

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1194**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori ALBERTI CASELLATI, IZZO, IANNUZZI,  
BIANCONI, GENTILE, TADDEI, GHIGO, AZZOLLINI,  
VENTUCCI, MORRA, NOVI, AMATO, ASCIUTTI, MARINI  
Giulio, BONFRISCO, TOMASSINI, BETTAMIO, PICCIONI,  
CARRARA, CANTONI, CICOLANI e PASTORE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 NOVEMBRE 2006**

---

**Norme in materia di bilancio dei sindacati**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Fra le varie comunità intermedie previste nella nostra Costituzione e sulle quali si fonda l'ordinamento pluralista dello Stato, particolare rilievo assumono, accanto ai partiti politici, i sindacati, cioè le libere organizzazioni di lavoratori - subordinati o indipendenti - o di datori di lavoro aventi per fine la tutela degli interessi collettivi degli associati. Peraltro, rispetto all'originario disegno costituzionale, la posizione dei sindacati nel sistema si è addirittura potenziata, in quanto essi sono andati via via erodendo ambiti di azione tradizionalmente occupati in via esclusiva da soggetti diversi, in primo luogo dai partiti politici. Questo stato di cose è stato sicuramente favorito dalla circostanza che l'articolo 39 della Costituzione è rimasto in larga parte lettera morta, a causa della mancata emanazione di una legge di attuazione, fermamente osteggiata proprio dai sindacati, contrari a schemi normativi che, inevitabilmente, per il solo fatto di disciplinare, avrebbero portato ad un irrigidimento dell'organizzazione e, soprattutto, avrebbero consentito allo Stato di esercitare quei controlli che presuppongono l'acquisto della personalità giuridica. Cosicché oggi, a quasi sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, i sindacati continuano ad essere semplici associazioni di fatto, libere, in quanto tali, da qualsivoglia forma di controllo da parte dello Stato.

Orbene, se è vero che l'assenza di regolamentazione consente una maggiore libertà alle organizzazioni sindacali, non costrette a soggiacere a schemi che ne renderebbero meno duttili natura e procedimenti, è altrettanto vero che la medesima assenza di regolamentazione pone gravi problemi in ordine al soddisfacimento delle più elementari esigenze di trasparenza: solo laddove tutto è re-

golamentato, infatti, può dirsi che tutto sia trasparente.

E non vi è chi metta in dubbio che il riconoscimento di un simile principio rappresenti una vera e propria conquista di civiltà, perché ove non sia assicurata trasparenza e pubblicità ai processi decisionali, nessun controllo sugli stessi può essere effettivamente esercitato da parte dei cittadini. Problema, questo, che si pone in tutta la sua gravità proprio con riferimento alle organizzazioni sindacali, che tanta importanza rivestono nel tessuto sociale in quanto portatrici degli interessi dell'intera classe lavoratrice, ovverossia della assoluta maggioranza della popolazione.

Del resto siffatta esigenza di trasparenza era stata già evidenziata nel corso della passata legislatura attraverso la presentazione di vari disegni di legge: alcuni di essi, in particolare, sono stati approfonditamente esaminati dalla competente commissione parlamentare della Camera dei Deputati, che ha proceduto ad audizioni ed alla costituzione di un comitato ristretto ma che, solo a causa dello scioglimento delle Camere, non ha potuto licenziare un testo definitivo. E proprio nel corso della seduta 7 febbraio 2006 della commissione medesima, il relatore osservava che: «pur non essendovi ormai tempo per concludere l'esame del provvedimento, la relativa iniziativa legislativa ha avuto il merito di richiamare all'attenzione del Parlamento un'esigenza di trasparenza su cui sarà opportuno tornare a riflettere nel corso della prossima legislatura».

Ebbene, raccogliendo l'esortazione testé richiamata e le considerazioni svolte, il presente disegno di legge introduce a carico dei sindacati l'obbligo di redazione e pubblicazione del bilancio, in modo tale da assicu-

rare trasparenza alla gestione delle ingenti somme che essi percepiscono in ragione del proprio ruolo e, per questa via, in modo tale da rafforzare il carattere democratico di essi ed accrescere la fiducia dei cittadini nei loro confronti.

L'obbligo è subordinato a due condizioni: si richiede che il sindacato percepisca a qualsiasi titolo contributi da parte degli iscritti, dello Stato o di enti pubblici e che sia ammesso alla contrattazione collettiva. Per quanto riguarda eventuali profili di legittimità costituzionale, non riteniamo che l'imposizione di un siffatto obbligo sia in concreto suscettibile di incidere negativamente sulla libertà di organizzazione sindacale o di associazionismo, il cui contenuto tipico, secondo la dottrina, è rappresentato solo dalla libertà di costituzione, di adesione, di

elaborazione di norme interne, di elezione di rappresentanti, di organizzazione della gestione e dell'attività.

Rimane da ultimo da sottolineare che la disciplina dettata è mutuata, con i necessari adattamenti, dalla legge 2 gennaio 1997, n. 2, recante norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici, che, all'articolo 8, sancisce l'obbligo di redazione del rendiconto di esercizio secondo modalità analiticamente descritte, qui in larga parte riprese: la medesima natura giuridica di partiti politici e sindacati, oltre che l'identica *ratio*, consente, infatti, di estendere ai secondi la disciplina già dettata per i partiti, con le sole differenze che è stato necessario introdurre in considerazione della particolare attività svolta dai soggetti in questione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Obbligo di redazione del bilancio)*

1. I sindacati di lavoratori, di pensionati, di datori di lavoro, pubblici e privati, e le loro associazioni, comunque costituiti, che percepiscono a qualsiasi titolo contributi da parte degli iscritti, dello Stato o di altri enti pubblici e che sono ammessi alla contrattazione collettiva, sono tenuti alla redazione del bilancio di esercizio e alla sua pubblicazione nei termini e secondo le modalità previsti dalla presente legge.

### Art. 2.

#### *(Modalità di redazione del bilancio)*

1. Il rappresentante legale o il soggetto al quale per statuto è affidata autonomamente la gestione delle attività patrimoniali del sindacato o delle associazioni di cui all'articolo 1 redige il bilancio di esercizio secondo il modello di cui all'allegato A.

2. Il bilancio di esercizio è corredato:

*a)* da una relazione sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione nel suo complesso, redatta dallo stesso soggetto indicato nel comma 1 secondo il modello di cui all'allegato B;

*b)* da una nota integrativa, redatta secondo il modello di cui all'allegato C.

### Art. 3.

#### *(Scritture contabili)*

1. Il rappresentante legale o il soggetto al quale per statuto è affidata autonomamente

la gestione delle attività patrimoniali del sindacato o delle associazioni di cui all'articolo 1 tiene il libro giornale e il libro degli inventari e conserva ordinatamente, in originale o in copia, per almeno cinque anni, tutta la documentazione di natura o rilevanza amministrativa e contabile.

2. Il libro giornale e il libro degli inventari, prima di essere messi in uso, devono essere numerati progressivamente in ogni pagina e bollati in ogni foglio da un notaio, che dichiara nell'ultima pagina del libro il numero dei fogli che lo compongono.

3. Il libro giornale deve indicare giorno per giorno le operazioni compiute.

4. L'inventario deve essere redatto al 31 dicembre di ogni anno e deve contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività. Deve essere sottoscritto dal rappresentante legale o dal soggetto di cui al comma 1, entro un mese dalla presentazione del bilancio agli organi statutariamente competenti.

5. Tutte le scritture devono essere tenute secondo le norme di una ordinata contabilità, senza parti in bianco, interlinee e trasporti in margine. Non vi si possono fare abrasioni e, se è necessaria qualche cancellazione, questa deve eseguirsi in modo che le parole cancellate siano leggibili.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2007. Il rappresentante legale o il soggetto di cui al comma 1 è tenuto a pubblicare entro il 30 giugno di ogni anno, su almeno tre quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, il bilancio di esercizio corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa.

7. Il bilancio di esercizio, corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa, sottoscritti dal rappresentante legale o dal soggetto di cui al comma 1, dalla relazione sottoscritta dai revisori dei conti, nonché dalle copie dei quotidiani ove è avvenuta la pubblicazione, è trasmesso dal rappresentante legale o dal tesoriere entro

il mese di giugno di ogni anno al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 4.

*(Sanzioni)*

1. In caso di inottemperanza agli obblighi di cui alla presente legge, il tribunale competente, su ricorso di qualunque interessato, assunte informazioni e sentite le parti, irroga, con decreto, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 30.000 euro a 60.000 euro. Con lo stesso decreto sono disposte la redazione e la pubblicazione del bilancio di esercizio secondo le disposizioni della presente legge, con spese a carico del sindacato o dell'associazione inadempiente ed a cura del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. Contro il decreto di cui al comma 1 è ammesso il solo ricorso per Cassazione per violazione di legge.

ALLEGATO A  
(articolo 2, comma 1)

MODELLO PER LA REDAZIONE DEI BILANCI DEI SINDACATI  
E DELLE LORO ASSOCIAZIONI

STATO PATRIMONIALE

*Attività.*

Immobilizzazioni immateriali nette:

costi per attività editoriali, di informazione e di comunicazione;  
costi di impianto e di ampliamento.

Immobilizzazioni materiali nette:

terreni e fabbricati;  
impianti e attrezzature tecniche;  
macchine per ufficio;  
mobili e arredi;  
automezzi;  
altri beni.

Immobilizzazioni finanziarie (al netto dei relativi fondi rischi e svalutazione, e con separata indicazione, per i crediti, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

partecipazioni in imprese;  
crediti finanziari;  
altri titoli.

Rimanenze (di pubblicazioni, *gadget*, eccetera).

Crediti (al netto dei relativi fondi rischi e con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

crediti per servizi resi a beni ceduti;  
crediti verso locatari;  
crediti per contribuzione volontaria e permuta;  
crediti verso imprese partecipate;  
crediti diversi.

Attività finanziarie diverse dalle immobilizzazioni:

partecipazioni (al netto dei relativi fondi rischi);  
altri titoli (titoli di Stato, obbligazioni, eccetera).

Disponibilità liquida:

depositi bancari e postali;  
denaro e valori in cassa.

Ratei attivi e risconti attivi.

*Passività.*

Patrimonio netto:

avanzo patrimoniale;  
disavanzo patrimoniale;  
avanzo dell'esercizio;  
disavanzo dell'esercizio.

Fondi per rischi e oneri:

fondi previdenza integrativa e simili;  
altri fondi.

Trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato.

Debiti (con separata indicazione, per ciascuna voce, degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo):

debiti verso banche;  
debiti verso altri finanziatori;  
debiti verso fornitori;  
debiti rappresentati da titoli di credito;  
debiti verso imprese partecipate;  
debiti tributari;  
debiti verso istituti di previdenza e di sicurezza sociale;  
altri debiti.

Ratei passivi e risconti passivi.

Conti d'ordine:

beni mobili e immobili fiduciariamente presso terzi;  
contributi da ricevere in attesa espletamento controlli autorità pubblica;  
fideiussioni a/da terzi;  
avalli a/da terzi;  
fideiussioni a/da imprese partecipate;  
avalli a/da imprese partecipate;  
garanzie (pegni, ipoteche) a/da terzi.



*Conto economico.*

## A) Proventi gestione caratteristica.

- 1) Quote associative annuali;
- 2) contributi dello Stato o di enti pubblici;
- 3) contributi provenienti dall'estero;
- 4) altre contribuzioni:
  - a) contribuzioni da persone fisiche;
  - b) contribuzioni da persone giuridiche;
  - c) contribuzioni da partiti o movimenti politici;
- 5) proventi da attività editoriali, manifestazioni, altre attività.

*Totale proventi gestione caratteristica.*

## B) Oneri della gestione caratteristica.

- 1) Per acquisti di beni (incluse rimanenze);
- 2) per servizi;
- 3) per godimento di beni di terzi;
- 4) per il personale:
  - a) stipendi;
  - b) oneri sociali;
  - c) trattamento di fine rapporto;
  - d) trattamento di quiescenza e simili;
  - e) altri costi;
- 5) ammortamenti e svalutazioni;
- 6) accantonamenti per rischi;
- 7) altri accantonamenti;
- 8) oneri diversi di gestione;
- 9) contributi ad associazioni.

*Totale oneri gestione caratteristica.**Risultato economico della gestione caratteristica (A-B)*

## C) Proventi e oneri finanziari:

- 1) proventi da partecipazioni;
- 2) altri proventi finanziari;
- 3) interessi e altri oneri finanziari.

*Totale proventi e oneri finanziari.*

D) Rettifiche di valore di attività finanziarie:

1) rivalutazioni:

- a) di partecipazioni;
- b) di immobilizzazioni finanziarie;
- c) di titoli non iscritti nelle immobilizzazioni;

2) svalutazioni:

- a) di partecipazioni;
- b) di immobilizzazioni finanziarie;
- c) di titoli non iscritti nelle immobilizzazioni.

*Totale rettifiche di valore di attività finanziarie.*

E) Proventi e oneri straordinari.

1) Proventi:

- plusvalenze da alienazioni;
- varie.

2) Oneri:

- minusvalenze da alienazioni;
- varie.

*Totale delle partite straordinarie.*

*Avanzo (disavanzo) dell'esercizio (A+B+C+D+E).*

ALLEGATO B

(articolo 2, comma 2, lettera a))

CONTENUTO DELLA RELAZIONE

Devono essere indicati:

- 1) le attività culturali, di informazione e comunicazione;
- 2) i rapporti con imprese partecipate anche per tramite di società fiduciarie o per interposta persona, con l'indicazione del numero e del valore nominale delle azioni e delle quote possedute, nonché della corrispondente parte di capitale, dei corrispettivi e dei motivi degli acquisti e delle alienazioni e comunque dei redditi derivanti da attività economiche e finanziarie;
- 3) i fatti di rilievo assunti dopo la chiusura dell'esercizio;
- 4) l'evoluzione prevedibile della gestione.

## ALLEGATO C

(articolo 2, comma 2, lettera b))

## CONTENUTO DELLA NOTA INTEGRATIVA

Devono essere indicati:

1) i criteri applicati nella valutazione delle voci del rendiconto, nelle rettifiche di valore e nella conversione dei valori non espressi all'origine in moneta avente corso legale nello Stato;

2) i movimenti delle immobilizzazioni, specificando per ciascuna voce: il costo di precedenti rivalutazioni, ammortamenti e svalutazioni; le acquisizioni; gli spostamenti da una ad altra voce; le alienazioni avvenute nell'esercizio; le rivalutazioni, gli ammortamenti e le svalutazioni effettuati nell'esercizio; il totale delle rivalutazioni riguardanti le immobilizzazioni esistenti alla chiusura dell'esercizio; la specificazione delle immobilizzazioni possedute fiduciariamente da terzi;

3) la composizione delle voci «costi di impianto e di ampliamento» e «costi editoriali, di informazione e comunicazione», nonché le ragioni della iscrizione ed i rispettivi criteri di ammortamento;

4) le variazioni intervenute nella consistenza delle altre voci dell'attivo e del passivo; in particolare, per i fondi e per il trattamento di fine rapporto, le utilizzazioni e gli accantonamenti;

5) l'elenco delle partecipazioni, possedute direttamente o per tramite di società fiduciaria o per interposta persona, in imprese partecipate, indicando per ciascuna la denominazione, la sede, il capitale, l'importo del patrimonio netto, l'utile e la perdita dell'ultimo esercizio, la quota posseduta e il valore attribuito in bilancio o il corrispondente credito;

6) distintamente per ciascuna voce l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni sociali, con specifica indicazione della natura delle garanzie;

7) la composizione delle voci «ratei e risconti attivi» e «ratei e risconti passivi» e della voce «altri fondi» dello stato patrimoniale, quando il loro ammontare sia apprezzabile;

8) l'ammontare degli oneri finanziari imputati nell'esercizio ai valori iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale, distintamente per ogni voce;

9) gli impegni non risultanti dallo stato patrimoniale; le notizie sulla composizione e natura di tali impegni e dei conti d'ordine, la cui conoscenza sia utile per valutare la situazione patrimoniale e finanziaria dell'associazione, specificando quelli relativi a imprese partecipate;

10) la composizione delle voci «proventi straordinari» e «oneri straordinari» del conto economico, quando il loro ammontare sia apprezzabile;

11) il numero dei dipendenti, ripartito per categoria.