

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4159-A

RELAZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(RELATORE BATTAFARANO)

Comunicata alla Presidenza il 18 febbraio 2000

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme per la redazione e la pubblicazione del rendiconto
annuale di esercizio dei sindacati e delle loro associazioni
(n. 4159)

approvato dalla Camera dei deputati il 15 luglio 1999

(V. Stampato Camera n. 4504)

**d’iniziativa dei deputati GIULIANO, ABBATE, ACIERNO, ALEFFI,
ALOI, AMATO, ANEDDA, APREA, ARMOSINO, BACCINI,
BAIAMONTE, BALOCCHI, BECCHETTI, BENEDETTI
VALENTINI, BERRUTI, BERTUCCI, BIANCHI Vincenzo,
BIONDI, BOCCHINO, BONAIUTI, BRUNO Donato, BURANI
PROCACCINI, CALDERISI, CARRARA Carmelo, CAVANNA
SCIREA, CESARO, CICU, COLA, COLLAVINI, COLLETTI,
COLUCCI, CONTE, COSENTINO, COSTA, CUCCU, CUSCUNÀ,
DANESE, DE FRANCISCIS, DE LUCA, DEL BARONE,
DELL’UTRI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, DEODATO,
DETOMAS, DI COMITE, DI LUCA, d’IPPOLITO, DIVELLA,
FILOCAMO, FLORESTA, FRATTA PASINI, FRATTINI, FRAU,
FRONZUTI, GAGLIARDI, GALLI, GAMBATO, GARRA,**

**GASTALDI, GAZZARA, GAZZILLI, GIANNATTASIO,
GIOVANARDI, GUIDI, IACOBELLIS, LANDOLFI, LAVAGNINI,
LEONE, LUCCHESI, MAGGI, MAIOLO, MALGIERI,
MAMMOLA, MANCUSO, MANTOVANO, MANZIONE,
MANZONI, MARINO, MAROTTA, MARRAS, MARTINAT,
MARTINO, MARTUSCIELLO, MARZANO, MASIERO,
MASSIDDA, MATACENA, MATRANGA, MELOGRANI,
MICCHICHÈ, MICHELINI, MISURACA, MUSSOLINI, NAN,
NAPOLI, NERI, PACE Carlo, PALUMBO, PAOLONE, PARENTI,
PEPE Antonio, PILO, PISANU, PITTINO, PIVA, POLI BORTONE,
POSSA, PRESTIGIACOMO, PROCACCI, RADICE, REBUFFA,
RIVELLI, RIVOLTA, ROMANI, ROSSO, RUBINO Alessandro,
RUSSO, SAPONARA, SAVELLI, SCALTRITTI, SCARPA
BONAZZA BUORA, SERRA, SIMEONE, STAGNO
D'ALCONTRES, STRADELLA, TABORELLI, TARADASH,
TARDITI, TRANTINO, TREMONTI, VALDUCCI, VALENSISE,
VIALE, VITALI, VITO e ZACCHERA**

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 15 luglio 1999*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	4
Pareri:		
– della 1 ^a Commissione permanente	»	8
– della 5 ^a Commissione permanente	»	9
Disegno di legge.	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo unico che perviene all'esame dell'Assemblea si presenta tanto semplice nell'enunciazione quanto complesso e delicato per le implicazioni che ne derivano e per le problematiche che comporta. Con esso si prescrive infatti per le organizzazioni sindacali - sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro - ammesse alla contrattazione collettiva, nonché per le loro articolazioni organizzative, l'obbligo di redazione e pubblicazione del rendiconto annuale di esercizio.

Presso l'altro ramo del Parlamento, dal quale il provvedimento proviene, la discussione si è svolta su un testo più ampio e articolato di quello attualmente all'esame - proposto dall'onorevole Giuliano e da altri parlamentari appartenenti al Gruppo di Forza Italia (atto Camera n. 4504), ed abbinato ad una proposta di legge di contenuto analogo dell'onorevole Bossi e di altri deputati (atto Camera n. 5200) - recante disposizioni che ricalcavano, nella sostanza, i corrispondenti obblighi sanciti a carico dei responsabili dei partiti politici ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 2 del 1997, nel presupposto, del tutto opinabile, come si vedrà più approfonditamente nel seguito della presente relazione, che le organizzazioni sindacali siano destinatarie di finanziamenti pubblici, come, appunto, i partiti politici. I deputati firmatari del disegno di legge n. 4504 hanno giustificato la loro iniziativa con la necessità di colmare un vuoto normativo determinato, a loro avviso, dall'assenza di un obbligo codificato per legge a carico delle associazioni sindacali di pubblicizzare la loro situazione finanziaria e patrimoniale.

La necessità e la compatibilità con il dettato costituzionale di una disciplina legislativa intesa a delineare forme molto penetranti

di controllo sull'attività dei sindacati è stata contestata in modo molto convincente nella relazione di maggioranza che ha accompagnato il provvedimento alla Camera dei deputati; in sede di votazione, poi, tale avviso contrario si è concretizzato nella reiezione degli articoli 2, 3 e 4, recanti una dettagliata disciplina delle modalità di redazione del rendiconto annuale e delle sanzioni applicabili in caso di violazione di esse, mentre l'articolo 1 è stato licenziato all'esito di una votazione che ha presentato elementi quanto meno di casualità.

Le condivisibili osservazioni critiche contenute nella relazione di maggioranza presentata presso l'altro ramo del Parlamento sulle proposte di legge della Camera dei deputati n. 4504 e n. 5200 offrono lo spunto per introdurre e spiegare con quali giudizi ed a quali condizioni la Commissione, con una valutazione meditata e in una certa misura sofferta, ha deciso di proporre all'Assemblea l'approvazione dell'articolo unico risultante dall'approvazione, presso l'altro ramo del Parlamento, del solo articolo 1 della proposta di legge n. 4504. Si tratta, pertanto, di esaminare se e in quale misura sia possibile e compatibile con le disposizioni costituzionali prevedere specificamente per le organizzazioni sindacali l'obbligo di pubblicità dei propri rendiconti di esercizio.

Occorre preliminarmente ricordare che la normativa vigente non prevede per i sindacati alcun obbligo generalizzato di redazione del rendiconto annuale di esercizio, ma solo obblighi in relazione alle attività di natura commerciale eventualmente svolte, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Le organizzazioni sindacali, inoltre, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 460 del 1997, recante disciplina

delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, per beneficiare del regime tributario proprio delle attività non commerciali, hanno l'onere di predisporre ed adottare annualmente un rendiconto economico e finanziario secondo le rispettive disposizioni statutarie. La documentazione contabile in questione non è comunque soggetta a forme di pubblicità, ma va tenuta unicamente a disposizione degli uffici competenti per eventuali controlli.

Vi sono poi i problemi di rispondenza della disposizione in discussione con le prescrizioni ed i vincoli posti dall'articolo 39 della Costituzione che, dopo aver affermato il principio della libertà dell'organizzazione sindacale, consente tuttavia una deroga allo stesso limitatamente alla possibile introduzione di obblighi di registrazione dei sindacati. Condizione per la registrazione dei sindacati, a sua volta richiesta per l'attribuzione di personalità giuridica e per la stipulazione di contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*, è soltanto quella che gli statuti degli stessi sanciscano un ordinamento interno a base democratica. Nel disegno di legge che viene presentato all'Assemblea, quindi, gli obblighi di redazione e pubblicazione del rendiconto annuale di esercizio - anche se non dettagliatamente regolati come nella proposta di legge dell'onorevole Giuliano - introducono comunque un criterio di controllo sull'attività dei sindacati, che affermato isolatamente risulterebbe difficilmente compatibile con il principio della libertà dell'organizzazione sindacale e non rientrante nella deroga di cui al citato articolo 39 della Costituzione (come ha rilevato anche la I Commissione permanente della Camera dei deputati nel parere contrario espresso sulla proposta di legge della Camera n. 4504), oltre a determinare una discriminazione rispetto ad altre realtà associative che pure incidono in misura rilevante nella vita politica, economica o sociale del Paese.

Un altro punto critico riguarda i contributi pubblici dei quali sarebbero destinatarie le organizzazioni sindacali: dall'affermazione dell'esistenza di una tale forma di finanziamento i promotori della proposta di legge della Camera n. 4504 hanno fatto derivare la necessità di porre a carico delle organizzazioni beneficiarie un obbligo di rendicontazione e di pubblicità dei bilanci. Tale questione è stata ribadita anche dall'onorevole Taradash, relatore di minoranza, nel corso della discussione presso l'altro ramo del Parlamento, con argomentazioni che, peraltro, si sono centrate essenzialmente sui contributi a favore degli istituti di patronato collegati alle organizzazioni sindacali confederali. Giova soffermarsi su questo punto, per rilevare in primo luogo che gli istituti di patronato non costituiscono una mera articolazione organizzativa delle confederazioni sindacali promotrici, poiché, dotati di propria personalità giuridica di diritto privato, dispongono di propri organi amministrativi, con le relative sfere di competenze e di responsabilità; inoltre, il contributo da essi percepito - a fronte di servizi riconosciuti di pubblica utilità, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 1017 del 1986 - non deriva da un trasferimento dal bilancio dello Stato, ma da un prelievo effettuato, in base ad un'aliquota percentuale sul gettito dei contributi percepiti dagli istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale, come dispone l'articolo 4, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804; dell'utilizzazione di tali contributi, infine, gli istituti di patronato sono già tenuti a rendere conto all'autorità vigilante nelle forme e con le modalità da ultimo previste all'articolo 15 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale n. 764 del 1994. Il disegno di legge di riforma degli istituti di patronato già approvato dal Senato, con contributi significativi anche delle forze politiche della minoranza, ed attualmente all'esame della Camera, senza prevedere uno specifico obbligo

di pubblicazione dei rendiconti, ribadisce però il principio di un controllo stringente sull'attività e sui bilanci di tali soggetti da parte dell'autorità vigilante, dettando specifiche disposizioni per quanto attiene agli adempimenti degli istituti stessi (articolo 14), all'esercizio della vigilanza da parte del Ministro del lavoro e della previdenza sociale (articolo 15) alle ipotesi di commissariamento e scioglimento (articolo 16), al regime fiscale (articolo 18) e alla relazione al Parlamento (articolo 19).

Poiché non si può parlare in alcun modo di trasferimento diretto o indiretto di risorse pubbliche dagli istituti di patronato alle organizzazioni sindacali promotrici, anche per questo aspetto non risulta giustificabile alcuna estensione alle organizzazioni sindacali dei controlli previsti a carico dei partiti politici dalla citata legge n. 2 del 1997. Altri proventi che affluiscono ai sindacati sono costituiti poi dalle quote associative dei lavoratori e dei pensionati iscritti, quote che evidentemente rientrano in un ambito rigorosamente privatistico.

È dunque ampiamente giustificata la contrarietà espressa nel corso dell'esame in sede referente dai gruppi della maggioranza, relativamente ai presupposti di costituzionalità e di merito del disegno di legge, nonché alla effettiva necessità dello stesso, al punto che in alcuni interventi è stato avanzato il dubbio che il provvedimento traesse ispirazione da un'ostilità preconcepita, soprattutto nei confronti delle organizzazioni confederali dei lavoratori (che, peraltro, giova ricordarlo, non sono le uniche destinatarie del provvedimento, rivolto anche alle organizzazioni dei datori di lavoro). Non senza ragione, si è infatti eccepito che già oggi gli iscritti al sindacato possono accedere ai bilanci delle organizzazioni di appartenenza, mentre gli statuti e regolamenti interni degli stessi assicurano nella generalità dei casi che sia seguito un metodo democratico nella loro formazione. Dal punto di vista fiscale, poi, come si è detto, i sindacati risultano assoggettati

alla normativa generale, senza alcuna forma di esenzione o privilegio. Non è pertanto esatta l'asserzione per cui l'approvazione della proposta di legge della Camera dei deputati n. 4504, nel testo originario, avrebbe realizzato una condizione di parità con tutti gli altri soggetti privati assoggettati a specifiche forme di controllo sulla contabilità, poiché tale condizione di parità è già oggi esistente.

Nel corso di un esame attento e scevro di qualsiasi posizione precostituita, la Commissione ha ritenuto però doveroso valutare con attenzione il significato dell'articolo unico che costituisce il disegno di legge n. 4159, ritenendo comunque possibile valorizzare, in quest'ultimo, il richiamo alla trasparenza come principio ispiratore del comportamento di tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano a vario titolo nella realtà sociale: trasparenza come regola e principio di condotta generale, valevole per tutti i soggetti che abbiano rilievo politico, sociale ed economico, restando fermo, peraltro, che non sarebbe possibile andare al di là dell'affermazione di un principio, quando si tratta di organismi privatistici e privi di personalità giuridica, senza rischiare di ledere alcuni valori costituzionali consacrati nell'articolo 18 della Costituzione e in altre norme della Carta fondamentale.

Per tali motivi, anche all'esito di una pausa di riflessione e di approfondimento chiesta da un gruppo della maggioranza, si è ritenuto possibile accogliere la normativa recata dall'articolo unico come contributo al perseguimento di un obiettivo generale di trasparenza sul quale convergono tutte le forze politiche, con la precisazione, però, che esso deve trovare attuazione senza ledere la libertà e l'autonomia degli organismi interessati. Nel caso delle organizzazioni sindacali, poi, l'obiettivo della trasparenza deve essere comunque perseguito restando entro i limiti inderogabili tracciati dal citato articolo 39 della Costituzione; inoltre, a parere della Commissione, il disegno di legge che l'As-

semblea si accinge ad esaminare potrà assumere un valore effettivo e condiviso solo se costituirà la premessa di un intervento riferito a tutti gli organismi privatistici che si caratterizzano o per la loro rilevanza politico-sociale o per il fatto di essere destinatari di contributi e finanziamenti pubblici, poiché, in caso contrario, esso offrirebbe il pretesto a politiche discriminatorie, dando così ragione a quanti hanno individuato nella originaria iniziativa dell'onorevole Giuliano un intento punitivo nei confronti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Su questi temi, nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione ha approvato un ordine del giorno, che costituisce in qualche modo il presupposto della conclusione positiva *dell'iter* in sede referente e segnala al Governo la necessità di individuare le associazioni che presentano i requisiti sopra esposti e, conseguentemente, di predisporre un provvedimento a carattere generale, che

estenda a tali realtà il principio affermato dal disegno di legge all'esame.

Su queste basi è stato possibile realizzare, partendo da posizioni molto distanti, una confluenza tra le forze politiche sul tema della trasparenza, destinata oltretutto, se il Governo accoglierà le indicazioni contenute nell'ordine del giorno sopra richiamato, a offrire lo spunto per l'adozione di normative intese a conferire carattere di generalità ad una problematica che, per sua natura, non può essere circoscritta solo alle organizzazioni sindacali, ma che, in ogni caso, deve essere impostata in termini rispettosi della libertà di associazione e dell'autonomia dei soggetti collettivi a struttura privatistica. Per questi motivi si raccomanda all'Assemblea l'approvazione definitiva del disegno di legge che si sottopone al suo esame.

BATTAFARANO, *relatore*

PARERI DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

sul disegno di legge

11 gennaio 2000

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

su emendamenti

18 gennaio 2000

La Commissione, esaminati gli emendamenti al disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, un parere non ostativo osservando, sull'emendamento 1.2, l'inopportunità di imporre ai sindacati l'onere di registrarsi, depositando lo statuto presso il tribunale competente

PARERE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(Estensore: RIPAMONTI)

sul testo e su emendamenti

18 gennaio 2000

La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati il disegno di legge e gli emendanti trasmessi, per quanto di competenza, esprime parere di nulla osta.

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO ALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

1. I sindacati e le loro associazioni sia di lavoratori sia di datori di lavoro, pubblici e privati, comunque costituiti, che percepiscono a qualsiasi titolo contributi da parte degli iscritti, dello Stato o di enti pubblici, e che sono ammessi alle contrattazioni collettive, sono tenuti alla redazione del rendiconto annuale di esercizio ed alla sua pubblicazione.

