

N. 2088

## DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori MAGGI, SERVELLO, MULAS e FLORINO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 1997**

---

Norme d'inquadramento per gli ex ispettori del lavoro  
ai sensi degli articoli 2 e 4, ottavo comma, della legge  
11 luglio 1980, n. 312

---

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno 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 colmare il vuoto giuridico creatosi a seguito della sentenza del 21 ottobre 1993 del TAR Liguria che, in accoglimento del ricorso presentato da ex ispettori, ha annullato, per i ricorrenti, il decreto ministeriale d'inquadramento nonché la deliberazione del 28 settembre 1988 della Commissione paritetica, istituita ai sensi dell'articolo 10 della legge sopra richiamata.

Siamo consapevoli della rilevante importanza rivestita dal fine istituzionale che l'Ispettorato 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 a noi 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'immediata azione dell'agente nella persona giuridica per la quale agisce, indipendentemente dalle «ex carriere» di appartenenza, sono attribuite, dalle leggi 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 e a sostegno dell'occupazione; devono vigilare sulla cor-

retta applicazione delle leggi in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro per rischi particolarmente elevati (decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626), tutela delle lavoratrici madri, dell'apprendistato, dei minori, disciplina degli appalti, riposo settimanale, lavoro notturno nei panifici. Devono inoltre verificare contratti di lavoro e le 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» con facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno e della notte, laboratori, opifici, cantieri e locali annessi a luoghi di lavoro connessi con l'esercizio dell'azienda.

Quello però che caratterizza maggiormente l'attività degli ispettori del lavoro è l'attribuzione, ai sensi dell'articolo 10 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1955, del potere di emanare 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 medesimo decreto n. 520 del 1955, come sostituito dall'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 citato 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 decisioni 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, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, in affermazione del principio di legalità che deve ispirare l'azione amministrativa e che trova rilevanza costituzionale nell'articolo 28 della Costituzione.

Definito il ruolo degli ispettori e la responsabilità di 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; pertanto, 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 «Funzionario dell'Ispettorato del lavoro» che per il 239° profilo di «Collaboratore

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 239° 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, malgrado la decisione del consiglio di amministrazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale dell'8 febbraio 1982 - che aveva 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 ed 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 citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1219 del 1984, per gli ispettori inquadrati nella settima qualifica funzionale, risulta distorto, ed arbitrario risulta l'inquadramento stesso, poichè 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 in esclusiva all'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, ove si 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 gli ispettori degli Istituti (INPS, INAIL, ENPALS, eccetera) con competenza limitata agli aspetti contributivi, i quali si trovano inquadrati in livelli superiori con retribuzione più elevate del 35-40 per cento rispetto a chi li coordina. E la vergognosa sperequazione non finisce qui! Gli ispettori del lavoro, infatti, pur esercitando la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria non percepiscono la relativa indennità che ricevono invece non solo le Forze di polizia - compreso i Carabinieri che operano all'interno dello stesso Ispettorato - ma anche gli ispettori dipendenti delle unità sanitarie locali.

Eppure, sull'ispettore del lavoro, sempre per la tutela dell'interesse collettivo, si continuano a caricare responsabilità ed obblighi. Così, essi, in base alle disposizioni in materia tributaria di cui 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 la 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 - è stata introdotta con il decreto-legge 14 giugno 1996, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 1996, n. 402, in base al quale l'ispettore è tenuto a rilasciare, al termine della visita ispettiva, in assenza di violazione, un attestato di regolarità contributiva.

E così gli ispettori del lavoro operano anche, ed in maniera prevalente, per la repressione della evasione contributiva e segnalano evasioni fiscali recuperando per le casse dallo Stato centinaia di miliardi l'anno - come asserito dallo stesso Ministro del lavoro e della previdenza sociale in carica - tanto che la retribuzione degli stessi è ampiamente compensata, come lo sarebbero gli oneri che possono derivare dall'approvazione del presente disegno di legge.

Certo, per scoprire gli evasori e per bene assolvere le funzioni di interesse pubblico, occorre personale con elevata professionalità, la quale 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 15 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 e 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, malgrado la decisione favorevole del TAR Liguria, non ha portato i benefici sperati, in quanto, per le note difficoltà della giustizia in Italia, la questione è ferma al Consiglio di Stato ormai da tre anni.

Si rileva peraltro che questa grave ingiustizia, se derivasse solo dall'intenzione di realizzare un risparmio, risulterebbe senza alcun dubbio antieconomica, per il disincentivo al lavoro 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 - di n. 1000 ispettori di ottavo livello, mentre un

numero pressochè equivalente è tenuto illegittimamente nel settimo livello, sottopagato rispetto alle mansioni per legge svolte, senza tener conto dell'avversione 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 8° livello che deve essere addestrato da ispettori i quali, dopo anni ed anni di servizio, si trovano per illegittimo inquadramento ancora al 7° livello.

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

La questione è stata affrontata, infatti, durante la trascorsa legislatura, con l'esame presso la Commissione Lavoro al Senato del disegno di legge n. 1671 il cui *iter* è stato sospeso, con l'ordine del giorno n. 0/1671/2/11, nella seduta 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.

Purtroppo, l'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 qualifi-

ca funzionale. La problematicità di tale collocazione costituisce, insieme alle carenze di organico, la causa principale delle difficoltà in cui versano gli ispettori del lavoro».

Collegi, la costruzione artificiosa del 239° profilo, identico al profilo di Funzionario dell'Ispettorato, creato 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 dell'Amministrazione che il Parlamento non può tollerare.

È quindi necessario il giusto inquadramento degli ispettori, ai sensi degli articoli 2 e 4, ottavo comma, della legge n. 312 del 1980, nel rispetto dei principi costituzionali dell'uguaglianza e della giusta retribuzione proporzionata alla qualità e quantità di lavoro svolto (articolo 36 della Costituzione). Pertanto, gli ispettori del lavoro chiedono appoggio e voto favorevole affinché si realizzino:

- 1) l'attribuzione dell'ottava qualifica funzionale per gli ex ispettori del lavoro già immessi nella settima qualifica funzionale;
- 2) l'attribuzione della nona qualifica funzionale per chi svolge le funzioni di capo settore area ed equiparate;
- 3) l'attribuzione della speciale indennità prevista per gli ufficiali di polizia giudiziaria.

Si fida, dunque, in una responsabile e sollecita approvazione del presente disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

1. Gli ex ispettori del lavoro già immessi nella settima qualifica funzionale, stanti l'attribuzione per legge e l'esercizio di fatto di mansioni comportanti la responsabilità esterna, di cui all'articolo 2 della legge 11 luglio 1980, n. 312, sono inquadrati, ai sensi dell'ottavo comma dell'articolo 4 della stessa legge n. 312 del 1980, nel profilo professionale di Funzionario dell'Ispettorato del lavoro dell'ottava qualifica funzionale.

2. Il personale di cui al comma 1, assunto in esito a concorso pubblico bandito anteriormente al 1° gennaio 1970 per la ex qualifica di ispettore del lavoro e che dirige, previo formale incarico dell'amministrazione, l'attività di una unità operativa permanente, quali sezioni, aree od equiparate, è inquadrato nella IX qualifica funzionale col profilo di Coordinatore dell'ispettorato del lavoro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, con decorrenza giuridica dal rispettivo provvedimento e con decorrenza economica dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Al personale di cui al comma 1, in quanto in possesso della specifica veste di ufficiale di polizia giudiziaria, spetta la speciale indennità economica degli altri organi di polizia giudiziaria.

## Art. 2.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con l'utilizzo di parte degli introiti derivanti dalle sanzioni amministrative e dai proventi contravvenzionali conseguenti all'attività del personale di cui alla presente legge.



