

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 2957

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori BONATESTA, MACERATINI, MULAS
e FLORINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 1997

Norme regolanti gli istituti di patronato ed assistenza sociale

ONOREVOLI SENATORI. - Il complesso e la natura della vigente normativa in materia di istituti di patronato ed assistenza sociale - sostanzialmente ancora riconducibile all'impianto originario ad essa dato dal decreto legislativo del Capo Provisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, ci ha indotto a formulare il presente disegno di legge per investire il Parlamento del compito di rivisitare e ridefinire le funzioni, le attività, i meccanismi di finanziamento e, quindi, in buona sostanza la stessa identità di tali istituti.

Appare, infatti, evidente che tutte le fonti normative disciplinanti gli istituti in questione - anche di quella di più recente promulgazione - altro non sono che forme attuative dei principi sanciti nel richiamato decreto legislativo la cui emanazione è addirittura antecedente alla entrata in vigore della nostra Costituzione (29 luglio 1947 per il primo, entrato in vigore il 29 agosto 1947; 27 dicembre per la seconda, entrata in vigore il 1° gennaio 1948).

Ed infatti, la più recente legge 27 marzo 1980, n. 112, venne emanata esclusivamente al fine di formalizzare un'interpretazione autentica ed una mera integrazione del decreto legislativo n. 804 del 1947 sui soli punti concernenti la personalità giuridica degli istituti di finanziamento degli stessi.

Il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 1017, invece, contiene ovviamente norme di semplice attuazione della predetta legge, con profili, oltretutto, concernenti l'introduzione di limitazioni astratte ed estremamente soggettive, relative ai requisiti organizzativi territoriali degli istituti, che non trovano legittimazione nelle due precedenti fonti formative primarie, ol-

tre che apparire in vistoso contrasto con il principio sancito dall'articolo 39 della Costituzione che al primo comma statuisce ed afferma la libertà dell'«organizzazione sindacale», ed al secondo comma la non assoggettabilità dei sindacati ad alcuna forma di obbligazione giuridica che ne condizioni l'esistenza.

Pertanto, il nostro primo intento è stato quello di ricondurre ed assicurare anche agli istituti di patronato ed assistenza sociale quella medesima «libertà di organizzazione» che il richiamato primo comma dell'articolo 39 della vigente Costituzione garantisce come diritto ontologicamente inalienabile ed insopprimibile, alle Confederazioni sindacali, che tali istituti legislativamente esprimono come emanazione e forma organizzativa loro propria.

Detti istituti, infatti, costituiscono la forma più intensa e organizzativamente più complessa e delicata dell'attività sindacale.

In tal senso abbiamo volutamente omesso di riproporre, in sede legislativa, le limitazioni al diritto di vita dei Patronati che il decreto del Presidente della Repubblica n. 1017 del 1986 aveva autonomamente espresso con requisiti organizzativi legati alla diffusione sul territorio - e specificati nella presenza con proprie sedi in due terzi delle regioni e metà delle province - o peggio ancora di individuare criteri di diffusione territoriale ancora più restrittivi, come quelli imposti dall'attuale proposta governativa.

E ciò perchè siffatte previsioni ci sarebbero apparse in aperto contrasto con il richiamato principio di cui all'articolo 39 della Costituzione, in quanto impositive di restrizioni nei confronti di soggetti che sono

espressione e promanazione di sindacati ed enucleazione della forma più pura e nobile dell'attività sindacale.

In tal senso si è ritenuto sufficiente fare riferimento alla titolarità da parte dei soggetti promotori della qualifica di confederazioni o associazioni sindacali «nazionali», aggiungendo alla garanzia del «riconoscimento» che le medesime dimostrino che siano decorsi oltre cinque anni dalla data della loro costituzione.

Tanto più si è voluto evitare che l'impostazione di ipotesi di requisiti territoriali restrittivi potesse andare ad estendersi addirittura agli istituti di patronato e assistenza sociale preesistenti - che, pertanto, potranno tranquillamente continuare ad operare sulla base del già conseguito riconoscimento.

Qualora un'eventuale previsione legislativa di requisiti di diffusione territoriale urtasse - per i nuovi istituti - contro il citato articolo 39 della Costituzione, l'estensione anche agli istituti già esistenti di una siffatta normativa avrebbe ulteriori e più vistose conseguenze.

Sul piano politico finirebbe, infatti, genericamente ed indiscriminatamente con il colpire soggetti che, per decenni, hanno ben operato e seguitano a ben operare nei confronti dei propri utenti, continuando a costituire un punto di riferimento umano, ancor prima che professionale.

L'adozione di un criterio territoriale, quindi meramente quantitativo, apparirebbe in aperta antitesi con le attuali tendenze federaliste.

Sul piano più strettamente giuridico invece, una consimile norma finirebbe con l'aver come presupposto oggettivo gli istituti di patronato già esistenti: così che sarebbero già individuati quelli che finirebbero con l'essere eliminati in virtù dell'entrata in vigore della stessa e quelli che, invece, avrebbero la possibilità di continuare ad esistere. Ciò si verificherebbe in assoluto dispregio dei caratteri di generalità ed astrattezza che sono propri della normativa giuridica.

Con il presente disegno di legge abbiamo previsto per gli istituti di patronato e di assistenza sociale - coerentemente con la recepita esigenza di razionalizzazione della presenza degli stessi sul territorio nazionale - la possibilità di costituire consorzi volontari permanenti e di continuare a svolgere la loro funzione sotto tale nuova forma consortile.

In tal modo si offrirebbe agli istituti una potenziale occasione aggregativa ed unitaria quale possibile fattore di incremento della loro capacità di azione sotto il profilo qualitativo - oltre che la soluzione alla sentita esigenza di riduzione numerica, che il legislatore può proporre, ma non imporre con illegittime prevaricazioni normative.

Altra considerazione va sviluppata in merito ai soggetti possibili fruitori dei servizi e delle attività degli istituti di patronato e di assistenza sociale che la normativa esistente cristallizza formalmente nei lavoratori dipendenti.

Tale direzionalità operativa degli istituti appare tanto scontata che l'analisi delle attività svolte risulta evidenziare sempre e solo prestazioni assistenziali e previdenziali tipiche dei lavoratori dipendenti.

Orbene, la profonda iniquità sostanziale di tale preesistente unidirezionalità e la pacifica incostituzionalità di siffatti discriminanti previsioni, apertamente lesive del principio di eguaglianza di tutti i cittadini sancito dall'articolo 3 della Costituzione e del principio di specifica eguaglianza e pari dignità del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni sancito dal successivo articolo 35, rendono necessaria la previsione che utenti delle attività di patronato siano indiscriminatamente tutte le persone fisiche che si trovano sul territorio dello Stato Italiano: cittadini e non cittadini, italiani o stranieri, abbiano o non abbiano la fortuna di avere lavoro, siano lavoratori autonomi o dipendenti o imprenditori.

Del resto, anche al di là degli aspetti giuridici, la realtà, soprattutto di certe regioni

meridionali, evidenza e denuncia – senza alcun ombra di dubbio – come altrettanto bisognoso di assistenza, tutela e rappresentanza oltre che il lavoratore dipendente anche il piccolo artigiano o il piccolo commerciante o il modesto professionista: tutti obbligati a confrontarsi con un inintelligibile apparato burocratico amministrativo che rende impossibili e sempre più lontane ed utopistiche anche le più elementari forme di prestazione previdenziale ed assistenziale, così come il rispetto delle mille regole e l'espletamento dei mille adempimenti propedeutici all'accesso al lavoro nelle diverse forme del lavoro dipendente, autonomo e di impresa.

Da tali riflessioni scaturisce per noi il convincimento che sia opportuno estendere la tradizionale attività degli istituti di patronato ed assistenza sociale anche alle mate-

rie della sicurezza sociale, dei fondi di previdenza complementare, della invalidità civile, del servizio sanitario nazionale, dell'immigrazione e della emigrazione, dell'assolvimento degli obblighi contributivi previdenziali, degli adempimenti propedeutici all'espletamento di qualsivoglia attività lavorativa, agli adempimenti di cui alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Infine la nostra attenzione si è concentrata sulla innovazione delle modalità di contributo al finanziamento che, in coerenza e sintonia con l'ampliamento delle attività degli istituti, abbiamo previsto differenziarsi nelle forme dell'erogazione del contributo al finanziamento a carico degli istituti previdenziali ed in quella del finanziamento a carico degli assistiti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Soggetti promotori)

1. Possono costituire gli istituti di patronato e di assistenza sociale soltanto le confederazioni sindacali nazionali dei lavoratori dipendenti e autonomi e degli imprenditori o le associazioni nazionali dei lavoratori dipendenti e autonomi e degli imprenditori non aderenti alle predette Confederazioni che abbiano i seguenti requisiti:

a) siano costituite ed effettivamente operanti, con continuità, da almeno cinque anni antecedenti la data di presentazione della loro domanda di riconoscimento;

b) prevedano nei propri statuti il raggiungimento di finalità assistenziali;

c) diano prova di possedere la capacità finanziaria ed i mezzi tecnici ed operativi necessari per promuovere la costituzione e l'avviamento degli istituti.

Art. 2.

(Natura giuridica e attività)

1. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale hanno personalità giuridica di diritto privato e sono privi di finalità di lucro.

2. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale svolgono funzioni di assistenza, tutela e rappresentanza, in Italia e all'estero, a favore indistintamente di tutte le persone fisiche presenti sul territorio dello Stato italiano, per il conseguimento di prestazioni nelle seguenti materie:

a) previdenza e quiescenza obbligatoria e forme sostitutive ed integrative delle stesse;

- b) fondi di previdenza complementare;
- c) invalidità civile;
- d) servizio sanitario nazionale;
- e) sicurezza sociale;
- f) immigrazione ed emigrazione;
- g) assolvimento degli obblighi contributivi previdenziali;
- h) adempimenti burocratico-amministrativi richiesti per l'inizio e la cessazione di qualsivoglia attività lavorativa dipendente o autonoma, sotto forma di impresa individuale o societaria, purchè in quest'ultimo caso si tratti di società di persone o società unipersonali a responsabilità limitata di cui al decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 88;
- i) adempimenti di cui alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 3.

(Costituzione)

1. La domanda di costituzione e riconoscimento degli istituti di patronato e assistenza sociale è presentata al Ministro del lavoro e della previdenza sociale che si pronuncia sulla stessa, con decreto, nei successivi novanta giorni.

Il riconoscimento comporta l'obbligo della iscrizione nel Registro delle persone giuridiche del tribunale del luogo ove l'istituto ha la propria sede legale.

2. Gli istituti di patronato e assistenza sociale già legalmente riconosciuti alla data di entrata in vigore della presente legge continueranno ad operare sulla base del già conseguito riconoscimento.

3. Al fine della razionalizzazione della presenza degli istituti di patronato e assistenza sociale è riconosciuta ai medesimi - sia a quelli già esistenti e legalmente riconosciuti già prima della entrata in vigore della presente legge, sia quelli costituiti e riconosciuti successivamente - la possibilità di costituire tra di loro consorzi volontari permanenti.

4. Gli istituti di patronato e assistenza sociale che scelgono di continuare a svolgere

le loro funzioni ed attività in forma consorziale ne debbono dare formale comunicazione al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 4.

(Statuti)

1. Gli istituti di patronato e assistenza sociale debbono adottare statuti in cui siano indicati:

- a) il soggetto promotore;
- b) la denominazione e la sede legale;
- c) gli organi amministrativi e di controllo;
- d) scopi, finalità e modalità operative conformi a quelle della presente legge;
- e) l'assenza di fini di lucro;
- f) la dotazione finanziaria ed i mezzi economici.

2. I componenti degli organi di controllo di cui al comma 1, lettera c), devono essere iscritti nel registro dei revisori contabili istituito presso il Ministero di grazia e giustizia con decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, e successive modificazioni.

Art. 5.

(Operatori)

1. Gli istituti di patronato e assistenza sociale possono svolgere la loro attività soltanto ed esclusivamente:

- a) in Italia, mediante persone fisiche legate da rapporto di lavoro subordinato con l'istituto di patronato e assistenza sociale o con il soggetto promotore dello stesso che ne disponga il comando presso l'istituto con provvedimento comunicato alla competente Direzione provinciale del lavoro;
- b) per l'estero, mediante persone fisiche legate da rapporto di lavoro subordinato con organismi, anche autonomi, che siano promossi dall'istituto di patronato e assi-

stenza sociale o dal soggetto promotore dello stesso.

2. Nell'ipotesi in cui l'istituto di patronato e assistenza sociale contravvenga al divieto di espletare la propria attività e funzione mediante soggetti diversi da quelli di cui al comma 1, lettere *a)* e *b)*, al medesimo non è riconosciuto il contributo previsto per le attività svolte dalla presente legge dalla sede in cui si è verificata la violazione.

3. Gli istituti di patronato e assistenza sociale possono anche avvalersi, in modo saltuario ed occasionale, di collaboratori non dipendente che siano disponibili a fornire la propria opera volontariamente ed in forma gratuita. A detti soggetti potranno, tuttavia, essere affidati compiti di semplice istruttoria delle pratiche e di mero raccordo materiale tra l'istituto ed i suoi operatori e gli utenti. Le forme attuative di tali collaborazioni dovranno essere oggetto di specifico accordo trasmesso alla Direzione provinciale del lavoro.

Art. 6.

(Finanziamento)

1. È previsto e stabilito un contributo al finanziamento delle attività espletate dagli istituti di patronato e assistenza sociale in base alla presente legge e rientranti tra quelle elencate all'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *e)* e *f)*. Si provvede a tale contributo mediante prelevamento di un'aliquota percentuale pari allo 0,226 per cento, sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrative dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), nonché da tutti gli altri istituti che gestiscono le varie forme della previdenza obbligatoria.

2. Per tutte le restanti attività di cui all'articolo 2 il finanziamento agli istituti di patronato e assistenza sociale è dato esclu-

sivamente dal contributo previsto a carico degli assistiti secondo quanto disposto con Decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

3. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, emanerà i criteri e le modalità per la corresponsione del finanziamento in relazione alle attività svolte e per la disciplina dell'organizzazione e dell'attività estera.

Art. 7.

(Tutela in sede giudiziaria)

1. Per quanto concerne la tutela in sede giudiziaria gli istituti di patronato e assistenza sociale potranno stipulare apposite convenzioni con il Consiglio nazionale forense affinché questi raccolga dai singoli Consigli dell'Ordine l'elenco dei nominativi degli avvocati disponibili ad assumere il patrocinio ai sensi dell'articolo 83 del codice di procedura civile nelle materie di cui alla presente legge.

2. Per le ipotesi in cui non si abbia disponibilità di nominati gli istituti di patronato e assistenza sociale possono stipulare con il Consiglio nazionale forense convenzioni per stabilire tariffe apposite in materia anche in deroga alle vigenti tariffe professionali.

Art. 8.

(Adempimenti)

1. Gli istituti di patronato e assistenza sociale hanno l'obbligo:

a) di provvedere alla tenuta analitica della loro contabilità, in entrata ed uscita, corredata dalla relativa documentazione;

b) di trasmettere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale il rendiconto di ciascun esercizio annuale entro tre mesi dalla chiusura dello stesso;

c) di comunicare al Ministero del lavoro e della previdenza sociale i nominativi dei componenti i propri organi amministrativi e di Controllo;

d) di fornire al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, entro il 30 aprile di ogni anno, i dati riassuntivi e statistici dell'attività svolta, nonché quelli relativi alla propria struttura organizzativa.

Art. 9.

(Vigilanza)

1. Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale compete la vigilanza nei confronti degli istituti di patronato e assistenza sociale ed il potere di commissariamento degli stessi, previa audizione dei soggetti promotori, nell'ipotesi di comprovate gravi irregolarità amministrative.

2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale può, altresì, disporre lo scioglimento dell'istituto di patronato e assistenza sociale stesso e la nomina di un liquidatore:

a) nei casi in cui l'istituto di patronato e assistenza sociale non sia più, per qualsiasi motivo, in condizione di funzionare;

b) nell'ipotesi in cui l'istituto di patronato e assistenza sociale presenti per due esercizi consecutivi un disavanzo patrimoniale e lo stesso non sia ripianato dal soggetto promotore entro il biennio successivo;

c) nel caso in cui siano venuti meno i requisiti previsti dalla presente legge.

Art. 10.

(Dotazioni di cassa)

1. Il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ha facoltà di integrare, con propri decreti, le dotazioni di cassa delle pertinenti unità previsionali di base per l'attuazione della presente legge, limitatamente ai mag-

giori residui risultanti alla chiusura dell'esercizio rispetto a quelli presuntivamente iscritti nel bilancio dell'anno successivo.

Art. 11.

(Abrogazioni)

1. Sono abrogate le disposizioni di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, e successive integrazioni, alla legge 27 marzo 1980, n. 112, al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 1017, nonché ogni altra disposizione incompatibile con le norme di cui alla presente legge.

2. Per quanto non previsto nella presente legge si applicano le disposizioni del codice civile.

