

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

**PROPOSTA DI LEGGE  
ALLE CAMERE**

*ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione*

*Integrazione all'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015,  
n. 149 (Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attivi-  
tà ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della  
legge 10 dicembre 2014, n. 183)*

La previsione di istituire l'**Ispettorato delle Funzioni Sociali** va a colmare una lacuna legislativa importante che risiede nel nostro ordinamento giuridico. Ordinamento basato sul principio costituzionale della separazione dei poteri – così come esaltato dal Montesquieu nello Spirito delle leggi; separazione intesa sia in senso orizzontale che verticale, in riferimento anche alla distribuzione dell'esercizio delle funzioni pubbliche su più livelli funzionali e territoriali.

Sin dal 1912 il nostro Sistema ha dato ingresso alla forma ispettiva in tutte le categorie di settore dei consociati: Ispettorato del Lavoro 1912, Ispettorato dell'Agricoltura 1935, Banca d'Italia 1894- Ispettorato dal 1926-, Isvap oggi Ivass 1982, Ispettorato della Funzione Pubblica 2001, la legge Brunetta e Madia del 2017, Ispettorato Generale per la Spesa Sociale, la legge sulla responsabilità dei Magistrati, in modifica della legge 117 del 1988- cd legge Vassalli.

Dagli interventi legislativi tutti emerge che la divisione tra il controllore ed il controllato è il principio ispiratore del nostro Sistema giuridico.

L'**Ordine degli Assistenti sociali** - istituito con legge 23.03.1993, n 84 – rappresenta una evidenza di commistione tra controllore e controllato. Non può svolgere una vera attività ispettiva sull'operato dei propri colleghi; operato inoltre che si concretizza in relazioni che non hanno come riferimento alcun parametro oggettivo, in cui può imperare la soggettività e la cui natura giuridica è chiaramente incerta. Tali relazioni possono avere natura di: atto amministrativo- relazione redatta non in costanza di procedimento giudiziario; atto giuridico con valenza probatoria in sede processuale.

Nel riflettere le relazioni dei SS sono meri atti semplici: giudizi soggettivi e nella pratica spesso insindacabili-; giudizi che spesso si formano nell'analisi di un momento di crisi familiare, coniugale, genitoriale, economica, di elaborazione di lutti o di una malattia. Bisogna evidenziare che in alcuni momenti critici della nostra esistenza ogni essere umano può essere identificato quale genitore inadeguato. Ed allora vi può essere ingresso in un errore di giudizio sulla capacità genitoriale. Commettere un errore di valutazione in ambito minorile spesso comporta conseguenze indelebili nella formazione, nella crescita dei nostri ragazzi.

Nessuno è immune da errore e gli assistenti sociali non possono certo rappresentare un'eccezione.

Inoltre, l'Ispettorato potrebbe essere di supporto alle evidenze di disfunzione del settore sociale: carenze di organico, assunzioni temporanee, insufficienza di ore etc; difficoltà che potrebbero quindi essere segnalate all'organo ispettivo dedicato e generare un colloquio risolutivo con l'Istituzione competente.

La ratio di tale intervento legislativo è quella di garantire ed attuare i diritti dei minori, diritti riconosciuti anche dalla **Convenzione Internazionale** sui diritti del fanciullo, approvata dall'**Assemblea Generale delle Nazioni Unite** il 20 novembre 1989 a New York e ratificata con 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 monco 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 una funzione ispettiva dedicata e si deve dar loro voce per denunciare le carenze del sistema.

Il d.lgs. 14.9.2015, 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'emanazione della l. n. 183/2014.

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» (art. 1, co. 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 o 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'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» (lett. 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'art. 8 d.lgs. 30.7.1999, n. 300, richiamato nell'art. 1, co. 1, d.lgs. n. 149/2015, 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 (art. 1, co. 3, 4, 5).

Le funzioni e le attribuzioni riconosciute all'Ispettorato consistono, ai sensi dell'art. 2, co. 2, 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 d.lgs. 9.4.2008, n. 81 (lett. a).

L'agenzia provvede ad emanare circolari interpretative e direttive operative volte ad uniformare l'attività di tutto il personale ispettivo (lett. b), di cui è chiamata a curare altresì la formazione e l'aggiornamento professionale (lett. d), anche avvalendosi delle risorse a ciò finalizzate trasferite dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Inail (art. 8, co. 1).

Rientrano ancora nei suoi poteri gli accertamenti sul riconoscimento del diritto alle prestazioni per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (lett. a), così come sopravvivrà la vigilanza sui rapporti di lavoro nel settore dei trasporti su strada (lett. f), mentre resta ferma la competenza delle Asl e delle Arpa, con i cui servizi ispettivi dovrà coordinarsi (lett. 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 (art. 11, co. 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 sommerso ed irregolare ed alla mappatura dei rischi (lett. g), così come sono confermate, con riguardo ai medesimi fenomeni, le azioni di prevenzione e promozione della legalità presso enti, datori di lavoro, associazioni (lett. e). In proposito, da menzionare, perché getta 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 Anpal (art. 4, co. 17, lett. a), d.lgs. 14.9.2015, n. 150).

La proposta che si intende proporre riguarda l'integrazione dell'articolo 2 del d.lgs. 149/2015, mediante l'introduzione del seguente punto:

1. Dopo la lettera h) del comma 2 dell'articolo 2 del 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 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 successivo 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 Convenzione delle N.U. 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 art. 9 impone agli Stati membri di vigilare affinché tale diritto sia attuato e rispettato. La stessa norma 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’art. 19 della Convenzione stessa: 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’art. 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 professionalità e la preparazione specifica dei servizi sociosanitari coinvolti sono determinanti.

Nel riflettere sull'incerta ed esigua evoluzione legislativa con il D.P.R. 616/1977, sul DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO, la funzione assistenziale (c.d. "Beneficenza pubblica") è passata dalla competenza dello Stato a quella dei Comuni. Ruolo fondamentale e di ampio potere discrezionale hanno così acquisito i servizi sociali comunali. I provvedimenti urgenti ex art. 403 c.c. – intervento della pubblica autorità a favore dei minori- adottati dai servizi sociali ne testimoniano la centralità. Ed ancora la L. 328/2000- 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).

La presente proposta di modifica ed integrazione al d.lgs 149/2015, nell'ottica sopra indicata, prevede proprio il conferimento all'Ispettorato di specifiche funzioni di vigilanza e di controllo in materia di affidamento- idoneità genitoriale e di accoglimento dei minori nelle strutture di accoglienza, in modo tale da consentire, anche in questo delicato ambito, una adeguata funzione di protezione dei minori da parte dello Stato, nell'ambito della logica che ha ispirato la revisione delle norme sulla funzione ispettiva.

**Avv. Maria Concetta Falivene**

*(Garante dell'infanzia e della adolescenza della Regione Abruzzo)*