CAMERA DEI DEPUTATI N. 3879

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOVA, BRUNALE, BUGLIO, CAPPELLA, CARBONI

Inquadramento degli ex ispettori del lavoro nella ottava qualifica funzionale

Presentata il 17 giugno 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Con la presente proposta di legge si vuole rendere giustizia agli *ex* ispettori del lavoro, erroneamente inquadrati in una qualifica inferiore rispetto a quella derivante dall'esatta applicazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, e si tende a colmare il vuoto giuridico creatosi a seguito della sentenza del tribunale amministrativo regionale (TAR) della Liguria del 21 ottobre 1993, che, in accoglimento del ricorso presentato da *ex* ispettori, ha annullato, per i ricorrenti, il decreto ministeriale dell'inquadramento nonché la deliberazione del 28 settembre 1988 della commissione paritetica, istituita ai sensi dell'articolo 10 della citata legge n. 312 del 1980.

Siamo consapevoli della rilevante importanza rivestita dal fine istituzionale che l'Ispettorato del lavoro (oggi, sul territorio, Direzione regionale e provinciale del lavoro) persegue, in via generale, svolgendo attività amministrativa, di vigilanza, di informazione, su tutte le leggi in materia di lavoro, sia per la tutela dei lavoratori, sia come punto di riferimento delle forze sociali, per consulenze, decisioni su ricorsi ed interventi in materia di « statuto dei lavoratori ».

Quello che interessa, oggi, particolarmente determinare, è il ruolo dell'ispettore del lavoro, quale elemento portante della struttura rivolta alla realizzazione dei fini anzidetti.

Agli ispettori del lavoro, per l'immedesimazione dell'agente nella persona giuridica per la quale agisce, indipendentemente dalle « *ex* carriere » di appartenenza, sono attribuite, dalle norme sull'ordinamento e la riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché da singole leggi e regolamenti, mansioni che interessano tutte le materie riservate ai compiti istituzionali dell'Ispettorato. Essi devono, fra le tante attività, svolgere accertamenti tecnici nelle materie di competenza per la tutela della sicurezza dei lavoratori a sostegno dell'occupazione; devono vigilare sulla corretta applicazione delle leggi in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro per rischi particolarmente elevati (decreto legislativo n. 626 del 1994), lavoratrici madri, apprendistato, lavoro minorile, disciplina degli appalti, riposo settimanale, lavoro notturno nei panifici; devono inoltre verificare contratti di lavoro e attività degli enti di patronato; devono svolgere azione di controllo e repressiva in materia di appalti, caporalato collocamento normale ed obbligatorio, lavoro nero, extracomunitari, eccetera.

Per tutto ciò, affinché l'azione ispettiva apporti i migliori risultati per il conseguimento dell'interesse pubblico, agli ispettori del lavoro è attribuita, ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, la qualifica di « ufficiale di polizia giudiziaria ».

Quello però che caratterizza maggiormente l'attività degli ispettori del lavoro è l'attribuzione, ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955, del potere di emendare disposizioni anche immediatamente esecutive, la cui inosservanza è punita con sanzione che può arrivare alla pena dell'arresto fino ad un mese (articolo 11 del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758). Inoltre, l'ispettore esercita di fatto il potere discrezionale, attribuito all'Ispettorato dall'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955, in base al quale egli diffida l'inadempiente, fissando un termine per la regolarizzazione, con apposita prescrizione che generalmente rilascia al momento dell'ispezione.

A fronte dei citati poteri, diretti ed indiretti, per le valutazioni e l'autonomia di decisione che essi determinano, l'ispettore è gravato, solidalmente con lo Stato per il quale opera, della responsabilità di cui all'articolo 2043 del codice civile, che per i funzionari dello Stato può essere definita come « responsabilità esterna » contemplata dagli articoli 22 e 23 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in affermazione del principio di legalità cui deve ispirarsi l'azione amministrativa e che trova rilevanza costituzionale nell'articolo 28 della nostra Costituzione.

Definito il ruolo degli ispettori e la responsabilità da cui sono gravati, occorre verificare, nell'ambito del diritto, l'inquadramento degli stessi alla luce del nuovo assetto funzionale voluto dalla riforma del 1980.

Come è noto, la legge n. 312 del 1980 ha sostituito le vecchie carriere – basate su aspetti formali ed inserite in un sistema gerarchico – con nuovi profili professionali – indicanti le tipologie del lavoro svolto – da inserire in otto qualifiche funzionali secondo declaratorie specificate tassativamente nell'articolo 2 della stessa legge. Discriminante principale dell'ottava qualifica funzionale è la « responsabilità esterna », che nelle altre qualifiche non esiste; per cui, i profili professionali contenenti in prevalenza mansioni comportanti responsabilità esterna devono necessariamente trovare collocazione all'interno di detta ottava qualifica funzionale.

Per gli ispettori del lavoro la « responsabilità esterna » si concretizza, come sopra descritto, nell'espletamento di mansioni attribuite *ex lege,* le quali prevedono, in sintesi, lo svolgimento di attività di consulenza, di ordini emanati in contraddittorio, di rilascio di certificati e pareri. Ciò viene anche esplicitato negli allegati al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1984, n. 1219, sia per il 238° profilo professionale di « collaboratore del-

l'Ispettorato del lavoro » che per il 239º profilo di « funzionario dell'Ispettorato del lavoro »: uno copia dell'altro.

Si evince che entrambi i profili, contenendo in prevalenza mansioni comportanti responsabilità esterna, dovevano essere inquadrati nell'ottava qualifica funzionale. O meglio, il profilo 239º di « collaboratore » non doveva esistere come doppione del precedente, ovvero non doveva contenere le mansioni prefiguranti la citata responsabilità.

Al contrario, la commissione paritetica, di cui all'articolo 10 della legge n. 312 del 1980 – sebbene la decisione del consiglio di amministrazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale dell'8 febbraio 1982 avesse previsto, nella sostanza, un unico profilo per gli ispettori – ha consentito, di fatto, all'amministrazione stessa di individuare, per unica funzione, i due profili sopra citati, e di inquadrare gli ispettori del lavoro in due distinte qualifiche. Risulta chiaro che l'inquadramento è avvenuto non in rapporto ai contenuti della prestazione lavorativa – richiesta *ex lege* – ed in relazione alle declaratorie delle qualifiche funzionali, ma semplicemente – e senza motivazione – sulla base dell'appartenenza alle vecchie carriere.

Ne è derivato che l'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica del 29 dicembre 1984, n. 1219, per gli ispettori inquadrati nella settima qualifica funzionale, risulta distorto ed arbitrario l'inquadramento, poiché il profilo per loro individuato non si pone in relazione ai contenuti delle qualifiche funzionali, le quali, in base all'articolo 2 della legge n. 312 del 1980, riservano, come sopra detto, esclusiva dell'ottava qualifica funzionale le mansioni comportanti responsabilità esterna. Tutto questo ha causato lo sfruttamento della professionalità degli ispettori che sono sottopagati rispetto alle prestazioni richieste loro dalla legge e di fatto esercitate.

Quanto sopra evidenzia, nell'ambito del diritto, violazione di legge ed eccesso di potere, ma c'è dell'altro sul piano dell'uguaglianza, che registra l'assurda posizione degli ex ispettori del lavoro nei confronti di altre categorie similari. Ciò contrasta con l'articolo 36 della Costituzione, ma anche con il contenuto dell'articolo 97 della stessa, il quale prevede che l'organizzazione dei pubblici uffici deve avvenire secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

L'opposto dell'imparzialità si manifesta, invece, in modo evidente soprattutto quando gli ispettori del lavoro, in veste di ufficiali di polizia giudiziaria, con competenza generale su tutte le materie del lavoro, si trovano a coordinare – in base all'articolo 5 della legge 22 luglio 1961, n. 628 – l'attività ispettiva nelle ispezioni congiunte – con competenza limitata agli aspetti contributivi – con gli ispettori degli istituti (Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) – Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS), i quali si trovano inquadrati in livelli superiori con retribuzione più elevata del 35-40 per cento rispetto a chi li coordina. La sperequazione non finisce, poiché gli ispettori del lavoro, pur esercitando la qualifica di « ufficiali di polizia giudiziaria », non percepiscono la relativa indennità, che ricevono invece non solo le Forze di polizia – compresi i carabinieri che operano all'interno dello stesso Ispettorato – ma anche gli ispettori dipendenti delle aziende sanitarie locali (ASL), che pure non svolgono servizi di ordine pubblico.

Eppure, sull'ispettore del lavoro, sempre per la tutela dell'interesse collettivo, si continuano a caricare responsabilità ed obblighi. Così, essi, in base alla legge 30 dicembre 1991, n. 413, sono tenuti a comunicare alla Guardia di finanza le ipotesi di violazioni tributarie collegate ad omissioni contributive riscontrate durante gli accertamenti ispettivi, pena una sanzione pecuniaria che può arrivare fino al milione di lire. Altra responsabilità patrimoniale – che, come goccia traboccante il vaso, determina oggi non pochi attriti in diversi ispettorati d'Italia – arriva con il decreto-legge 14 giugno 1996, n. 318, convertito,

con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1996, n. 402, in base alla quale l'ispettore è tenuto a rilasciare al termine della visita ispettiva, in assenza di violazioni, un attestato di regolarità contributiva.

Gli ispettori del lavoro, come è noto, operano anche, ed in maniera prevalente, per la repressione dell'evasione contributiva e segnalano evasioni fiscali recuperando, per le casse dello Stato, centinaia di miliardi l'anno – come asserito dallo stesso attuale Ministro del lavoro e della previdenza sociale – tanto che i loro interventi, se incrementati, potrebbero dare un valido apporto al miglioramento della situazione economica del Paese, ove la pressione fiscale ha raggiunto percentuali insopportabili ed i tagli alla spesa preoccupano non poco gli aspetti sociali e l'occupazione.

Certo, per scoprire gli evasori e per bene assolvere le funzioni di interesse pubblico, occorre personale con elevata professionalità, che non si acquista solo con un esame concorsuale, ma con anni ed anni di servizio. Professionalità riconosciuta dall'articolo 1, secondo comma, della legge 11 gennaio 1979, n. 12, in base al quale gli ispettori del lavoro, che hanno esercitato per quindici anni le mansioni ispettive, sono esonerati dagli esami per l'iscrizione all'albo dei consulenti del lavoro e dal tirocinio per esercitare tale attività. Professionalità acquisita da parte di tanti ispettori che, dopo avere superato uno specifico concorso, si trovano oggi, di fatto, dopo anni ed anni di servizio, a coordinare aree o settori dell'Ispettorato, caricati di responsabilità senza ricompensa alcuna, ma scavalcati in carriera per il mancato riconoscimento di quanto la più volte richiamata legge n. 312 del 1980 assegna loro.

Colleghi, la ricerca della giustizia attraverso la strada della giurisdizione speciale, anche con la decisione favorevole del tribunale amministrativo regionale della Liguria, ha lasciato gli ispettori insoddisfatti, in quanto, per le note difficoltà della giustizia in Italia, la questione è ferma al Consiglio di Stato ormai da tre anni.

Si rileva, pertanto, un malcontento diffuso da parte degli ispettori che già risentono della provocazione causata dalla dichiarata carenza nella pianta organica, stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 maggio 1996, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 2 luglio 1996, di mille ispettori, di ottavo livello, mentre un numero pressoché equivalente è tenuto illegittimamente nel settimo livello, sottopagato rispetto alle mansioni per legge svolte; senza contare l'avversità verso una amministrazione matrigna che tende ad assumere il personale dall'alto e dall'esterno contro ogni sano principio di acquisto di professionalità che invece è vivo negli altri Ministeri. Oggi, nell'Ispettorato entra personale di ottavo livello, che deve essere addestrato da ispettori, i quali dopo anni di servizio si trovano per l'illegittimo inquadramento ancora al settimo livello.

Tuttavia, verso gli ispettori del lavoro non manca la solidarietà e l'attenzione.

La questione è stata affrontata, infatti, durante la XII legislatura, con l'esame presso la Commissione lavoro del Senato della Repubblica del disegno di legge n. 1671, il cui *iter* è stato sospeso, con ordine del giorno del 21 dicembre 1995, nella speranza che fosse possibile reperire una soluzione, sul piano amministrativo, corrispondente all'impegno preso dai Ministri del lavoro e della previdenza sociale e per la funzione pubblica e gli affari regionali.

Purtroppo, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), interessata dai predetti Ministri a ricercare una soluzione per quanto indicato nell'ordine del giorno sopra richiamato, si è dichiarata incompetente prospettando soluzioni solo in via legislativa, non senza avere affermato però che le funzioni degli ispettori « comportano l'esercizio diretto di potestà amministrative nei confronti di soggetti terzi e pertanto rientrano tra le funzioni a rilevanza esterna ordinariamente inquadrate nell'ottava qualifica funzionale. La problematicità di tale collocazione costituisce, insieme alle carenze di organico, la causa principale delle difficoltà in cui versano gli ispettorati del lavoro ».

Colleghi, la costruzione artificiosa del 239° profilo, identico al profilo di funzionario dell'Ispettorato del lavoro, creata solo per relegare dei dipendenti – a cui sono attribuite importanti quanto delicate funzioni – ad un livello inferiore a quello spettante per diritto, è una forzatura.

È quindi necessario il legittimo inquadramento degli ispettori, ai sensi degli articoli 2 e 4, ottavo comma, della legge n. 312 del 1980, e sanare la situazione venutasi a creare per l'errato inquadramento con scavalcamenti in ruolo altrimenti non possibili. Ciò nel rispetto dei princìpi costituzionali dell'eguaglianza dinanzi alla legge (articolo 3 della Costituzione) e della giusta retribuzione proporzionata alla qualità e quantità di lavoro svolto (articolo 36 della Costituzione). Pertanto, gli ispettori del lavoro, già immessi nella settima qualifica funzionale, chiedono appoggio e voto favorevole affinché si realizzi:

l'attribuzione dell'ottava qualifica funzionale secondo l'esatta interpretazione dell'articolo 2 della legge n. 312 del 1980;

l'attribuzione della speciale indennità prevista per gli ufficiali di polizia giudiziaria non svolgenti funzioni d'ordine pubblico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Gli ex ispettori del lavoro, già inquadrati nella settima qualifica funzionale, considerata l'attribuzione per legge e l'esercizio di fatto di mansioni comportanti responsabilità esterna, come tali rientranti nella ottava qualifica funzionale ai sensi dell'articolo 2 della legge 11 luglio 1980, n. 312, sono inquadrati, ai sensi dell'articolo 4, ottavo comma, della legge n. 312 del 1980, nel profilo professionale di funzionario dell'ispettorato del lavoro della VIII qualifica funzionale, con la decorrenza giuridica ed economica prevista dal sedicesimo comma del medesimo articolo 4.

ART. 2.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 1191 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1997, e corrispondenti capitoli per gli anni successivi, e attraverso l'utilizzo di una quota dei proventi contravvenzionali conseguenti agli accertamenti ispettivi.

PAGINA BIANCA

DDL13-3879
Lire 500