitività, a detrimento delle condizioni di vita e delle retribuzioni dei lavoratori.

Per affrontare le sfide della concorrenza globale molte aziende hanno esternalizzato intere parti, fasi o settori della produzione, cercando di ottenere, anche in modo accelerato e brutale, riduzioni delle disponibilità economiche e di opportunità professionali dei lavoratori tanto subordinati che autonomi, indipendentemente dalla qualità dell'istruzione, della formazione e della qualificazione raggiunta. Allo stesso tempo la legge 13 luglio 2015, n. 107, in alcuni punti ha sembrato confondere l'alternanza scuola-lavoro con l'apprendistato e con la formazione continua dei lavoratori. L'alternanza, che pone in relazione due essenziali aspetti della vita di ciascuna e di ciascuno – l'istruzione e l'attività lavorativa – deve riguardare tutti i percorsi formativi, superando la tradizionale dicotomia fra cultura umanistica e cultura scientifica, fra licei e istituti tecnici e professionali. Al momento l'effetto distorsivo dell'alternanza scuola-lavoro è sotto gli occhi di tutti. Si sono realizzate esperienze e attività, non solo slegate dal percorso educativo di appartenenza, ma spesso improvvisate, di scarsa qualità, che in tanti casi si concretizzano in vere e proprie prestazioni di lavoro gratuito prive di qualsivoglia intenzionalità educativa.

Gli studenti dovrebbero essere invece preparati a ricercare e pretendere, nel mondo lavorativo, un lavoro in linea con la loro preparazione e personalità, tutelato e con un'adeguata retribuzione, non rassegnandosi a formule di precariato e di svalutazione.

Le tipologie e le vite lavorative sono pertanto diventate viepiù frastagliate e precarie come dimostrano i dati e le rilevazioni di tutti i principali enti ed organizzazioni che monitorano il mondo del lavoro.

La caduta del costo del lavoro, che è seguita alle politiche di moderazione salariale e agli interventi di liberalizzazione del mercato del lavoro, ha avuto un impatto nullo, se non negativo sulle *performance* dell'economia nazionale. Evidenze che spiegano come la dinamica dell'economia nazionale non dipenda dagli oneri salariali e contributivi a carico delle imprese, ma dall'assenza di politiche della domanda che favoriscono la crescita dei consumi e degli investimenti.

La ragione è semplice e intuitiva: la dinamica degli investimenti privati è legata alla fiducia delle imprese sulla probabilità che l'aumento del prodotto, a seguito degli investimenti tecnologici, incontri una crescita della domanda di beni e servizi. Mentre le politiche di bilancio di tutti gli ultimi governi italiani hanno drasticamente tagliato gli investimenti pubblici.

Come sostiene l'economista Simone Fana: «Il postulato della moderazione salariale e di politiche di liberalizzazione dei rapporti di lavoro come viatico per la crescita dell'economia si lega ad una visione dello sviluppo *export led*, trainato cioè dalla capacità di esportazione delle imprese in un quadro segnato dalla concorrenza internazionale. La dipendenza dal mercato estero e la scarsa propensione agli investimenti pubblici e privati (tra i più bassi dell'Eurozona), derivanti tra l'altro da una domanda interna stagnante, spiegano la tendenza del settore privato ad utilizzare gli incentivi pubblici (gli sgravi contributivi) per ristrutturare l'apparato produttivo attraverso licenziamenti ed esternaliz-

zazioni o come risparmio non investito, quindi sotto forma di rendita. L'impianto delle politiche economiche del governo si è quindi focalizzato unicamente sul lato dell'offerta, senza però che alla riduzione del costo del lavoro si siano accompagnate misure di rilancio dell'industria nazionale e di ammodernamento dell'apparato produttivo. Il risultato è quello prevedibile: aumento del lavoro «povero», bassi salari, segmentazione del mercato del lavoro con punte di sfruttamento intensivo come testimoniato dall'emergere di fenomeni di nuovo caporalato e alto tasso di disoccupazione, specie tra le generazioni più giovani».

Non è dunque un caso che il CNEL, nel suo bollettino speciale sul «Mercato del lavoro e la contrattazione collettiva 2015-2016», rilevasse come «Il mercato del lavoro italiano presenta debolezze e nodi strutturali, ponendosi in fondo alle classifiche europee in tutti i principali indicatori». L'elevato tasso di disoccupazione, la difficoltà ad assorbire gli effetti di una crisi epocale e soprattutto un tasso di occupazione regolare drammaticamente basso, in particolare per le donne e i giovani, hanno ragioni profonde fondate sul nostro modello di società e di economia.

I dati del 2017 e del 2018 hanno visto una netta prevalenza dei contratti a carattere determinato rispetto a quelli a tempo permanente con una costante precarizzazione del lavoro: tra l'altro, l'aumento dei contratti a tempo indeterminato è quasi esclusivamente concentrato nella fascia di età oltre i 50 anni, mentre nel 2018 la fascia di lavoratori 35-49 anni risulta in calo. La crescita dell'occupazione interessa poi soltanto la componente maschile: la situazione di espansione occupazionale degli ultimi due anni non ha interessato, in particolare, le donne con figli in età prescolare, che non riescono a conciliare i tempi di lavoro e di cura, a dimostrazione della vulnerabilità delle madri sul mercato del lavoro. L'occupazione giovanile poi, la più colpita dalla crisi, non sembra aver

giovato delle politiche sul lavoro degli ultimi anni, caratterizzandosi sempre di più per una elevata incidenza dei lavoratori a termine (circa un terzo, in aumento di nove punti rispetto al 2008), con la metà dei giovani a tempo determinato che risulta avere un lavoro di durata inferiore a 6 mesi (48,4 per cento, dati ISTAT);

In Italia è ridotto il numero di persone che lavorano regolarmente ed è di conseguenza ridotto il numero di persone che contribuiscono attivamente alla fiscalità, alla spesa pubblica e alla sostenibilità del sistema. Un basso tasso di partecipazione attiva al mercato del lavoro si cumula ad altri fattori di contesto e produce un circuito di effetti negativi che si scaricano sulla produttività e sul costo del lavoro. La produttività media del lavoro è al di sotto della media dell'area euro e ristagna o si riduce da circa quindici anni, per ragioni molteplici, sulle quali è ancora in corso una profonda discussione: un basso livello di diffusione delle competenze scientifiche e lo scarso utilizzo dell'*Information and communication technology* (ICT), una ridotta conoscenza delle lingue straniere, bassi tassi di investimento in ricerca e sviluppo, l'insufficiente dimensione delle imprese.

Inoltre, nel citato rapporto del CNEL sul Mercato del lavoro 2015-2016 si sottolinea come l'Italia sia «l'unico Paese fra quelli più industrializzati ad esportare più lavoratori di elevata formazione di quanti ne importi, dello stesso livello, dall'estero».

In un quadro connotato da un tasso di natalità della popolazione autoctona che non ha precedenti nella storia recente e da un saldo naturale negativo o prossimo allo zero, la

crescita della popolazione è affidata esclusivamente alla componente immigrata. L'arrivo, anch'esso senza precedenti, di masse di immigrati, giovani ma non solo, riporta con urgenza alle questioni dell'accesso all'occupazione regolare e della partecipazione attiva alla contribuzione.

Inoltre, secondo il «Barometro CISL» recentemente pubblicato, «il divario nelle condizioni sociali tra le regioni si è progressivamente ampliato e non accenna a diminuire ... ma i livelli pre-crisi restano lontani per tutti».

L'impovertimento del capitale umano in settori strategici per il futuro del Paese, l'insufficienza di politiche di impatto sulla scarsa partecipazione al lavoro di interi segmenti del mercato (donne, giovani, aree del Mezzogiorno), insieme ai fattori demografici accennati compromettono pesantemente le prospettive di crescita economica e sociale.

Servirebbe dunque, per orientare le scelte dei decisori politici, da un lato, un quadro di lettura delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, anche a seguito dell'introduzione sempre più invasiva della robotica e dell'automazione e nella struttura del nostro sistema socio-economico, nonché un bilancio delle politiche lavoristiche di quest'ultimo ventennio, e dall'altro, l'individuazione di politiche e mezzi per sviluppare un'occupazione di qualità in riferimento alla necessaria riconversione ecologica del nostro sistema produttivo e alle nuove tecnologie.

Per tutti questi motivi proponiamo l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione del lavoro in Italia, che non viene attivata, si ricorda, da più di sessant'anni.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione)

1. È istituita, per la durata della XVIII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla condizione del lavoro in Italia, di seguito denominata «Commissione», con il compito di accertare le caratteristiche attuali e le prospettive future del mercato del lavoro, nonché i profili professionali e le varie realtà del lavoro subordinato, semi-autonomo ed autonomo, e le possibili politiche di promozione dell'occupazione.

2. La Commissione ha il compito di approfondire e valutare, attraverso attività conoscitive e audizioni di responsabili qualificati di enti pubblici, imprese private, sindacati, libere associazioni e organismi riconosciuti dallo Stato che, attraverso la loro attività, hanno monitorato le varie realtà lavorative:

a) le variabili e le criticità della trasformazione in atto nel mercato del lavoro in Italia quali: l'occupazione, la disoccupazione, i tassi di attività, al variare del genere, dell'area geografica e del titolo di studio, il peggioramento delle condizioni di lavoro e dei redditi da lavoro quale riflesso della crisi economica e sociale e la domanda di lavoro da parte delle imprese, nonché il fenomeno dei lavoratori che, con il loro salario non riescono a superare la soglia di povertà, cosiddetti «*working poors*»; con particolare riferimento alla condizione critica dei giovani italiani, al fenomeno dei giovani che non lavorano, in quanto disoccupati o inattivi, e non partecipano a nessun ciclo di istruzione o

formazione, cosiddetti «*not in education, employment or training* (NEET)»;

b) l'impatto delle nuove tecnologie, dei processi di digitalizzazione ed automazione del lavoro sulle relazioni socio-economiche, sull'occupazione e sulle figure professionali, sugli orari di lavoro, le mansioni e gli inquadramenti, l'emergere di figure lavorative tra subordinazione e autonomia, della cosiddetta «economia delle piattaforme», valutando altresì i casi di demansionamento e le reali motivazioni della dequalificazione professionale;

c) gli effetti delle politiche europee e nazionali di austerità che hanno indotto la svalutazione interna del lavoro per assicurare la competitività del *made in Italy*;

d) gli effetti e il bilancio degli interventi di riforma in materia di lavoro e di previdenza, a seguito del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, cosiddetta «legge Fornero», dell'introduzione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, cosiddetto «*Jobs Act*», e dei successivi decreti attuativi, degli incentivi alle assunzioni, dei *voucher*, delle modifiche alle norme sulla responsabilità solidale negli appalti, ed in particolare:

1) se e come si siano modificati le relazioni tra lavoratori e impresa, tra gli stessi lavoratori e tra lavoratori e rappresentanza sindacale e di scopo;

2) quantificare i licenziamenti avvenuti a seguito dell'introduzione della normativa del *Jobs Act*, sia per i lavoratori con contratto a tempo indeterminato, sia per quelli con contratto a tutele crescenti, nonché i licenziamenti avvenuti a seguito della riduzione degli incentivi alle imprese, in relazione all'efficacia assicurata in termini di occupazione stabile dalla normativa in vigore;

3) le insorgenze nel corso dell'età lavorativa di gravi disabilità dovute al progressivo innalzamento dell'età pensionabile;

e) le politiche passive e attive del lavoro, la funzione ed i risultati degli ammortizzatori sociali, con particolare riguardo agli effetti della riforma degli ammortizzatori, a seguito del restringimento dei benefici, sia in termini di durata che di importo delle prestazioni, ed a quelli del riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e le politiche attive;

f) il ruolo della formazione, l'incidenza della formazione permanente, il rendimento dell'istruzione universitaria, il differenziale di formazione italiano rispetto ad altri Paesi, i risultati del programma europeo «Garanzia per i giovani» e dell'alternanza scuola-lavoro;

g) le tendenze delle relazioni industriali, con riferimento anche ai periodi di vacanza contrattuale, alla contrattazione nazionale e di secondo livello, agli effetti degli incentivi per la contrattazione ed al *welfare* aziendali rispetto all'acutizzarsi dei differenziali salariali;

h) come la normativa attuale incida sulla partecipazione dei lavoratori nella definizione di strategie volte a migliorare le modalità di gestione dell'azienda e le condizioni di lavoro; quali spazi di agibilità siano rimasti ai lavoratori per esprimere il proprio punto di vista su aspetti critici della gestione della sicurezza e della salute nei luoghi di lavoro; quali innovazioni le aziende abbiano operato per migliorare le condizioni ambientali e di sicurezza, per ridurre i casi di rischio *stress*-lavoro correlato;

i) l'entità dei casi di lavoratori che al rientro in azienda dopo un periodo di malattia vengano accolti con la lettera di licenziamento per sopravvenuta inidoneità fisica, nonché il rispetto dell'attuazione della normativa per il reinserimento dei lavoratori disabili;

l) se la disciplina dei controlli a distanza non comporti abusi che possano essere lesivi della dignità della persona; l'entità di lavoratori dipendenti, appartenenti a tutte le categorie, attivi, disoccupati, inoccupati o inat-

tivi, che si rivolgono ai centri di igiene mentale, a seguito dell'impatto dirompente della crisi economica sulla salute mentale della classe lavoratrice e in che misura la normativa del *Jobs Act* abbia favorito la già diffusa pratica del *mobbing*;

m) il lavoro femminile, i differenziali di carriera e retributivi e i problemi di conciliazione vita-lavoro, le strutture presenti a tale fine sul territorio;

n) la partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro per tipologia lavorativa, sesso, collocazione sul territorio nazionale e titolo di studio, il fenomeno del caporalato, lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura.

3. La Commissione ha, altresì, il compito di individuare le misure normative e amministrative idonee a:

a) promuovere e sviluppare un'occupazione di qualità in riferimento alla necessaria riconversione ecologica del nostro sistema produttivo e alle nuove tecnologie;

b) affrontare le problematiche derivanti dall'impatto negativo sull'occupazione dell'utilizzo dei *robot* e dell'intelligenza artificiale, attraverso la formazione permanente, la riduzione dell'orario di lavoro, l'imposizione fiscale da ripensare rispetto al mondo del lavoro, l'istituzione di un reddito minimo garantito;

c) garantire il rispetto dei diritti e della dignità di tutte le vecchie e nuove figure di lavoratori;

d) promuovere l'occupazione femminile, la parità dei diritti e delle retribuzioni nonché la conciliazione vita-lavoro;

e) contrastare adeguatamente il fenomeno del lavoro sommerso, tenendo peraltro conto delle caratteristiche delle singole realtà territoriali e dei settori dove tale fenomeno più si sviluppa, e promuovere la collaborazione tra le regioni al fine di creare una rete di informazione e di azione trasversale a supporto dell'operato dello Stato in questo campo;

f) sostenere e favorire l'attività degli enti e degli organismi a vario titolo preposti a promuovere l'occupazione e la formazione; tutelare e vigilare in merito al rispetto dei diritti di tutte le categorie di lavoratori senza discriminazioni e disuguaglianze.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente.

2. Il Presidente del Senato della Repubblica, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

3. La Commissione elegge al proprio interno il presidente, due vicepresidenti e due segretari. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto il più anziano di età.

Art. 3.

(Attività di indagine)

1. La Commissione procede alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria e, nelle materie attinenti alle finalità della presente inchiesta, può acquisire copia di atti e documenti relativi ad indagini svolte da altra autorità amministrativa o giudiziaria. Se le copie di atti e documenti acquisiti ai sensi del presente comma sono coperti da segreto, la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

2. Per quanto concerne l'opponibilità del segreto di Stato, d'ufficio, professionale e bancario, si applica la normativa vigente in materia.

3. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 1, secondo periodo, e 3.

Art. 5.

(Relazioni)

1. La Commissione riferisce al Senato sull'attività svolta al termine dei suoi lavori e ogni qual volta lo ritenga opportuno. In ogni caso la prima relazione, contenente anche eventuali proposte di adeguamento della normativa vigente, è presentata al Senato entro quattro mesi dalla sua costituzione.

Art. 6.

(Organizzazione interna)

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regola-

mento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori. Ciascun componente può proporre modifiche al regolamento.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di tutte le collaborazioni ritenute opportune.

4. Per l'espletamento dei propri compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro e sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica. Il Presidente del Senato della Repubblica può autorizzare un incremento delle spese di cui al periodo precedente, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta, corredata di certificazione delle spese sostenute.

