



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore Massimo GARAVAGLIA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 2008**

Norme in materia di bilancio dei sindacati e delle loro associazioni  
nonché in materia di trattenute sindacali

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge reca disposizioni in materia di bilanci dei sindacati e delle loro associazioni, argomento attualmente non disciplinato da alcuna norma giuridica. Il disegno di legge nasce dall'esigenza di assicurare piena trasparenza e informazione ai cittadini relativamente alle attività di interesse comune e alla gestione dei loro soldi. È bene ricordare che oltre alla riscossione dei tesseramenti i sindacati, come riportato da diversi e noti quotidiani, incassano dallo Stato milioni di euro per i patronati e si servono di un ente pubblico, quale l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per riscuotere le quote di adesione anche dai pensionati e dai lavoratori autonomi. Ovviamente la parte da leone la fanno CGIL, CISL e UIL, che riscuotono ogni anno contributi superiori a un milione di euro, tra tesseramenti, attività di servizi e contributi vari. Dunque, considerata la cospicua gestione di fondi dei contribuenti da parte delle associazioni sindacali, si ritiene fondamentale affrontare costruttivamente la rendicontazione delle attività svolte dalle stesse, attraverso l'obbligo della predisposizione del bilancio, al fine di rendere trasparente e conosciuta un'attività che coinvolge milioni di persone nonché la vita politica, economica e produttiva dell'intero territorio. Si ritiene che i cittadini abbiano il diritto di sapere dove vanno a finire i loro soldi e come vengono amministrati dalle organizzazioni in oggetto e per fare ciò è importante stabilire regole puntuali per la redazione dei bilanci in questione, costruendo un modello di rendicontazione strutturato su quello previsto dalle direttive comunitarie e adeguato alla natura propria non commerciale dei soggetti oggetto del presente disegno di legge. Al riguardo si ricorda che a se-

guito del recepimento nel nostro ordinamento giuridico della quarta direttiva e della settima direttiva comunitarie in materia societaria, con il decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127 (rispettivamente direttiva 78/660/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, e direttiva 83/349/CEE del Consiglio, del 13 giugno 1983), il nuovo schema di bilancio di esercizio è attualmente costituito dai seguenti documenti contabili:

- 1) stato patrimoniale;
- 2) conto economico;
- 3) nota integrativa. Quest'ultima ha la funzione di illustrare le voci dello stato patrimoniale e del conto economico, ed è parte integrante del bilancio di esercizio.

Inoltre, le disposizioni del presente disegno di legge sono rivolte a costituire una normativa in materia di bilanci che tenga conto della particolare natura dei soggetti tenuti a redigerli. Infatti, le norme sono adeguate a quanto previsto, in merito, dalla disciplina civilistica per le società di capitali anche se non viene fatto un rinvio esplicito a tale normativa.

L'obbligo alla redazione del bilancio di esercizio, stabilito dall'articolo 1 del presente disegno di legge, è previsto secondo il modello di cui all'allegato A annesso al medesimo. Tale modello, peraltro già noto per essere stato previsto dalla normativa relativa ai partiti politici, si adegua a quanto disposto dagli articoli 2424 (contenuto dello stato patrimoniale) e 2425 (contenuto del conto economico) del codice civile, con le necessarie differenze in alcune voci in considerazione della particolare attività svolta da questi soggetti.

Le modalità per la redazione del bilancio sono individuate all'articolo 2. In particolare,

il comma 1 prevede che i rappresentanti legali o i tesoreri, cui per statuto è affidata la gestione delle attività patrimoniali del sindacato o delle associazioni di cui all'articolo 1, devono redigere il bilancio di esercizio. Il comma 2 dispone che il bilancio deve essere corredato da una relazione del legale rappresentante di cui al comma 1 sulla situazione economico-patrimoniale del sindacato o dell'associazione e sull'andamento della gestione nel suo complesso, da redigere secondo il modello di cui all'allegato B, anch'esso strutturato su quello previsto dall'articolo 2428 del codice civile e anch'esso parzialmente differente da tale modello per le ragioni esposte. Per quanto riguarda le disposizioni testé illustrate si fa presente che il comma 10 prevede che gli obblighi da esse previste, ossia la redazione del bilancio secondo il modello di cui all'allegato A corredato dalla relazione di cui all'allegato B, decorrono dallo gennaio 2008 e che i legali rappresentanti o i tesoreri, di cui al comma 1, sono tenuti a pubblicare entro il 30 giugno di ogni anno su almeno su tre quotidiani, di cui uno a diffusione nazionale, il bilancio di esercizio corredato da una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa. Inoltre i commi 4, 5, 6 e 7 del medesimo articolo recano disposizioni in materia di libri obbligatori e di scritture contabili prevedendo che:

a) i rappresentanti legali di cui al comma 1 devono tenere il libro giornale e il libro degli inventari e conservare ordinatamente gli originali della documentazione amministrativa e contabile per almeno cinque anni;

b) i libri contabili tenuti dai sindacati e dalle associazioni, prima di essere messi in uso, devono essere numerati progressivamente in ogni pagina e bollati in ogni foglio da un notaio il quale deve dichiarare nell'ultima pagina il numero dei fogli;

c) il libro giornale deve indicare, giorno per giorno, le operazioni compiute.

Il comma 9 dispone che tutte le scritture devono essere tenute secondo le norme di ordinaria contabilità, senza parti in bianco, interlinee e trasporti in margine, che non vi si possono fare abrasioni e che, ove sia necessaria una qualsiasi cancellazione, questa deve essere eseguita in modo che le parole cancellate siano leggibili.

Infine, il comma 3 prevede che il bilancio debba essere corredato da una nota integrativa secondo il modello di cui all'allegato C, anch'esso strutturato su quello di cui all'articolo 2427 del codice civile e anch'esso adeguato, peraltro, alla particolare natura dei sindacati e delle associazioni come definiti dall'articolo 1.

Al fine di rendere effettivo il rispetto dell'obbligo previsto dalla previsione normativa, all'articolo 3 si prevedono le relative sanzioni consistenti, in caso di inottemperanza agli obblighi suddetti, previo ricorso di un cittadino iscritto alle liste elettorali di un comune, in una sanzione amministrativa che va da 25.800 euro a 51.600 euro.

Il modello per la redazione dei bilanci dei sindacati e delle associazioni di cui all'articolo 1, il contenuto della relazione e il contenuto della nota integrativa sono definiti rispettivamente dagli allegati A, B e C annessi alla legge. Si rileva che tali modelli sono strutturati su quelli previsti dalla normativa civilistica per la redazione del bilancio delle società di capitali e adeguati alla natura propria non commerciale di questi soggetti.

Infine, con l'articolo 5 si vieta ogni forma di trattenuta sindacale. In merito, la volontà popolare si è sostanzialmente espressa attraverso l'approvazione del *referendum* indetto con decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 dell'11 aprile 1995. Tale esito ha portato all'abrogazione del secondo e terzo comma dell'articolo 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, che autorizzava le associazioni sindacali dei lavoratori a percepire, tramite ritenuta sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previden-

ziali, i contributi sindacali dei lavoratori. Tuttavia tale abrogazione non ha di fatto ostacolato il prelievo, in quanto la prassi della delega al datore di lavoro, dapprima recepita nell'ambito della contrattazione articolata, come previsto dalla norma citata, è stata progressivamente inserita, a decorrere dagli anni sessanta, anche nei contratti collettivi nazionali, ove ha trovato collocazione in clausole contenute nella parte normativa dei contratti stessi. Pertanto, attualmente l'esito referendario risulta di fatto non rispettato. Il comma 1, quindi, ha quale obiettivo, in conformità a quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 13 dell'11 gennaio 1995, quello di eliminare la base legale del diritto di riscossione riconosciuto alle associazioni sindacali, restituendo interamente la materia all'autonomia contrattuale delle parti.

Con il comma 3 si prevede l'abrogazione della legge 4 giugno 1973, n. 311, che permette all'INPS e all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di riscuotere per conto delle associazioni sindacali e di categoria, e sulla base di convenzioni, i contributi associativi dei lavoratori autonomi iscritti alle predette associazioni. In alcuni casi, come per gli artigiani, i contributi sono pagati mediante emissione di ruolo esattoriale. Con tale sistema le associazioni di categoria dei lavoratori autonomi si assicurano gli introiti associativi, attraverso l'intervento di enti ai quali andrebbero versati solo i contributi obbligatori per legge. Si crea in tal modo confusione tra quanto può essere versato per libera volontà di appartenere ad un'associazione che si riconosce come rappresentativa dei propri interessi e il

versamento dei contributi sociali che la legge impone ai cittadini in quanto datori di lavoro. Ciò ha determinato nel tempo un numero impressionante di abusi, impedendo soprattutto al lavoratore autonomo associato la facoltà di recedere dall'associazione. Questa norma è pertanto contraria al principio di libertà di associazione, sancito dall'articolo 18 della Costituzione, che in nessun caso può divenire coercizione ad associarsi attraverso l'intermediazione di organismi pubblici. L'abrogazione, quindi, pone fine al regime privilegiato di cui godono le associazioni di categoria dei lavoratori autonomi e restituisce ai lavoratori stessi il corretto esercizio della libertà di aderire a quelle associazioni che essi ritengono capaci di tutelare i propri interessi di categoria.

Concludendo, come evidenziato precedentemente, lo scopo principale del presente disegno di legge è quello di prevedere l'obbligo di redazione dei bilanci anche per i sindacati e per le loro associazioni, e ciò attraverso la puntuale individuazione delle modalità di redazione dei bilanci medesimi al fine sia di corrispondere pienamente ai principi di unicità e di integrità del bilancio sia di garantire la trasparenza e la pubblicità dello stesso, nonché il divieto di operare qualsiasi forma di trattenuta sindacale diretta. Si ritiene che i cittadini abbiano il diritto di conoscere i documenti contabili dei sindacati, in considerazione della loro particolare posizione all'interno del tessuto sociale e delle delicate funzioni da essi stessi svolte, e il diritto di erogare i contributi sociali volontariamente e individualmente senza alcuna forma «coercitiva».

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Obbligo di redazione e di pubblicazione  
del bilancio di esercizio)*

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 alla contrattazione collettiva, sono tenuti alla redazione del bilancio di esercizio e alla sua pubblicazione nei termini e secondo le modalità previsti dall'articolo 2.

## Art. 2.

*(Modalità di redazione del bilancio  
di esercizio)*

1. Il rappresentante legale o il tesoriere cui 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 annesso alla presente legge.

2. Il bilancio di esercizio è corredato di una relazione del rappresentante legale o del tesoriere di cui al comma 1 sulla situazione economico-patrimoniale e sull'andamento della gestione nel suo complesso. La relazione è redatta secondo il modello di cui all'allegato B annesso alla presente legge.

3. Il bilancio di esercizio è, altresì, corredato di una nota integrativa secondo il modello di cui all'allegato C annesso alla presente legge.

4. Il rappresentante legale o il tesoriere di cui al comma 1 tiene il libro giornale e il libro degli inventari.

5. Il rappresentante legale o il tesoriere di cui al comma 1 conserva ordinatamente, in originale o in copia, per almeno cinque anni, la documentazione che ha natura amministrativa e contabile.

6. I libri contabili tenuti dai sindacati e dalle associazioni di cui al comma 1, prima di essere messi in uso, sono numerati progressivamente in ogni pagina e bollati in ogni foglio da un notaio, il quale dichiara nell'ultima pagina del libro il numero dei fogli che lo compongono.

7. Il libro giornale indica giorno per giorno le operazioni compiute.

8. L'inventario è redatto ogni anno e contiene l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività. L'inventario è sottoscritto dal rappresentante legale e dal tesoriere del sindacato o dell'associazione di cui al comma 1 entro un mese dalla data di presentazione del bilancio di esercizio agli organi statutariamente competenti.

9. Le scritture sono 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 necessario effettuare cancellazioni, queste sono eseguite in modo che le parole cancellate siano leggibili.

10. Le disposizioni del presente articolo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2008. Il rappresentante legale o il tesoriere 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.

11. Il bilancio di esercizio, corredato di una sintesi della relazione sulla gestione e della nota integrativa, sottoscritti dal rappresentante legale o dal tesoriere del sindacato o dell'associazione, dalla relazione dei revisori dei conti, da essi sottoscritta, 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, della salute e delle politiche sociali.

Art. 3.

*(Sanzioni)*

1. In caso di inottemperanza agli obblighi di cui agli articoli 1 e 2, il tribunale competente, su ricorso di un cittadino iscritto nelle liste elettorali di un comune, assunte informazioni e sentite le parti, irroga, con decreto, la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 25.800 euro a 51.600 euro.

2. Con lo stesso decreto di cui al comma 1 sono disposte la redazione e la pubblicazione del bilancio di esercizio secondo le modalità di cui agli articoli 1 e 2, con spese a carico del sindacato o dell'associazione inadempiente e a cura del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali. È disposta, altresì, con il medesimo decreto di cui al comma 1, la sospensione delle contribuzioni a favore del sindacato o dell'associazione inadempiente sino all'ottemperanza degli obblighi di cui ai citati articoli 1 e 2.

Art. 4.

*(Ricorribilità)*

1. Contro il decreto di cui all'articolo 3 è ammesso il solo ricorso per cassazione per violazione di legge.

Art. 5.

*(Trattenute sindacali)*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietata ogni forma di trattenuta sindacale, anche se derivante da contratto di lavoro.

2. Il pagamento delle quote associative ai sindacati, da parte del lavoratore dipendente o autonomo, avviene attraverso diretto versamento volontario.

3. La legge 4 giugno 1973, n. 311, è abrogata.



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 tecnici;  
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 permutate;  
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 dell'espletamento dei controlli dell'autorità pubblica;  
fideiussioni a/da terzi;  
avalli a/da terzi;  
fideiussioni alda imprese partecipate;  
avalli a/da imprese partecipate;  
garanzie (pegni, ipoteche) a/da terzi.

#### CONTO ECONOMICO

A) Proventi della gestione caratteristica:

- 1) quote associative annuali;
- 2) contributi dello Stato o di enti pubblici;
- 3) contributi provenienti dall'estero:
  - a) da partiti o movimenti politici esteri o internazionali;
  - b) da altri soggetti esteri;

## 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 della 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, partiti o movimenti politici.

Totale oneri della 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:

*a)* plusvalenze da alienazioni;

*b)* varie;

2) oneri:

*a)* minusvalenze da alienazioni;

*b)* varie.

Totale delle partite straordinarie.

Avanzo (disavanzo) dell'esercizio.

ALLEGATO B  
(Articolo 2, comma 2)

### CONTENUTO DELLA RELAZIONE

Devono essere indicati:

- 1) le attività culturali, di informazione e di 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 3)

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 di comunicazione», nonché le ragioni dell'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 sulla 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.



