

(N. 2680-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

per la ratifica dei decreti legislativi emanati dal Governo
nel periodo della Costituente

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 12 novembre 1952 (V. Stampato N. 520-47) (1)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto con tutti i Ministri

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 18 NOVEMBRE 1952

Comunicato alla Presidenza il 13 gennaio 1953

Ratifica del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, concernente il riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e delega al Governo per la emanazione di un testo unico sulla riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

(1) Il decreto legislativo che forma oggetto del presente disegno di legge è compreso nel disegno di legge: « Ratifica, a' sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, dei decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo della Costituente » (V. Stampato Camera n. 520). La Commissione speciale formata dalla Camera per l'esame e l'approvazione in sede deliberante del predetto disegno di legge ha adottato una deliberazione per la quale, di massima, stralcia dal blocco dei decreti da ratificare ed approva con separati disegni di legge i decreti legislativi per i quali vengono proposte modifiche o viene proposto il diniego di ratifica, accompagnato da norme particolari. Tali disegni sono individuati dalla Camera ponendo accanto al n. 520 un numero progressivo secondo l'ordine con cui i decreti legislativi vengono stralciati.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge sottoposto al nostro esame propone la ratifica del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, concernente il riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonchè la delega al Governo per la emanazione di un testo unico delle leggi sulla riorganizzazione del predetto Ministero.

Il decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, che costituì il primo provvedimento di riorganizzazione dei servizi del Ministero del lavoro, prevede il riordinamento dei ruoli centrali e periferici nei seguenti termini riassuntivi:

A) Nei ruoli dell'Amministrazione centrale: 200 posti nel gruppo A, 36 nel gruppo B, 140 nel gruppo C, 75 per il personale subalterno, oltre un assistente per la vigilanza, un capo agente tecnico e cinque agenti tecnici. Totale n. 458.

B) Nei ruoli dell'Ispettorato del lavoro (costituito da 19 circoli regionali, e da 31 interprovinciali o provinciali, con facoltà per il Ministro di istituire non più di 25 sezioni staccate, nonchè da un Ispettorato medico sedente in Roma): 350 posti nel gruppo A, 383 nel gruppo B, 680 nel gruppo C, 80 per il personale subalterno, oltre 20 agenti tecnici. Totale n. 1433.

C) Nel personale a contratto degli Uffici del lavoro e della massima occupazione (istituiti in ogni capoluogo di provincia e nei capoluoghi di regioni, con facoltà per il Ministro di istituire non oltre 200 sezioni staccate e di istituire altresì non più di cinque Centri di emigrazione): 1710 posti di II categoria (di concetto), 1490 di III categoria (d'ordine), 500 di IV categoria (subalterna).

Tale provvedimento si inserisce nel quadro generale della riforma dell'amministrazione dello Stato, quale si va lentamente e laboriosamente attuando per singoli settori.

Senonchè esso venne emanato meno di tre anni dopo la istituzione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale — che, come è noto, nacque nel 1945 dallo sdoppiamento del Ministero dell'industria, commercio e lavoro (decreti legislativi 21 giugno 1945, n. 377 e 10 agosto 1945, n. 474) — e cioè quando le attribuzioni del Ministero stesso non avevano ancora raggiunto la complessità e la importanza che in seguito andarono assumendo; per cui il

suo contenuto appare oggi inadeguato ai nuovi compiti e alle complesse funzioni, che una cospicua serie di provvedimenti legislativi ha gradatamente attribuito al predetto Ministero.

Basterà ricordare, fra molte altre, la legge 28 febbraio 1949, n. 43, recante provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per i lavoratori, e la legge 29 aprile 1949, n. 264, che ha disciplinato il collocamento come funzione pubblica attribuita allo Stato, che la esercita mediante gli Uffici del lavoro, ed ha previsto un vasto programma di attività ai fini dell'addestramento e dell'assistenza della mano d'opera disoccupata con la istituzione dei corsi di qualificazione professionale e dei cantieri-scuola.

Certo è che l'attuale struttura degli uffici centrali e periferici del Ministero del lavoro si rivela insufficiente alla accresciuta attività del Ministero stesso; per cui è da tutti avvertita la urgente necessità di addivenire ad una razionale revisione e ad una completa riorganizzazione di tutti i servizi. In tal senso, anche da parte del Senato, furono espressi molteplici voti e furono reiterate ansiose sollecitazioni.

Ma non sembra che la invocata revisione possa opportunamente effettuarsi in sede di ratifica del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, perchè essa importa una meditata elaborazione e comporterebbe modificazioni troppo radicali del predetto provvedimento. E pertanto è sembrato più rispondente alle esigenze di una razionale ed organica revisione, che questa fosse attuata mediante apposito provvedimento legislativo delegato; cioè delegando il Governo ad emanare un testo unico delle leggi sulla organizzazione del Ministero del lavoro.

A tale risoluzione è pervenuta la Camera dei deputati, approvando nella seduta del 12 novembre 1952 il presente disegno di legge, sulla proposta della competente Commissione speciale per la ratifica dei decreti legislativi emanati dal Governo durante il periodo della Costituente; nè in diverso avviso la Commissione speciale del Senato ritiene che si debba andare.

Si propone, pertanto, la ratifica senza modificazioni del decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, delegandosi nel contempo il Governo alla emanazione, entro quattro mesi dalla entrata in vigore della legge, di un testo unico delle vigenti norme relative alla organizzazione

del Ministero del lavoro, apportando ad esse le modificazioni e le integrazioni idonee a realizzare una struttura più adeguata ai compiti istituzionali del medesimo.

A questo fine, occorre tener presente che l'articolo 76 della Costituzione stabilisce il principio che, senza delegazione del Parlamento, il Governo non può esercitare la funzione legislativa e che, qualora intervenga tale delegazione, l'esercizio del potere legislativo delegato deve essere subordinato e condizionato alla previa determinazione, da parte del Parlamento delegante, di *principi* o *criteri direttivi*, assolutamente vincolanti per il Governo.

Obbedendo a siffatta norma, l'articolo 2 del disegno di legge stabilisce i criteri direttivi ai quali dovrà essere informata la riorganizzazione dei servizi, avendo di mira che gli obiettivi da raggiungere sono: la semplificazione, il decentramento, l'adeguamento dei ruoli organici del personale. Più particolarmente, si dovrà tendere a realizzare:

1. L'adeguamento delle strutture e delle attribuzioni degli uffici centrali alle funzioni ad essi conferite dalle leggi: sia per le mansioni di loro esclusiva e diretta competenza, sia in relazione ai maggiori compiti assegnati agli organi periferici ed agli enti vigilati. Sul piano della competenza diretta, infatti, bisogna tener presente che l'attività degli uffici centrali non può esaurirsi nella pura e semplice esecuzione dei compiti amministrativi ad essi demandati, ma deve estendersi allo studio dei problemi del lavoro ed alla impostazione dei provvedimenti atti a risolverli; mentre, per quanto riguarda l'attività degli uffici centrali in relazione alle funzioni demandate agli organi periferici, va sottolineata la esigenza di una intima collaborazione tra centro e periferia per contemporaneamente le direttive centrali alle esigenze locali.

2. Il decentramento agli uffici periferici di attribuzioni attualmente demandate agli organi centrali, onde conseguire una maggiore snellezza nell'esame degli atti ed una maggiore speditezza delle conseguenti determinazioni.

3. La riorganizzazione degli uffici periferici in relazione ai compiti istituzionali ad essi demandati, in modo da assicurarne il coordinamento e da renderne l'azione più efficiente.

4. Una più idonea struttura organica dell'Amministrazione, mediante l'ammodernamento

dei servizi e degli uffici, lo snellimento e l'acceleramento delle procedure e la migliore preparazione dei funzionari attraverso corsi teorici e pratici, convegni di studio, concorsi a premio, ecc.

5. Una particolare revisione della organizzazione dei servizi dell'Ispettorato del lavoro. È questa una esigenza particolarmente sentita, di cui anche il Senato si è fatto autorevole interprete in varie occasioni. L'evoluzione della legislazione sociale, realizzando nuove forme di tutela e di assistenza del lavoratore o estendendo quelle in atto, implica la necessità di una continua dilatazione delle funzioni di vigilanza, capillarizzandola attraverso la costituzione di un maggior numero di uffici a base provinciale e sezionale.

6. La revisione dello stato giuridico del personale degli Uffici del lavoro e della massima occupazione, che rappresenta forse il problema di maggiore impegno, anche perchè siamo qui di fronte ad una vivissima e legittima attesa della categoria.

Lo stato giuridico del predetto personale, infatti, è tuttora anacronisticamente regolato dal decreto legislativo 15 aprile 1941, n. 281, il quale stabilisce che detto personale è assunto mediante pubblici concorsi con contratto quinquennale rinnovabile e determina il trattamento economico spettante al medesimo nella misura corrispondente a quello stabilito per determinati gradi dell'ordinamento gerarchico. Pure introducendo norme particolari riguardanti la disciplina del rapporto di impiego di detto personale (passaggio alle qualifiche superiori, ferie, sanzioni disciplinari, trattamento spettante in caso di risoluzione del contratto di impiego, ecc.), il decreto anzidetto rinvia, per quanto non esplicitamente disposto, alle norme vigenti per il personale non di ruolo dell'Amministrazione dello Stato.

Gli Uffici del lavoro hanno ormai assunto un'importanza sociale permanente nell'ordinamento giuridico dello Stato per gli importanti, complessi e delicati compiti ad essi demandati; per cui non può essere ulteriormente dilazionata una completa revisione dello stato giuridico del relativo personale.

Si prevede, pertanto, la costituzione di ruoli organici distinti, secondo i principi dell'ordinamento della pubblica amministrazione, in

gruppi A, B, C e del personale subalterno. In detti ruoli sarà inquadrato ed assegnato ai vari gradi dei vari gruppi il personale attualmente addetto agli uffici del lavoro, previo giudizio di apposite Commissioni istituite dal provvedimento medesimo; tenendo conto, cioè, delle funzioni esercitate, dell'anzianità di servizio e dei titoli da ciascuno posseduti, assicurando comunque a tutti i dipendenti inquadrati la conservazione del trattamento economico in atto goduto, nonchè il riconoscimento ad ogni effetto di legge del servizio prestato anteriormente all'inquadramento.

A questo proposito, non sembra giustificato l'allarme che si è determinato nella categoria dei dipendenti degli Uffici del lavoro, i quali si sono preoccupati che la formulazione del provvedimento di delega consenta, in sede di passaggio in ruolo, un eventuale disconoscimento dei diritti acquisiti da tutte le categorie del personale. Così come appare infondata la preoccupazione che, dovendo restare fermo, per ovvie ragioni di bilancio, il numero complessivo dei posti attualmente assegnati al Ministero del lavoro, si intenda comprimere l'organico degli Uffici del lavoro — già rivelatosi insufficiente alle necessità del servizio — per corrispondere ad esigenze funzionali di altri organi ministeriali.

Merita, piuttosto, di essere sottolineato il rilievo riguardante l'inquadramento nel gruppo C del personale subalterno che esplica mansioni impiegatizie (dattilografe e addetti al collocamento), per il quale non sembra giustificata la richiesta del titolo di studio di licenza media inferiore. Si osserva, infatti, che detto titolo non è richiesto per il personale inquadrato nei ruoli transitori (articolo 2, secondo comma, del decreto legislativo 1948, n. 262 e articolo 5,

primo comma, della legge 5 giugno 1951, numero 376), nè per i salariati dello Stato (legge 26 febbraio 1952, n. 67), nè per la sistemazione a ruolo del personale straordinario dipendente dalle Ferrovie dello Stato (articolo 5 della legge 30 novembre 1952, n. 1844).

È opportuno anche rilevare che la costituzione dei ruoli organici degli Uffici del lavoro non importa nuovi oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato, in quanto il personale a contratto ha lo stesso trattamento economico del personale di ruolo.

E finalmente merita di essere sottolineata la disposizione del disegno di legge (articolo 3, secondo comma), dettata allo scopo di assicurare la migliore realizzazione delle finalità del provvedimento, la quale, subordinando l'emanazione del testo unico al preventivo parere di una Commissione di membri delle due Camere (cinque senatori e cinque deputati), attua una opportuna forma di collaborazione fra Parlamento e Governo.

* * *

ONOREVOLI SENATORI. — Poichè la riorganizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in relazione alla crescente importanza e complessità delle sue funzioni altamente sociali, rappresenta una esigenza vivamente sentita dal Senato e può efficacemente attuarsi attraverso lo strumento della delega legislativa al Governo, inserendosi nel quadro della auspicata riforma dell'amministrazione dello Stato, non vi è dubbio alcuno che vorrete concedere la vostra alta approvazione al disegno di legge sottoposto al vostro esame.

PEZZINI, *relatore*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381, concernente il riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, è ratificato.

Art. 2.

Il Governo della Repubblica provvederà a raccogliere e coordinare le vigenti norme relative all'organizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dei suoi organi periferici, emanandole in testo unico entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Il Governo è delegato, inoltre, a disporre con norme da includere nel medesimo Testo Unico le modificazioni e le integrazioni necessarie per realizzare:

1° la riorganizzazione degli uffici centrali del Ministero, adeguandone le attribuzioni alle funzioni conferite dalle leggi;

2° il decentramento agli uffici periferici di attribuzioni che, secondo le leggi vigenti, spettano agli organi centrali, conferendo carattere definitivo a provvedimenti emessi da organi periferici;

3° la riorganizzazione degli uffici periferici, in relazione alle attribuzioni ad essi conferite dalle leggi, e in modo da assicurarne il coordinamento e da rendere la loro azione più efficiente;

4° una più idonea struttura organica dell'Amministrazione, attraverso l'ammodernamento dei servizi e degli uffici, lo snellimento e l'acceleramento delle procedure e la migliore preparazione dei funzionari nei servizi di istituto propri dell'Amministrazione centrale e periferica;

5° una particolare revisione dell'organizzazione degli uffici dell'Ispettorato del lavoro;

6° la costituzione dei ruoli organici di gruppo A, B, C e per il personale subalterno

degli Uffici del lavoro e della massima occupazione;

7° nei ruoli di cui al n. 7 sarà inquadrato ed assegnato ai vari gradi dei vari gruppi, previo pregiudizio di apposite Commissioni secondo le condizioni e con le modalità che verranno stabilite nel Testo Unico, il personale attualmente addetto agli Uffici del lavoro e della massima occupazione, in base alle funzioni esercitate, l'anzianità di servizio ed i titoli da ciascuno posseduti, e assicurando comunque a tutti i dipendenti inquadrati la conservazione del trattamento economico in atto goduto ed il riconoscimento ad ogni effetto di legge del servizio prestato anteriormente all'inquadramento;

8° il servizio prestato presso gli Uffici del lavoro e della massima occupazione dovrà essere riconosciuto ai fini dello sviluppo di carriera anche nei confronti del personale che, già appartenente agli Uffici stessi, è immesso per concorso nei ruoli dell'Amministrazione centrale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dell'Ispettorato del lavoro;

9° per il personale degli Uffici del lavoro e della massima occupazione non immesso nei ruoli organici di cui al n. 7 il rapporto di impiego continuerà ad essere disciplinato con contratto quinquennale;

10° dovrà restare fermo il numero complessivo dei posti attualmente assegnati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, esclusa l'applicazione della nota n. 2 posta in calce alla tabella A) allegata al decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 381.

Art. 3.

Il testo unico previsto dalla presente legge verrà emanato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Sul testo medesimo, dopo il parere del Consiglio di Stato, dovrà essere sentito anche quello di una Commissione di cinque senatori e di cinque deputati designati dai Presidenti delle rispettive Camere.