

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CALEFFI, MARIOTTI, BERMANI, CENINI, PEZZINI, LAMI STARNUTI e SCHIETROMA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MAGGIO 1964

Istituzione dell'Ispettorato centrale del lavoro presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale

ONOREVOLI SENATORI. — Nel 1962 si sono maturati per l'Ispettorato del lavoro 50 anni di vita.

La legge 22 dicembre 1923, n. 1361, lo istituzionalizzò come Organo dell'Amministrazione dello Stato, esaudendo un'istanza sociale che fin dall'ultimo ventennio del secolo decimonono s'era fatta viva per la constatata insufficienza di talune manifestazioni legislative in materia di protezione del lavoro, e dando attuazione agli impegni assunti dal Governo italiano con l'approvazione dell'articolo 4 della Convenzione stipulata nel 1904 con il Governo francese.

L'istituzione del Corpo degli Ispettori dell'industria e del lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, con la creazione in esso anche di un circolo ispettivo medico, suggellava dopo il primo decennio del nuovo secolo, caratterizzato da ascesa economica e sociale, un processo di civile rinnovamento che le forze sindacali e politiche erano andate operando tenacemente per l'avvento di una legislazione protettiva e assicurativa che affrancasse il lavoro umano dai tradizionali avvillimenti e ne affidasse le future guarentigie ad un organismo idoneo ad esercitarle per virtù di strut-

tura, di funzioni, di potere e di responsabilità.

La legge restò a questi fini durevolmente valida e consentì all'Ispettorato del lavoro di forgiarsi un'esperienza feconda di attività e di risultati nell'esercizio del potere di polizia giudiziaria attribuitogli, con potestà di contravvenzione, in materia di repressione dei reati di carattere sociale, nell'assolvimento della funzione di giurisdizione volontaria per la prevenzione e la soluzione pacifica dei conflitti di lavoro, nella attuazione delle direttive concernenti lo studio, la ricerca e la consulenza sugli aspetti statistici e fenomenici caratterizzanti la osservazione delle condizioni delle industrie, della produzione, dello svolgimento del rapporto di lavoro, delle conseguenze degli infortuni e dell'efficacia delle leggi sul lavoro.

Con la legge 16 giugno 1932, che recepì e coordinò il contenuto normativo dei regi decreti-legge 14 novembre 1929, n. 2183 e 28 dicembre 1931, n. 1684, l'organizzazione dell'Ispettorato del lavoro ebbe, ai suoi fini funzionali, un primo impulso unitario con l'assorbimento degli uffici e dei quadri organici già operanti per l'Ispettorato tecnico dell'industria nel campo della vigilanza eco-

nomico-tecnica. Contestualmente, le sue attribuzioni divennero notevolmente più estese e i suoi poteri più qualificati sotto il profilo dell'autonomia del servizio e dell'adozione delle iniziative inerenti a funzioni peculiari di polizia giudiziaria.

L'esecuzione dei contratti collettivi di lavoro, l'esercizio delle attività previdenziali, assistenziali e igienico-sanitarie in favore dei lavoratori da parte di Associazioni professionali, Enti pubblici e privati, la tutela sugli Enti dipendenti dal Ministero, costituiscono per l'Ispettorato del lavoro una nuova ampia sfera di attribuzioni destinate a conferire alle sue funzioni di vigilanza un contenuto istituzionale qualitativamente autonomo.

L'esplicito riconoscimento agli Ispettori del lavoro della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, l'attribuzione ad essi di una facoltà di diffida da esercitarsi con l'atto intimativo della prescrizione condizionata a termini, il potere di impartire disposizioni con efficacia esecutiva obbligatoria quando ne fosse oggetto la materia prevenzionale o altre materie che rientrassero nella discrezionale potestà dell'Istituto, previa in tal caso l'approvazione del dirigente dell'Ufficio, rappresentano ancora significativi elementi del potenziamento voluto e attuato per l'Ispettorato del lavoro, la cui complessa entità funzionale, derivata dalle leggi del 1912 e del 1932, doveva essere interamente consolidata nel decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520, concernente la riorganizzazione centrale e periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Rilievi di non poco momento sembrano affacciarsi con tutta ovvietà a questi nostri cenni sulla vita e sulle attribuzioni dell'Ispettorato del lavoro.

Il primo riguarda il compito affidato all'Ispettorato di vigilanza sull'esecuzione dei contratti collettivi. Non v'è dubbio che, se il decreto presidenziale 19 marzo 1955, numero 520, ha voluto riferire tale attribuzione ai contratti stipulati in relazione alla legge 3 aprile 1926, n. 563, e rimasti in vigore dopo il decreto legislativo 23 novembre 1944, n. 369, che soppresse l'ordinamento corpo-

rativo, il mantenimento dell'attribuzione stessa, riportata dalla legge del 1932, trova tuttavia programmatica giustificazione anche nel finalismo additato dall'articolo 39 della Carta costituzionale, la cui attuazione non potrà non postulare al tempo stesso la opera di vigilanza dell'Ispettorato del lavoro sui nuovi contratti collettivi da estendere *erga omnes*.

Già oggi, in attesa che la richiamata norma costituzionale venga realizzata, è possibile constatare quanto valida sia nell'attualità l'attribuzione in argomento. Essa è confermata dall'articolo 4, lettera B, della legge 22 luglio 1961, n. 628, intervenuta dopo la legge 14 luglio 1959, n. 741, con la quale il Governo della Repubblica venne delegato ad emanare norme transitorie per garantire minimi di trattamento economico e normativo ai lavoratori, aventi forza di legge nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria, uniformandosi alle clausole degli accordi economici e contratti collettivi, anche intercategoriale, stipulati dalle Associazioni sindacali prima dell'entrata in vigore della legge. In base all'articolo 9 della stessa legge n. 741, l'Ispettorato del lavoro è chiamato a vigilare sull'esecuzione dei nuovi contratti collettivi, avvalendosi dei suoi poteri di polizia nei casi di inadempienze di incidenza penale.

Un secondo rilievo concerne la natura dei poteri attribuiti agli Ispettori del lavoro, tra i quali caratteristicamente si distingue quello della diffida al datore di lavoro per la regolarizzazione delle inosservanze riscontrate. Potrebbe a prima vista sembrare che una tale facoltà si risolva in una diminuzione del potere degli Ispettori del lavoro rispetto a quello degli ufficiali di polizia giudiziaria in genere, i quali lo esercitano con il categorico comportamento richiesto dalla necessità di provvedere all'immediata repressione del reato. A ben vedere, il potere dei primi, esercitato con la facoltà della diffida con prescrizione, assume invece nella nostra legislazione penale un indubbio carattere di eccezione, dando luogo come in nessun altro campo di attività di polizia, alla prerogativa del discernimento e delle deduzioni discrezionali circa l'entità del reato, le circo-

stanze subiettive ed obiettive che lo hanno accompagnato, le conseguenze di ordine morale e finanziario che potrebbero scaturire da eventuale condanna penale. Sotto tale riguardo i caratteri autonomistici della funzione affidata all'Ispettorato del lavoro divengono veramente spiccati.

Con la già citata legge 22 luglio 1961, numero 628, le attribuzioni dell'Ispettorato del lavoro divengono ulteriormente ampie e precise.

L'importanza dell'azione di consulenza affidata all'Ispettorato nei riguardi di autorità e di privati intorno alle leggi sulla cui applicazione esso deve vigilare, è tanto accentuata da prevedersi che l'azione stessa debba essere « esercitata a mezzo di apposita sezione da istituirsi presso ciascun Ispettorato regionale e provinciale ».

Al compito di compiere indagini sui processi di lavorazione nelle aziende industriali e di chiederne o rilevarne le pertinenti notizie, si aggiunge la facoltà di « chiedere o rilevare ogni notizia o risultanza esistente presso gli Enti pubblici ed i privati che svolgono attività diretta alla protezione sociale dei lavoratori » ed analoga facoltà « nei confronti delle persone autorizzate, ai termini dell'articolo 4 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, alla tenuta e regolarizzazione dei documenti delle aziende, riguardanti materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale ».

Parimenti, ferme restando le disposizioni di cui agli articoli 8, 9, 10 e 11 del decreto presidenziale 19 marzo 1955, n. 520, è affidato all'Ispettorato del lavoro il compito di « regolare e disciplinare l'attività di assistenza e di vigilanza esercitata dall'I.N.A.I.L., dall'I.N.P.S. e dall'I.N.A.M., tenendo conto sia delle esigenze dei servizi previdenziali, sia di quelle delle Aziende, al fine di evitare pluralità di accertamenti, difformità di trattamento ed ingiustificati intralci al normale ritmo della attività produttiva ».

Dalla legge 22 dicembre 1912, n. 1361, alla legge 22 luglio 1961, n. 628, oggi in vigore, la gradualità incalzante degli eventi che hanno determinato il progresso sociale italiano degli ultimi 50 anni, ha dunque trovato vigile ed adeguato presidio nell'opera che lo

Ispettorato del lavoro ha saputo assolvere con l'ordinata costanza di un responsabile ed autonomo impegno.

Occorre, ciò nonostante, convenire sulla constatazione, di eguale rilievo storico, che dal punto di vista della sua organizzazione burocratica l'Ispettorato del lavoro si è lentamente strutturato rispetto al susseguirsi delle funzioni che con crescente ritmo è venuto assumendo con le nuove leggi in materia di lavoro e di previdenza sociale e che, quasi sempre, ai suoi compiti istituzionali sono rimasti inadeguati l'apparato funzionale e i quadri di personale.

Con la legge 1° settembre 1940, n. 1337, venne prevista la costituzione di 40 uffici per tutto il territorio nazionale, ma le vicende belliche non consentirono di attuare quel programma organizzativo, tanto che nel 1945 gli uffici in questione erano ancora, oltre a quello dell'Ispettorato medico, soltanto 27. Entro il 1947 si pervenne alla costituzione di altri 8 uffici, ma solo in attuazione del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, fu possibile ampliare la rete degli uffici periferici, dei quali, fino a tutto il 31 dicembre 1954, ne vennero ancora costituiti 39. L'organizzazione burocratica dell'Ispettorato del lavoro si avviò così a divenire aderente alla realtà geografica e costituzionale della Nazione e poté infine completarsi, intervenuto il decreto presidenziale 19 marzo 1955, n. 520, con l'istituzione di un ufficio in ogni Provincia del territorio nazionale e con la enucleazione di una particolare esigenza funzionale, quale quella del coordinamento e della vigilanza organicamente affidata agli Uffici regionali sulle attività degli Uffici provinciali.

La legge 22 luglio 1961, n. 628, nel confermare questa articolazione dell'apparato organizzativo dell'Ispettorato del lavoro, ha opportunamente previsto, « per particolari esigenze di servizio, connesse con la speciale importanza e dimensione della circoscrizione regionale », la facoltà del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di disporre con suo decreto l'istituzione in taluni capoluoghi di Regione di un Ispettorato regionale e di un Ispettorato provinciale per l'assolvimento dei rispettivi compiti di istituto.

Tale facoltà, evidentemente programmatica, è già stata esercitata in presenza dell'incessante sviluppo funzionale dell'Ispettorato del lavoro e nell'evolvere di una realtà sociale ed economica che sempre più ne impegna l'azione e la responsabilità.

Alla carenza organizzativa degli uffici s'è accompagnata, strettamente connessa, la critica situazione degli organici del personale.

La già richiamata legge 1° settembre 1940, n. 1337, aveva previsto un organico di personale di complessive n. 1.115 unità, oltre l'Ispettorato medico, così suddivise: n. 260 di gruppo A, n. 285 di gruppo B, n. 470 di gruppo C; il decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, ne aveva previste n. 1.413, ripartite in numero 350 di gruppo A, 383 di gruppo B e 680 di gruppo C; il decreto presidenziale 19 marzo 1955, n. 520, elevava complessivamente gli organici, rispettivamente a n. 351, n. 447, n. 689 unità per un totale di n. 1.487, portati poi dal decreto del Presidente della Repubblica 29 novembre 1956, n. 1563, con effetto dal 16 gennaio 1957, a n. 494, n. 634, n. 984 e a n. 145 della carriera ausiliaria per complessivi n. 2.257 impiegati, oltre ai militari dell'Arma dei carabinieri, assegnati in precedenza.

Anche per quanto concerne gli organici del personale, la legge 22 luglio 1961, n. 628 ha il merito di aver programmato il necessario adeguamento di essi alle sopravvenienti esigenze di servizio. Dopo una prima fase di adeguamento, realizzata con la decorrenza dal 1° luglio 1961, gli organici dell'Ispettorato del lavoro hanno, a far data dal 1° luglio 1963, la seguente consistenza: numero 880 impiegati della carriera direttiva; n. 1.115 della carriera di concetto; n. 1.715 della carriera esecutiva; n. 230 della carriera ausiliaria e n. 134 della carriera ausiliaria degli agenti tecnici, per un totale di 4.074 unità.

Al potenziamento della consistenza numerica degli organici occorrerà però accompagnare la soluzione del problema del reclutamento del personale, specie sotto il profilo della preparazione professionale. Per realizzare infatti le multiformi competenze che qualificano le attribuzioni dell'Ispettorato del

lavoro nei riguardi delle attività industriali, che si fanno sempre più complesse, e dei rapporti funzionali delle aziende, che si fanno conseguentemente più difficili, l'istituto deve poter contare oltre che sulla preparazione amministrativa, soprattutto su quella di ordine tecnico-scientifico dei suoi quadri che dovranno essere reclutati, in aggiunta a quelli già in servizio, fra i laureati in ingegneria, in fisica e in matematica, in chimica industriale, in medicina, in agraria, in economia e commercio e in giurisprudenza, come pure fra i periti e ragionieri. È questo un problema non poco condizionato alla soluzione della crisi generale del reclutamento dei funzionari per tutte le Amministrazioni dello Stato, ma è al tempo stesso un problema per il quale il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, non potrà, crediamo, non considerare l'opportunità di utili iniziative, sia pure nel più generale quadro della suaccennata finalità che interessa la più vasta competenza del Governo.

Si potrebbe riandare nel tempo a ricostruire per ogni anno di attività l'enorme mole degli interventi compiuti dall'Ispettorato del lavoro in situazioni di carenza organizzativa burocratica e, ciononostante, istituire altri raffronti tra le attività di ciascun anno precedente e quelle incrementate nell'anno successivo per l'autonomo accrescersi del suo responsabile impegno o per il lento adeguarsi delle strutture e dei quadri alle crescenti esigenze di lavoro. Ma sono, codeste, risultanze eloquentemente rappresentate al Parlamento italiano e alla pubblica opinione attraverso le relazioni che hanno accompagnato i disegni di legge sugli stati di previsione del bilancio del Ministero del lavoro e della previdenza sociale negli esercizi finanziari degli ultimi anni, ed è quindi superfluo riportare nella presente relazione dati ampiamente consolidati, che testimoniano dell'assidua e dinamica operosità dell'Ispettorato del lavoro nel tempo.

Nel 50° anniversario della sua istituzione legislativa, l'Ispettorato del lavoro è indubbiamente assunto alla condizione di Organo autonomamente indispensabile per l'ordine sociale della Nazione. Cresciuto e maturato

in una metà di secolo in cui hanno cercato soluzione i più gravi problemi della Società moderna, passato attraverso esperienze legislative ispirate ad ordinamenti diversi e pur determinati del nostro progresso sociale, sospinto da senso di responsabilità e di abnegazione a realizzare costantemente i suoi fini istituzionali anche in situazioni estremamente difficili, vagliato nell'espletamento di multiformi competenze e nell'uso di peculiari poteri, arricchito ormai di più valide strutture funzionali ed avviato a disporre anche di un apparato umano sufficiente e qualificato, l'Ispettorato del lavoro non ha però esaurito le proprie istanze organizzative, che sembrano volersi appagare nella soluzione di una esigenza profondamente avvertita, quale quella di una propria Direzione centrale.

La legge 22 luglio 1961, n. 628, ha, con l'articolo 3, affidato il compito di impartire le direttive e le disposizioni specifiche relative alle attribuzioni di istituto dell'Ispettorato del lavoro alle singole Direzioni generali del Ministero, per le materie di rispettiva competenza. Alla Direzione generale degli affari e del personale, in particolare, ha attribuito il compito di provvedere all'amministrazione, all'organizzazione e al controllo dell'Ispettorato.

La surriferita norma non sembra in alcun modo censurabile per quanto riguarda le competenze attribuite alle varie Direzioni generali, le cui attività sono in effetti istituzionalmente connesse alle attribuzioni dell'Ispettorato del lavoro nel campo del diritto del lavoro e della legislazione sociale. Sembrerebbe invece che i compiti attribuiti alla Direzione generale degli affari generali e del personale possano essere più utilmente affidati ad un organo centrale dell'Ispettorato del lavoro in relazione alla specialità dell'organizzazione periferica dell'Istituto, alle sue particolari esigenze strumentali e alla convenienza di rendere diretto e tempestivo il controllo sulle attività degli Uffici dipendenti.

Del resto, il citato articolo 3 ha espresso, al quarto comma, l'esigenza di una « organizzazione unitaria dei servizi dell'Ispettorato del lavoro, compresi quelli dell'Ispetto-

rato medico, al fine di assicurare il coordinamento dei servizi stessi ». A ciò dovrebbe provvedersi con l'emanazione di norme regolamentari secondo quanto previsto dall'articolo 19 della legge. È lecito d'altronde dubitare che un coordinamento di tipo normativo possa agevolmente consentire, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale, la concreta attuazione della organizzazione unitaria dell'Ispettorato del lavoro e dei suoi servizi. Questo fine potrebbe invece essere raggiunto con la istituzione di un Ispettore centrale del lavoro.

Nè appare superfluo rammentare che la Convenzione internazionale n. 81, concernente l'ispezione del lavoro nell'industria e nel commercio, adottata dalla Conferenza generale dell'organizzazione internazionale del lavoro l'11 luglio 1947 e ratificata dall'Italia con la legge 2 agosto 1952, n. 1305 ha previsto all'articolo 4, paragrafo 1, che « per quanto compatibile con la pratica amministrativa degli Stati membri, l'ispezione del lavoro sarà sottoposta alla sorveglianza ed al controllo di una autorità centrale ».

Ora l'organizzazione amministrativa dello Stato italiano e quella del Ministero del lavoro in ispecie, non sembrano costituire ostacolo all'accoglimento della surrichiamata norma della Convenzione internazionale n. 81.

Potrebbe forse ritenersi che la norma stessa sia diretta alla realizzazione di un organo centrale che abbia competenza su tutta l'attività istituzionale degli Ispettorati del lavoro, mentre trattasi nella fattispecie di attribuire ad essi competenza, oltre che in materia di controllo, anche in materia di amministrazione e di organizzazione. Ma è altresì vero, che, proprio per ciò che è possibile in seno alla organizzazione del Ministero del lavoro, la norma in questione è suscettibile d'essere seguita per le suaccennate materie, attualmente affidate alla Direzione generale degli affari generali e del personale, restando le altre assegnate, ai sensi del terzo comma dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1961, n. 628, alle altre Direzioni generali del Ministero.

Ai fini e nei termini sopraindicati, è stato formulato l'allegato disegno di legge.

Esso prevede agli articoli 1 e 2 la istituzione presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale dell'Ispettorato centrale del lavoro e l'attribuzione ad esso dei compiti attualmente svolti dalla Direzione generale degli affari generali e del personale e dall'Ispettorato medico centrale. Con l'articolo 3 si propone la istituzione nella tabella *B* allegata alla legge 22 luglio 1961, n. 628, di un posto di Ispettore generale capo da preporre alla Direzione dell'Ispettorato centrale del lavoro e se ne fissano le modalità di nomina in relazione all'articolo 170

del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Con l'articolo 4, infine, si dà indicazione dei mezzi e delle modalità con i quali sarà fatto fronte all'onere derivante dall'applicazione della legge.

L'approvazione del presente disegno di legge rappresenterà per l'Ispettorato del lavoro, nel cinquantesimo anniversario della sua istituzione, l'ambita e necessaria meta di un già glorioso cammino, che lo impegnerà a proseguire con rinnovato vigore nel suo ruolo di protagonista della pubblica Amministrazione verso gli obiettivi del benessere dei lavoratori e dello sviluppo sociale della Nazione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

È istituito presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale l'Ispettorato centrale del lavoro.

Art. 2.

All'Ispettorato centrale del lavoro sono attribuiti i compiti che a norma dell'articolo 3 della legge 22 luglio 1961, n. 628, erano assegnati alla Direzione generale degli affari generali e del personale e all'Ispettorato medico centrale.

Resta attribuito alle altre Direzioni generali del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per le materie di rispettiva competenza, il compito di impartire le direttive e le disposizioni specifiche relative alle attribuzioni di istituto dell'Ispettorato del lavoro.

Art. 3.

All'Ispettorato centrale del lavoro è preposto un Ispettore generale capo.

Per la nomina alla qualifica di Ispettore generale capo si applica l'articolo 170 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Nella tabella *B* allegata alla legge 22 luglio 1961, n. 628, è istituito un posto per la qualifica di Ispettore generale capo, con coefficiente di stipendio 900.

Art. 4.

All'onere derivante dalla applicazione della presente legge si farà fronte con i mezzi e le modalità di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1955, n. 520.