



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2021**

Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, recante disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale

ONOREVOLI SENATORI. - La proposta di istituire l'Ispettorato delle funzioni sociali va a colmare una lacuna legislativa importante nel nostro ordinamento giuridico, basato su principi costituzionali volti alla tutela generalizzata dei minori. La *ratio* di tale intervento è quella di garantire e di attuare i diritti dei minori, riconosciuti anche dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 a New York e ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176.

Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149 (Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), è privo di qualsiasi disposizione in merito al controllo sulle figure che svolgono una funzione sociale centrale a tutela dei minori. Ad oggi le ampie funzioni sociali in ambito minorile vengono espletate - senza alcun controllo dedicato - da figure professionali, quali gli assistenti sociali ed il personale che presta la propria opera professionale presso le strutture di accoglienza. Tali figure, le quali ricoprono un importantissimo ruolo nella vita del minore, devono essere sottoposte ad un controllo ispettivo dedicato.

Il decreto legislativo del 14 settembre 2015, n. 149, si inserisce nel percorso di profonda trasformazione del diritto del lavoro italiano che va sotto il nome di *Jobs Act*, inaugurato dalla riforma del contratto a termine e proseguito, quale secondo atto, con l'approvazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183.

Con riguardo al tema qui affrontato, tale legge, delegando il Governo ad adottare uno

o più decreti legislativi anche allo scopo di (rendere più efficiente l'attività ispettiva) (articolo 1, comma 7), individua, tra i principi e i criteri direttivi, quello della razionalizzazione e semplificazione dell'attività ispettiva, attraverso misure di coordinamento ovvero attraverso l'istituzione, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, senza nuovi maggiori oneri a carico della finanza pubblica e con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, di una Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, tramite l'integrazione in un'unica struttura dei servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), prevedendo strumenti e forme di coordinamento con i servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale (lettera l)).

L'Ispettorato nazionale del lavoro, con sede in Roma, si ispira al modello delle Agenzie che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale di cui all'articolo 8 decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, richiamato nell'articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 149 del 2015, ed è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, nonché di autonomia organizzativa e contabile, sottoposto al controllo della Corte dei conti e vigilato dal Ministero del lavoro, il quale è incaricato di monitorarne periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie (articolo 1, comma 3, 4, 5 del decreto legislativo n. 149 del 2015).

Le funzioni e le attribuzioni riconosciute all'Ispettorato consistono, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 149 del 2015, nell'esercizio e nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, legislazione sociale, ivi compresa la vigilanza su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, quest'ultima nei limiti delle competenze già attribuite al personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai sensi del decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81 (lettera *a*)).

L'Ispettorato provvede ad emanare circolari interpretative e direttive operative volte ad uniformare l'attività di tutto il personale ispettivo (lettera *b*)), di cui è chiamato a curare altresì la formazione e l'aggiornamento professionale (lettera *d*)), anche avvalendosi delle risorse a ciò finalizzate trasferite dal Ministero del lavoro, dall'INPS e dall'INAIL (articolo 8, comma 1).

Rientrano anche nei suoi poteri gli accertamenti sul riconoscimento del diritto alle prestazioni per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (lettera *a*)), nonché la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada (lettera *f*)), mentre resta ferma la competenza delle aziende sanitarie locali e delle agenzie regionali per la protezione ambientale, con i cui servizi ispettivi dovrà coordinarsi (lettera *m*)). Il che impedisce evidentemente di considerare l'Ispettorato come l'unico soggetto titolare, a regime, della generalità dei controlli in materia di lavoro e legislazione sociale. Proprio per questo, al fine di evitare possibili sovrapposizioni, ogni altro organo di vigilanza che svolge accertamenti nella stessa materia sarà tenuto a raccordarsi con le sue sedi (articolo 11, comma 6).

Sempre al fine d'indirizzare l'azione ispettiva, di rilievo appare altresì la previsione dello svolgimento di attività di studio e di analisi relativamente al lavoro som-

merso ed irregolare ed alla mappatura dei rischi (lettera *g*)), così come sono confermate, con riguardo ai medesimi fenomeni, le azioni di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro, associazioni (lettera *e*)).

In proposito, da menzionare, perché rappresenta un ponte fra attività ispettive e politiche del lavoro, di cui gli interventi d'emersione dal sommerso costituiscono una componente essenziale, è la previsione relativa alla stipulazione di convenzioni, volte a promuovere possibili sinergie logistiche, fra Ispettorato ed Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (articolo 4, comma 17, lettera *a*), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150).

Il presente disegno di legge prevede una modifica al comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 del 2015, mediante l'introduzione della nuova lettera *h-bis* che recita:

« *h-bis*) svolge le funzioni ispettive in ambito sociale volte al corretto espletamento delle attività relative all'idoneità genitoriale, alla protezione dei minori e a quelle svolte nell'ambito delle strutture di accoglienza. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono individuate le figure professionali competenti per lo svolgimento di tali funzioni ».

Il diritto del minore ad essere allevato dai propri genitori e il diritto di essere difeso da violenze e maltrattamenti sono sicuramente tra i principali diritti riconosciuti ai minori di età dalla citata Convenzione sui diritti del fanciullo. La loro applicazione ha, da sempre, presentato degli aspetti criticità, per cui occorre mettere in campo più efficaci e innovativi sistemi di controllo e di vigilanza. L'articolo 7 della Convenzione stabilisce, infatti, che il fanciullo fin dal momento della nascita ha diritto di essere allevato dai genitori, e il successivo articolo 9 impone agli Stati membri di vigilare affinché tale

diritto sia attuato e rispettato. Lo stesso articolo 9, tuttavia, prevede l'ipotesi che un allontanamento dai genitori possa talvolta rendersi necessario, « ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo ». In questi casi entra in gioco un altro diritto, previsto dall'articolo 19 della Convenzione: il diritto del fanciullo di essere difeso da « ogni forma di violenza o aggressione fisica o psichica, di abbandono, di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale ».

Il bilanciamento fra i due diritti è compito dell'autorità giudiziaria, che in questa operazione non potrà non tenere conto del criterio previsto dall'articolo 3 della Convenzione e del diritto del minore di essere ascoltato. Ma si deve riconoscere che il nostro ordinamento manca di un sistema organico di prevenzione e contrasto del maltrattamento, modulato sulla varietà e intensità delle sue forme ma in pari tempo consapevole dei traumi e dei danni che il maltrattamento produce sul bambino e sullo stesso tessuto sociale. E anche dal punto di vista socio-culturale la consapevolezza di quegli effetti è ancora molto scarsa. Il bambino abusato o maltrattato oggi, può diventare l'adolescente disadattato di domani. Lo strumento penale non è l'unico e soprattutto non è il migliore per contrastare il fenomeno e per aiutare la piccola vittima. L'allontanamento dai genitori è quindi un intervento di protezione che a volte si rende necessario, ma che va effettuato a certe precise condizioni fissate dalla legge. Deve avvenire solo in caso di necessità e nell'interesse preminente del fanciullo; deve essere deciso dall'autorità giudiziaria competente nel rispetto delle regole processuali; le parti (e tale è anche il minore) devono poter fare appello contro la decisione del giudice. Accanto a queste condizioni di natura giuridica, altre ve ne sono di natura tecnica non meno importanti, che riguardano l'appropriatezza dell'allontanamento. La pro-

fessionalità e la preparazione specifica dei servizi sociosanitari coinvolti sono determinanti.

Al riguardo, non possono parimenti sotto-carsi alcuni casi di cronaca, anche recente, che hanno destato un grande clamore e hanno riproposto il tema dell'allontanamento dei minori dalle proprie famiglie, quale argomento non più differibile.

Nel riflettere sull'incerta ed esigua evoluzione legislativa con il decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1977, n. 616, sul decentramento amministrativo, la funzione assistenziale (cosiddetto « beneficenza pubblica ») è passata dalla competenza dello Stato a quella dei comuni. Un ruolo fondamentale e di ampio potere discrezionale hanno così acquisito i servizi sociali comunali. I procedimenti urgenti *ex* articolo 403 del codice civile - intervento della pubblica autorità a favore dei minori - adottati dai servizi sociali ne testimoniano la centralità. La legge 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) non appare soddisfacente sul piano della tutela dei diritti dei minori, poiché si limita a citare solo alcune funzioni ed alcune leggi alle cui finalità devono ispirarsi gli interventi di tutela. Inoltre essa costituisce un'occasione mancata per una più attenta disciplina dei rapporti fra servizi e autorità giudiziaria minorile: « infatti, la strettissima interconnessione dell'attività svolta da servizi e dall'organismo giudiziario, che reciprocamente si condizionano e si utilizzano, e la doverosa eguaglianza di risposte su tutto il territorio nazionale, avrebbe dovuto imporre una visione ed una disciplina unitaria che solo attraverso una legge quadro è possibile assicurare » (Moro).

Il presente disegno di legge recante modifica all'articolo 2 del decreto legislativo n. 149 del 2015, nell'ottica sopra indicata, prevede proprio il conferimento all'Ispetto-

rato nazionale del lavoro di specifiche funzioni di vigilanza e di controllo in materia di affidamento, di idoneità genitoriale e di accoglimento dei minori nelle strutture di accoglienza, in modo tale da consentire, an-

che in questo delicato ambito, un'adeguata funzione di protezione dei minori da parte dello Stato, nell'ambito della logica che ha ispirato la revisione delle norme sulla funzione ispettiva.

**DISEGNO DI LEGGE**

---

## Art. 1.

*(Modifica all'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149)*

1. Dopo la lettera *h*) del comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, è inserita la seguente:

« *h-bis*) svolge le funzioni ispettive in ambito sociale volte al corretto espletamento delle attività relative all'idoneità genitoriale, alla protezione dei minori e a quelle svolte nell'ambito delle strutture di accoglienza. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono individuate le figure professionali competenti per lo svolgimento di tali funzioni ».

## Art. 2.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. All'attuazione delle citate disposizioni si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

## Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



€ 1,00