

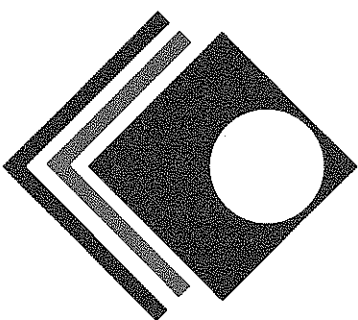
RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Fondata da ALDO CESSARI

Direttore responsabile
GIUSEPPE PERA

Direttori:

AUGUSTO CERINO CANOVA · RAFFAELE DE LUCA TAMAJO
MARIO FRANCESCHELLI · MARIO GRANDI · GIUSEPPE FEDERICO MANCINI
GIULIANO MAZZONI · RENATO SCOGNAMIGLIO · GIUSEPPE SUPPES



estratti

CRONACHE PARLAMENTARI
 COME LAVORA LA COMMISSIONE LAVORO DELLA CAMERA

Sommario: 1. Il quadro sistemico: un confronto irrisolto tra democrazia socialista e « decisionismo » governativo. — 2. I prodotti della democrazia consociativa. — 3. I prodotti del « decisionismo » governativo. — 4. I prodotti mancanti. — 5. Segue. La mancata riforma dei servizi per l'impiego.

1. Del 18 provvedimenti (o gruppi di provvedimenti) legislativi in materia di lavoro e previdenza sociale, che hanno concluso positivamente il loro iter alla Camera dei deputati nei primi ventun mesi della nona legislatura, cioè dal luglio 1983 al marzo 1985, 9 sono stati approvati dalla commissione lavoro *in sede legislativa*, mentre altri 9 sono stati approvati con la procedura « normale » in aula, dopo l'esame in commissione *in sede referente*; questi ultimi sono tutti provvedimenti di conversione in legge di decreti governativi.

Questo dato non costituisce una novità rispetto agli anni precedenti: nel corso dell'ottava legislatura (1979-1983) la commissione lavoro della Camera aveva discusso 71 progetti o gruppi di progetti di legge (1), giungendo ad approvare in sede legislativa 33, e soltanto in sede referente, secondo la procedura « normale », 29; di questi ultimi, ben 16 erano provvedimenti di conversione in legge di decreti governativi (2).

Se si escludono i grandi provvedimenti finanziari (bilancio, legge finanziaria), le leggi di importanza straordinaria e le leggi di ratifica di trattati o convenzioni internazionali, *l'iter* parlamentare c.d. « normale », consistente nell'esame del progetto di legge in commissione in sede referente, seguito dalla discussione e votazione in aula, costituisce dunque l'eccezione (o meglio: costituisce la procedura normalmente seguita alla Camera per i provvedimenti destinati a rimanere « insabbiati »), mentre quando si vuole che un provvedimento sia discusso in tempi ragionevoli la procedura seguita è quasi sempre una delle due seguenti:

(1) Secondo il lessico ufficiale oggi in uso nel nostro Parlamento, il termine « progetto di legge » indica genericamente tutti gli atti di iniziativa legislativa: il termine « disegno di legge » è invece usato per indicare i progetti presentati dal Governo o dai senatori, mentre tutti gli altri progetti — di iniziativa dei deputati, del C.N.R.L., delle Regioni, oppure di iniziativa popolare — sono indicati come « proposte di legge ».

(2) Degli altri 4 progetti esaminati dalla commissione lavoro soltanto in sede referente, uno solo è stato poi approvato anche in aula, e successivamente al Senato, venendo quindi emanato come legge 31 maggio 1982, n. 297 in materia di trattamento di fine rapporto. Per ulteriori dati sull'attività della commissione lavoro della Camera dei deputati nell'ottava legislatura rinvio al mio articolo in argomento pubblicato ne *Trattato* del 19 settembre 1983, p. 7.

— assegnazione del provvedimento alla commissione *in sede legislativa* (con conseguente esclusione della fase di discussione in aula); oppure — *recezione* del provvedimento in un decreto-legge con successiva conversione in legge (conversione che — come è noto — non può essere decisa dalla commissione in sede legislativa: il provvedimento deve essere esaminato dalla commissione in sede referente e poi approvato in aula, il tutto entro 60 giorni dall'emanazione) (3).

Ne derivano alcune notevolissime implicazioni politico-istituzionali: non mi riferisco soltanto al fenomeno — da tempo e da più parti denunciato e stigmatizzato — dell'eccessivo ricorso del Governo al decreto-legge, che caratterizza tanta parte della nostra produzione legislativa, ma anche alla distorsione della dialettica democratica costituzionale conseguente alla procedura parlamentare seguita per la parte restante. Non tutti sanno, a questo proposito, che l'assegnazione di un progetto di legge ad una commissione della Camera dei deputati in sede legislativa è costantemente soggetta a revoca da parte della Presidenza, su *richiesta di almeno un quinto dei membri della commissione stessa*; con la conseguenza che il maggior gruppo di opposizione (ed esso soltanto tra i gruppi di opposizione, poiché gli altri, sommati, non raggiungono la soglia richiesta) è sempre in grado di bloccare l'iter di un progetto di legge in sede legislativa; e che per converso è sempre necessario, se non il consenso, almeno un suo tacito «nulla osta» perché un provvedimento sia approvato in commissione in via definitiva, senza dover essere discusso in aula (cioè alle calde greche).

Va detto che il maggior gruppo parlamentare di opposizione ha fino ad oggi sempre fatto un uso estremamente parco di questo vero e proprio potere di veto che gli deriva dal regolamento della Camera: è del tutto normale, che, pur determinandosi eventualmente una contrapposizione politica su di un provvedimento assegnato alla commissione in sede legislativa, questo prosegua nondimeno il suo iter in commissione fino all'approvazione a maggioranza dei voti. Ma l'esistenza stessa di questo potere di veto inevitabilmente influisce sui metodi e sui prodotti del lavoro legislativo in commissione, determinando sempre in qualche misura la necessità di un compromesso tra maggioranza ed opposizione sui contenuti dei provvedimenti approvati.

È questa una delle principali manifestazioni del principio di democrazia consociativa a cui si ispira il regolamento della Camera. Istituita come correttivo della storica *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista, questa regola rischia però di trasformarsi in una trappola pericolosissima per il partito stesso, impegnandolo di fatto in un processo continuo di codicisione forzata — ancorché occulta — del contenuto dei provvedimenti legislativi, cui non si danno altre alternative che la paralisi legislativa (poiché è impossibile che la grande massa dei provvedimenti di non primaria importanza trovi spazio nel calendario dei lavori d'aula) o il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, di costituzionalità quanto meno dubbia.

In questo quadro «sistemico» si colloca anche la produzione legislativa della commissione lavoro della Camera nei primi due anni della nona legislatura, produzione che può pertanto distinguersi in tre categorie:

(3) Lo stesso discorso non può estendersi al Senato, dove vige un regolamento in parte diverso.

A - provvedimenti sui quali si è determinata una convergenza di consensi da parte della maggioranza e (almeno tacitamente) dell'opposizione, e che quindi sono stati discussi dalla commissione *in sede legislativa*;

B - provvedimenti (sui quali non si è determinata tale convergenza di consensi), emanati dal Governo in forma di *decreto-legge*: esaminati pertanto dalla commissione soltanto *in sede referente* e poi discussi in aula;

C - provvedimenti oggetto di tiepida o nulla volontà politica da parte del Governo e/o della maggioranza, e quindi esaminati dalla commissione *in sede referente*, generalmente senza prospettive di compimento dell'iter, salvo che l'evolversi della situazione determini il verificarsi delle condizioni politiche di cui *sub A o B*.

2. A) Provvedimenti discussi in sede legislativa. Nei primi 21 mesi della nona legislatura sono stati assegnati in sede legislativa alla commissione lavoro della Camera 11 progetti o gruppi di progetti di legge, e ne sono stati approvati 9. Tra questi, si segnalano la c.d. «legge Marcora» sulla *promozione delle cooperative di lavoro* (d.d.l. 1522/C), che riprende lo *schema di disegno di legge concernente misure a salvaguardia dei nuclei di occupazione*, elaborato da non formalmente presentato in Parlamento dal ministro Marcora nel corso dell'ottava legislatura; ora legge 27 febbraio 1895 n. 49) (4); la legge sulla *revisione della disciplina delle pensioni di invalidità* (d.d.l. 1318/C e 565/C, ora legge 12 giugno 1984, n. 222) (5); la legge recante *nuove norme previdenziali per le cooperative di trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici* (d.d.l. 1607/C, ora legge 15 giugno 1984, n. 240) (6); la legge che estende al settore privato i benefici previdenziali già previsti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, per gli *ex-combattenti* dipendenti pubblici (d.d.l. 1312/C e p.d.l. 898/C, ora legge 9 maggio 1984, n. 118) (7); infine la c.d. *legge sui quadri* (p.d.l. di iniziativa popolare n. 13/C, d.d.l. governativo n. 2030/C, ed altri 11 progetti di legge, presentati da tutti i gruppi, in larga parte riproducenti progetti già presentati nella legislatura precedente; ora legge 13 maggio 1985, n. 190), la cui portata giuridica effettiva è peraltro quanto meno discutibile (8).

(4) Esame avviato in commissione il 30 maggio 1984, proseguito nelle sedute del 6 maggio, 22 e 23 novembre, 13 dicembre 1984 e 19 febbraio 1985. Sul contenuto della legge v. M. BIAEL, *Cooperative e relazioni industriali della crisi, prime note alla legge 27 febbraio 1985, n. 49*, in questo fascicolo, parte I.

(5) Seduta del 30 maggio 1984 (il testo del progetto era stato già elaborato nel corso della precedente legislatura). Sul contenuto della legge v. F. AGOSTINI, *La riforma dell'assicurazione invalidità (Legge 12 giugno 1984, n. 222)*, in *Fur. giur. teor.*, 1984, III, pp. 3-41; M. FRANCESCHETTI, *Tendenze evolutive della legislazione previdenziale con particolare riguardo alla nuova disciplina sulla invalidità pensionabile*, in *Dir. teor.*, 1985, I, pp. 3-13; M. OLIVELLI, *La nuova disciplina dell'«invalidità pensionabile» tra legge n. 638 del 1983 e legge n. 222 del 1984*, in *Giust. civ.*, 1984, II, pp. 387-417.

(6) Sedute del 30 maggio, 5 e 7 giugno 1984.

(7) Finito esame ed approvazione all'unanimità nella seduta del 22 marzo 1984.

(8) Sul contenuto della legge v. G. PERA, *La legge per i quadri*, in questa *Rivista*, 1985, I, pp. 270-285. L'iter del provvedimento, nonostante la larga convergenza di consensi politici, è stato particolarmente travagliato alla Camera: av-

Gli altri provvedimenti approvati in sede legislativa contengono disposizioni previdenziali per i dipendenti di imprese in crisi, norme in materia di organi periferici dell'INPS, benefici per i frontalieri disoccupati e disposizioni in materia di previdenza marittima.

Tra i provvedimenti assegnati alla commissione in sede legislativa si annovera anche, dal 19 settembre 1984, il d.d.l. n. 665/C sulla riforma del « servizio per l'impiego » (riedizione del d.d.l. n. 766/C dell'ottava legislatura). L'assegnazione in sede legislativa corrispondeva effettivamente alla scelta, condivisa in quel periodo da maggioranza, opposizione e Governo, di accelerare l'iter del provvedimento; ma le dimensioni e la complessità dell'articolo, da un lato, e d'altro lato l'indepidirsi del consenso del Governo e del gruppo comunista alla prosecuzione della discussione, rendono estremamente incerte le sorti di questo disegno di legge, e inducono a classificarlo, almeno per ora, tra i « prodotti mancati » della commissione lavoro (v. avanti, § 5), nonostante la sopravvenuta assegnazione in sede legislativa.

3. *B)* Provvedimenti di conversione di decreti-legge. I disegni di legge aventi per oggetto la conversione di decreti-legge, esaminati dalla commissione lavoro della Camera dall'inizio della legislatura al marzo 1985, sono stati complessivamente 13, dei quali soltanto 9 hanno però concluso positivamente il loro iter.

I 4 decreti-legge non convertiti sono rispettivamente quelli recanti i nn. 12, 94, 273 e 519 del 1984, in materia di contratti di solidarietà e (tranne il primo) di contratti di formazione e lavoro, *part-time* e collocamento (il quinto della serie, n. 726, è stato invece convertito). A questi dovrebbe aggiungersi il primo dei due decreti-legge recanti la discussissima decurtazione dell'indennità di contingenza, oltre che norme in materia di tariffe e prezzi amministrati (d.l. 15 febbraio 1984, n. 10); nonché questo, a differenza del secondo di pari contenuto, era stato assegnato per l'esame in sede referente alla sola commissione bilancio della Camera, mentre la commissione lavoro lo aveva esaminato solo in sede consultiva (il secondo, poi convertito, è stato invece assegnato, per l'esame in sede referente, congiuntamente alle commissioni lavoro, industria e bilancio). Sta di fatto, comunque, che il Governo ha poi sempre alla fine conseguito il suo scopo attraverso la referenziazione dei decreti-legge decaduti.

Non è questa la sede in cui discutere della legittimità costituzionale di questa procedura di produzione legislativa (9); ci sia consentito però di rilevare viato in sede referente nelle sedute del 16, 22, 23 febbraio e 17 maggio 1984, l'esame è proseguito in sede legislativa con frequenti interruzioni e rinvii (che ben possono essere interpretati come sintomo di riserve e perplessità anche da parte dei maggiori sostenitori della necessità dell'intervento legislativo) nelle sedute del 13 luglio (rinvio per assenza del relatore), 25 luglio, 20 settembre (rinvio per assenza del relatore), 27 settembre (nuovo rinvio, questa volta per assenza del rappresentante del Governo), 2 ottobre (rinvio su richiesta del relatore), 17 ottobre, 20 novembre, 19 dicembre, 30 gennaio 1985 (nuovo rinvio), 7 febbraio e 13 marzo 1985. Al Senato, invece, l'iter del provvedimento è stato rapidissimo, nonostante le gravi perplessità manifestate a più riprese dal Presidente della commissione lavoro Giugni.

(9) Sulla questione della referenziazione dei decreti-legge decaduti, ed in particolare sulla questione di costituzionalità relativa alla clausola di conser-

va grave irrazionalità della procedura stessa: l'esame in sede referente dei decreti-legge nn. 12, 94, 273 e 519, poi decaduti, ha impegnato la commissione lavoro per ben 12 sedute (10), cui si aggiungono le ulteriori 5 sedute durante le quali è stato esaminato il decreto-legge n. 726, di contenuto quasi identico ai precedenti, destinato ad essere poi convertito in legge (11). Complessivamente, dunque, 17 sedute, in larga parte spese in una rituale ed inutile ripetizione di relazioni introduttive ed interventi da parte dei parlamentari delle diverse parti politiche (soltanto per il d.l. n. 94, però, oltre che ovviamente per il d.l. n. 726, si è proceduto a votazioni di articoli ed emendamenti: per gli altri tre decreti l'esame è cessato per l'approssimarsi della scadenza dei 60 giorni, prima ancora che si passasse alle votazioni).

Quanto alla vicenda della conversione in legge del d.l. 17 aprile 1984, n. 70, sulla scala mobile, assurda agli onori delle prime pagine dei giornali stampati e televisivi, essa è troppo nota perché valga la pena di dedicarvi spazio in queste note (12); tranne che per una osservazione non priva di qualche interesse: durante l'esame del provvedimento in sede referente da parte delle commissioni lavoro, industria e bilancio riunite (un vero e proprio piccolo parlamento: 41 X 3 = 123 deputati), la discussione è potuta entrare approfonditamente ed analiticamente nel merito della materia del decreto (13), ciò che non ha potuto invece avvenire durante il dibattito in aula, dove tutto si è risolto in un braccio di ferro tra opposizione e Governo a colpi di manovre ostruzionistiche e antiostruzionistiche (referenzia posizione della questione di fiducia). Il motivo del diverso comportamento delle parti contendenti nelle due fasi dell'iter del provvedimento va individuato nel termine imposto dalla Presidenza della Camera alle commissioni riunite per il compimento dell'esame in sede

referenziazione degli effetti del decreto-legge decaduto, contenuta in un provvedimento legislativo successivo, v. V. A. Poso, *Sui limiti della conversione del decreto-legge*, nota a Pret. Firenze, 12 novembre 1984, in questa *Rivista*, 1985, II, p. 97; ivi ulteriori riferimenti alla dottrina costituzionalistica in argomento.

(10) Mi riferisco alle sedute dell'8 e 15 marzo 1984 per il primo decreto, del 9, 16, 22 maggio, 19, 20 e 21 giugno per il secondo, dell'11 luglio per il terzo, e del 19, 27 settembre e 11 ottobre per il quarto.

(11) Sedute del 7, 13, 20, 21 e 28 novembre 1984. La legge di conversione è la legge 19 dicembre 1984, n. 863, sulla quale v., per la parte relativa ai contratti di solidarietà, T. TREVU, *La disciplina legale dei contratti di solidarietà: riflessioni generali*, in *Dir. lav.*, 1985, I, pp. 14-26; S. SCARPA, *Contratto collettivo e contrattazione in azienda*, Milano, Angelil, pp. 132-139 e 216-223; P. ICHINO, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 423-453; per la parte relativa al contratto di formazione e lavoro S. CENTOFANTI, *La fattispecie del contratto di formazione e lavoro nella legge 19 dicembre 1984*, n. 863, in questo fascicolo, parte I; per la parte relativa al lavoro a tempo parziale P. ICHINO, *Verso una nuova concezione e struttura della disciplina del tempo di lavoro*, in questa *Rivista*, 1985, I, pp. 241-269.

(12) Sulla legge di conversione del d.l. n. 70 del 1984 (legge 19 giugno 1984, n. 219), la relativa richiesta di referendum abrogativo, e le sentenze in proposito della Corte Costituzionale e dell'Ufficio per il referendum della Casazione, v. le note di S. MAGNANI e M. LUCIANI, in questa *Rivista*, 1985, II, rispettivamente pp. 161-165 e pp. 173-195.

(13) Sedute del 26, 27 aprile, 2 e 3 maggio 1984; tra la seduta del 27 aprile e quella del 2 maggio il provvedimento è stato discusso in un comitato ristretto appositamente a ciò delegato dalle commissioni riunite.

referente: decorso tale termine il provvedimento sarebbe stato comunque sottoposto alla discussione in aula; con la conseguenza che i gruppi di opposizione non avevano comunque alcun interesse a ricorrere all'ostruzionismo durante l'esame in sede referente.

Gli altri decreti-legge esaminati dalla commissione lavoro nel periodo considerato rivestono un'importanza limitatissima sia sul piano giuridico che su quello politico, avendo per oggetto soltanto proroghe di termini (5 decreti-legge, rispettivamente in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali ed interventi speciali della Cassa integrazione straordinaria), o disposizioni relative a piccole categorie di lavoratori (in particolare quella degli addetti alla manutenzione e sorveglianza delle foreste calabre, a cui si riferiscono 2 decreti-legge).

4. C) Provvedimenti ordinari esaminati soltanto in sede referente. Siamo così giunti alla categoria delle « Cenerentole », intendendosi per tali i progetti di legge ai quali — pur ritenuti degni di esame e quindi posti all'ordine del giorno della commissione — né il Governo né la maggioranza parlamentare attribuiscono carattere alcuno di urgenza. Assegnati alla commissione per l'esame in sede referente, essi subiscono continui rinvii, anche lunghissimi, per far posto nel calendario ai provvedimenti realmente « voluti » dalla commissione stessa o dal Governo (e pertanto, rispettivamente, discussi dalla commissione in sede legislativa, o recepiti dal Governo in decreto-legge e quindi esaminati con precedenza assoluta rispetto agli altri).

I progetti di legge appartenenti a questa categoria assomigliano un po' a dei treni « accelerati », costretti a lunghe fermate su binario morto, per lasciar passare gli « espressi » e i « rapidi ». Con la differenza, però, che i treni « accelerati » prima o poi arrivano sempre a destinazione, mentre questi progetti di legge sono in buona parte destinati a dissolversi nel nulla allo scioglimento della legislatura; salvo che, per vicende politiche più o meno impercettibili, essi abbiano la ventura di raccogliere, ad un certo punto del loro iter, il consenso unanime dei gruppi parlamentari rappresentati in commissione (richiesto dal regolamento per il « trasferimento » del progetto dalla sede referente a quella legislativa), oppure di essere ritenuti urgenti dal Governo; nei quali casi essi vengono solitamente « promossi », rispettivamente, attraverso l'assegnazione alla commissione in sede legislativa od il recepimento in un decreto-legge.

Non è probabilmente quest'ultimo il destino del progetto di legge per la disciplina dell'attività professionale di *relazioni pubbliche* (n. 148/C), il cui esame in sede referente, avviato nelle sedute del 4 e del 26 ottobre 1983, è stato prontamente sospeso con la costituzione di un « comitato ristretto » per la messa a punto del testo legislativo; non è dato sapere quanto e come detto comitato abbia lavorato, ma è certo che esso, a tutt'oggi, non ha ancora adempito il proprio compito. È forse interessante ricordare, a proposito di questo progetto di legge, che esso costituisce la « reincarnazione » di un precedente progetto presentato da chi scrive nel corso dell'ottava legislatura (n. 3200/C), che conteneva anche una disposizione (art. 5) volta a disciplinare l'attività di *lobbying* — cioè di promozione di interessi privati — nei confronti delle assemblee elettive, secondo il modello della disciplina del *lobbying* vigente negli Stati Uniti d'America (obbligo di registrazione dei *lobbyists* e di denuncia delle

spese sostenute per la propria attività promozionale nei confronti dei parlamentari, obbligo per i parlamentari di denunciare tutti gli omaggi o benefici ricevuti). Quel progetto venne discusso, marginalmente modificato ed approvato all'unanimità, a dire il vero un po' clandestinamente, dalla commissione lavoro in sede referente verso la fine dell'ottava legislatura, nonostante il parere contrario inizialmente espresso dal Governo; ma suscitò vibrante protesta da parte di numerosi parlamentari di altre commissioni, preoccupati della lesione della *privacy* del ceto politico conseguente alla pubblicità obbligatoria degli omaggi ricevuti. All'inizio della nuova legislatura il progetto di legge è stato ripresentato (primo firmatario Cristofori, che ne era stato in precedenza relatore), monco della disposizione relativa all'attività di *lobbying*, e quindi svincolato di gran parte del suo originario significato.

Una vicenda per qualche verso analoga è quella del progetto di legge per l'*istituzione della Cassa di previdenza per le categorie di lavoratori autonomi oggi sprovviste di tutela previdenziale*, come quelle dei geologi, degli psicologi, e tutte quelle per le quali non è previsto l'albo professionale (n. 712/C ed altri): approvato in sede legislativa dalla commissione lavoro nel corso dell'ottava legislatura, e poi bloccato al Senato, è ora guardato con grande diffidenza da tutti coloro che temono che esso costituisca la premessa per l'unificazione coattiva delle Casse di previdenza per i liberi professionisti già esistenti. È stato oggetto di due sedute della commissione in sede referente (16 e 24 ottobre 1984).

Sorte migliore toccherà forse ai progetti di legge per la modifica della disciplina delle *Casse di previdenza degli ingegneri e architetti e dei veterinari* (rispettivamente nn. 1701/C e 1082/C): fin dalla prima seduta di esame congiunto dei due progetti in sede referente (9 novembre 1984) è stato costituito un « comitato ristretto », con l'incarico di procedere celermente alla messa a punto dei testi legislativi. A quanto si dice il comitato procede, ma certo non celermente.

A proposito del disegno di legge n. 1984/C avente per oggetto il *distacco di alcuni dipendenti di istituti previdenziali presso il Ministero del lavoro*, cui è stata dedicata una sola brevissima seduta (2 ottobre 1984) senza alcun seguito, va rilevata soltanto l'assurdità che un provvedimento di tal fatta debba essere adottato in forma di legge.

5. Resta da dire soltanto — ma non è poco — di due provvedimenti di notevolissimo rilievo (nel bene e nel male) il cui iter parlamentare si trascina stancamente ormai da anni: il d.d.l. 665/C, in materia di servizi per l'impiego, corrispondente al d.d.l. 760/C già approvato dalla commissione lavoro della Camera in sede legislativa nell'ottobre 1981, e poi insabbiato al Senato (14); e la riforma dei servizi di orientamento scolastico e professionale (ai due progetti di legge nn. 46/C e 250/C, già presentati nell'ottava legislatura (15), se ne

(14) Sulla vicenda di questo disegno di legge nell'ottava legislatura rinvio all'esposizione critica da me svolta ne *Il collocamento impossibile*, Bari, De Donato, 1982, pp. 147-199. Ivi, in appendice, anche il testo approvato dalla commissione lavoro della Camera nel 1981, poi ripresentato dal Governo all'inizio della nona legislatura senza modifiche.

(15) V. in proposito *op. cit.*, pp. 105-111.

è aggiunto un terzo sulla stessa materia, n. 800/C; sono ora tutti assegnati per l'esame congiunto in sede referente alle commissioni Istruzione e Lavoro riunite).

Un primo rilievo critico, a questo proposito, riguarda le scelte operate rispettivamente dalla Presidenza della Camera e dalla Presidenza della commissione lavoro in materia di assegnazione e abbinamento dei progetti di legge: mentre, da un lato, appare inopportuno che la riforma dei servizi di orientamento professionale venga esaminata e discussa separatamente rispetto alla c.d. riforma dei servizi per l'impiego — ciò che è reso inevitabile dall'assegnazione della prima alle commissioni Istruzione e Lavoro riunite, mentre la seconda è assegnata alla sola commissione lavoro —, veramente riprovevole appare la decisione della Presidenza della commissione lavoro di abbinare al d.d.l. sulla riforma dei servizi per l'impiego ben 17 altri progetti di legge, molti dei quali su materie non omogenee: tra questi la proposta di iniziativa popolare (promossa dalla Federazione CGIL-CISL-UIL) n. 8/O « sui licenziamenti individuali e sull'attività sindacale nei luoghi di lavoro con meno di 16 occupati », le proposte nn. 115, 149, 713, 900 e 1740 sulla riforma dell'apprendistato, e le proposte n. 722 e 1816 sul lavoro a tempo parziale.

Questa « ammannchiata » di progetti di legge, che può apparire del tutto inspiegabile al profano, risponde invece ad una « logica » politica ben precisa, ancorché perversa: l'abbinamento consente innanzitutto di far apparire all'esterno che i progetti di legge in questione sono « all'ordine del giorno », vengono discussi dalla commissione, anche se in realtà la commissione non ne discute affatto (basti osservare che nella relazione iniziale sul d.d.l. 665/C, svolta dal relatore Bonalumi nella seduta del 18 gennaio 1984, neppure il minimo accenno è dedicato ad alcuno dei 17 altri progetti di legge abbinati); ma soprattutto — ed è questo l'aspetto più sconcertante di questa « prassi » parlamentare — l'abbinamento fa sì che, una volta approvato il testo legislativo principale, tutti gli altri si considerano « assorbiti » in esso, ed automaticamente cancellati dall'ordine del giorno della commissione. Così, ad esempio, se mai il d.d.l. 665 giungerà al termine del suo *iter* in seno alla commissione lavoro, dovrà considerarsi « assorbita » nel testo licenziato dalla commissione anche la proposta di iniziativa popolare sui licenziamenti e l'attività sindacale nelle unità produttive con meno di 16 dipendenti, senza che, peraltro, di tale proposta resti alcuna traccia nel testo licenziato, e senza che della questione si sia neppure discusso in commissione.

Accade talvolta che in seno all'ufficio di Presidenza della commissione (nel quale sono rappresentati sia gruppi di maggioranza che gruppi di opposizione) si svolgano « scambi » politici più o meno espliciti su questo terreno: l'abbinamento/obiterazione di un progetto di legge inviso ad una parte viene com-pensato con l'abbinamento/obiterazione di un progetto inviso alla parte opposta. Né deve stupire che i presentatori dei progetti di legge in tal modo sostanzialmente squalificati subiscano la manovra senza protestare: in genere, o non si accorgono della manovra, oppure sanno che i loro progetti non verrebbero comunque mai approvati dalla commissione, e sono pacifici soltanto di potersi presentare agli elettori come protagonisti di una battaglia sfortunata. Le vere vittime indifese sono i presentatori della proposta di legge di iniziativa popolare, il cui sforzo politico è totalmente vanificato da questa « prassi » parlamentare.

Non molto più favorevole, d'altra parte, è il trattamento riservato ai progetti in materia di orientamento scolastico e professionale: avviato il 1° febbraio 1984 con le relazioni introduttive di Rossatini e Piantrotti, rispettivamente per la commissione Istruzione e per la commissione lavoro, l'esame dei tre progetti è proseguito nella seduta del 15 marzo successivo con un unico intervento del deputato Conte, volto a sottolineare « la complessità della tematica dell'orientamento nell'attuale situazione di crisi non congiunturale dell'economia e della società italiane », e con la costituzione dell'immane comitato ristretto, incaricato « dell'ulteriore esame dell'articolo ». Non se ne è poi saputo più nulla.

Diverso, invece, il trattamento riservato dalla commissione lavoro al d.d.l. n. 665 sui « servizi per l'impiego », al quale dal gennaio 1984 al marzo 1985 sono state dedicate ben 14 sedute di discussione ed una intensa — ancorché del tutto inconcludente — attività di elaborazione di emendamenti, sia da parte del Governo e del Relatore Bonalumi (presentatori rispettivamente di due riserve quasi integrali del testo legislativo), che da parte dei gruppi parlamentari.

Come già si è detto, nell'estate 1984 la commissione chiese quasi all'unanimità (seduta del 12 luglio) ed ottenne (19 settembre) il « trasferimento » del disegno di legge, nel testo rielaborato dal Relatore, dalla sede referente alla sede legislativa. Ma le perplessità già espresse in quell'occasione dal gruppo comunista (interventi di Francese e Gianni) erano destinate ad aggravarsi col passare dei mesi, giungendo a tradursi nella seduta del 20 febbraio 1985 in una formale richiesta di sospensione dell'esame del provvedimento (interventi di Francese e Mancuso, cui replica il Relatore esprimendo « sorpresa ed amarezza »). Al voto contrario espresso a maggioranza dalla commissione sulla richiesta di sospensione non seguiva la richiesta (da parte del gruppo comunista) di revoca dell'assegnazione in sede legislativa, e l'esame del provvedimento poteva pertanto proseguire. Ma nel frattempo anche il ministro del lavoro sembrava progressivamente modificare il proprio atteggiamento nei confronti del disegno di legge, orientandosi verso ipotesi di iberalizzazione del mercato del lavoro assai più radicali.

Più di tre quarti dei 54 articoli del testo legislativo restano comunque ancora da discutere e votare, e restano da sciogliere, in particolare, i grossi « nodi » politici delle « agenzie regionali del lavoro », delle procedure di mobilità interaziendale, e della riforma della cassa integrazione guadagni. Se l'esame del disegno di legge procederà con il ritmo con cui è proceduto dall'assegnazione in sede legislativa al marzo 1985, si calcola che la trasmissione al Senato potrà avvenire nella primavera del 1988.

PIETRO ICHINO

maggio 1985