COMMISSIONE XIII

LAVORO - ASSISTENZA E PREVIDENZA SOCIALE - COOPERAZIONE

15.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 1980

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MAROLI**

INDI

DEL PRESIDENTE **DEL PENNINO**

INDICE

PAG.

Sostituzioni:

PRESIDENTE 108

Proposta di legge (Discussione e rinvio):

Senatore CENGARLE ed altri: Norme di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, in materia di istituti di patronato e di assistenza (Approvato dal Senato) (1247) 108

PRESIDENTE 108, 112, 113, 114, 115, 118, 120, 125, 126, 129, 130, 132, 133

BONALUMI 129

CABRAS 122, 123

FERRARI MARTE 120

FURIA 129, 130

GALLI MARIA LUISA 112, 113, 114, 120, 122, 128, 129, 130

ICHINO 110

MANENTE COMUNALE, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* 131

PAG.

MELLINI 108, 109, 114, 123, 124, 125, 126

MIGLIORINI 114, 121, 122, 129

NAPOLETANO 111, 112, 118

PEZZATI 112

SANESE, *Relatore* 111, 115, 130

SOSPIRI 112, 126

ZOPPETTI 129

Votazioni segrete:

PRESIDENTE 112, 113, 114

La seduta comincia alle 9.

RAMELLA, *Segretario*. Legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. A norma dell'articolo 19, quarto comma, del regolamento, comunico che i deputati Carlotto, Pavone e Pisano sono rispettivamente sostituiti per la seduta odierna dai deputati Bruni, Marabini e Zuech.

Discussione della proposta di legge senatori Cengarle ed altri: Norme di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, in materia di istituti di patronato e di assistenza (approvato dal Senato) (1247).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei senatori Cengarle, Romei, Toros, Cazzato, Antoniazzi, Pittella, Venanzetti, Schietroma e Brezzi: « Norme di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, in materia di istituti di patronato e di assistenza sociale », già approvata dal Senato nella seduta dell'8 gennaio 1980.

Onorevoli colleghi, ai sensi del sesto comma dell'articolo 39 del Regolamento, l'onorevole Maria Luisa Galli ha chiesto la deroga dei limiti di tempo della discussione. Ritengo che tale richiesta non possa essere accolta perché la deroga dei tempi di discussione non ritengo si applichi alle Commissioni in sede legislativa.

MELLINI. Sul fatto che la deroga in questione non possa essere applicata in sede legislativa, ricordo che non mancano dei precedenti in senso diverso cui far richiamo.

Pertanto, se il presidente non ritiene di aderire alla nostra richiesta, chiedo che la questione sia rimessa alla Presidenza della Camera.

PRESIDENTE. Sospendo brevemente la seduta per chiedere conferma alla Presidenza della Camera dell'applicabilità del sesto comma dell'articolo 39 del Regolamento alla sede legislativa.

La seduta, sospesa alle 9,15, è ripresa alle 9,20.

PRESIDENTE. Comunico di aver avuto conferma dalla Presidenza della Camera dell'applicabilità del sesto comma dell'articolo 39 alla sede legislativa.

Gli onorevoli Maria Luisa Galli, Mellini e De Cataldo, hanno presentato la seguente pregiudiziale di costituzionalità:

La XIII Commissione lavoro e previdenza sociale,

ritenuto:

« che la proposta di legge n. 1247, recante norme di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, all'articolo 3, laddove prevede che ai dipendenti degli istituti di patronato e assistenza sociale, ai quali viene riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, sono fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche acquisite, in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici, viola il principio di cui all'articolo 3 della Costituzione, per le seguenti considerazioni:

1) che i benefici maturati in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici, se applicati a dipendenti di enti privati creano a favore di costoro, indebiti privilegi, quali sono quelli, ad esempio, derivanti dalle norme a favore dei combattenti;

2) che conseguentemente si sono create disparità di trattamento:

a) tra i dipendenti (privati) dei patronati e i dipendenti (privati) di altri enti;

b) tra dipendenti in servizio attuale presso i patronati e i dipendenti già posti in quiescenza;

c) tra i dipendenti che attualmente prestano servizio presso i patronati e quelli che saranno assunti dopo l'entrata in vigore della legge in discussione; delibera di non passare all'esame della proposta di legge in oggetto perché le disposizioni in essa contenute violano l'articolo 3 della Costituzione ».

Gli onorevoli Maria Luisa Galli e Mellini hanno presentato la seguente pregiudiziale di merito:

La XIII Commissione lavoro e previdenza sociale,

ritenuto che:

« la proposta di legge n. 1247 recante "norme di interpretazione autentica degli articoli 2, 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato - 29 luglio 1947 n. 804 - in materia di istituti di patronato e di assistenza sociale" contiene disposizioni prive di effettiva rilevanza giuridica, quale quella di cui all'articolo 1 che stabilisce che gli enti suddetti hanno "personalità giuridica di diritto privato", non esistendo nel nostro ordinamento una distinzione tra "personalità giuridica privata" e "pubblica", ma piuttosto l'attribuzione della personalità giuridica secondo il codice civile o secondo le leggi speciali che la attribuiscono agli enti pubblici, che sono tali in relaione alle loro origini, alle loro funioni, al loro inquadramento, anche agli effetti dei controlli nell'ambito della pubblica amministrazione;

che del pari priva di significato giuridico è la disposizione contenuta nello articolo 2 del progetto di legge che stabilisce che la vigilnza governativa attiene esclusivamente alle attività "in base alle quali vengono ripartite i fondi di cui all'articolo 5 del decreto legislativo medesimo" poiché tali attività si identificano con tutte quelle svolte da tali istituti;

che le norme suddette, oltreché prive di effettivo senso giuridico non rappresentano affatto una interpretazione autentica del decreto legislativo suddetto, ma un maldestro e surrettizio, quanto tardivo, tentativo di modifica, come è dimostrato dall'articolo 3 che si preoccupa di fare salvo, evidentemente in considerazione della disposta (o presunta) modifica, le posizioni giuridiche ed economiche del personale, posizioni che, ove essi fossero trasformati in enti privati non essere modificate, essendo oltre tutto equivoco il "riferimento ai benefici naturali in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici..." che è tutt'altra cosa che la conservazione della medesima posizione giuridica;

ritenuto che è universalmente noto che la proposta di legge in questione è stata presentata allo scopo di favorire la posizione processuale del presidente del patronato IPAS e di cinque consiglieri dello stesso ente, attualmente detenuti per i reati di peculato, e più in generale per ottenere che i peculati e le malvessazioni commesse da amministratori di detti enti possano essere derubricati in appropriazioni indebite, mentre tale finalità sarebbe difficilmente raggiungibile con le apparenti interpretazioni e le non concludenti modifiche contenute nella proposta di legge, giacché gli enti stessi, malgrado l'abnorme attribuzione di una "personalità giuridica privata" sarebbero, in relazione alla loro costituzione, alle funzioni, ai controlli, enti pubblici, senza quindi alcun beneficio per gli autori dei ladrocinii ai loro danni; delibera di non passare all'esame della legge ».

A norma del quarto comma dell'articolo 40 del regolamento, do la parola sulle pregiudiziali ad un deputato per gruppo.

MELLINI. Signor presidente, prima di entrare nel merito della proposta di legge al nostro esame, io credo che ci si debba domandare se con essa sia possibile raggiungere un qualche risultato; dico questo perché ho l'impressione che tale provvedimento di legge sia privo di un qualsiasi contenuto e, pertanto, destinato a svanire nel nulla.

All'articolo 1 del testo si legge infatti che gli istituti di patronato e di assistenza sociale hanno personalità giuridica di

diritto privato, mentre nel nostro ordinamento non esistono la personalità giuridica di diritto privato e quella di diritto pubblico, ma esiste la personalità giuridica spettante sia agli enti pirvati che a quelli pubblici. Il fatto è che la natura privata o pubblica non deriva dal tipo di personalità attribuita all'ente, ma dall'inquadramento e dal tipo di rapporti che l'ente stesso ha con gli altri organi della pubblica amministrazione.

Ora noi, signor presidente, ci troviamo di fronte ad enti la cui natura e le cui funzioni sono indicate dal decreto legislativo del 1947, ed è già un fatto abnorme che ci si accinga all'interpretazione autentica, a 33 anni di distanza dalla sua emanazione, di una norma che oltre tutto è stata applicata anche con troppo abbondanza, a giudicare dalla proliferazione degli enti di patronato.

Comunque, per quanto ho detto, attribuire ai patronati la personalità giuridica di diritto privato non significa niente. Questo per quanto riguarda l'articolo 1.

All'articolo 2 si dice che la vigilanza sugli istituti di patronato e di assistenza attiene esclusivamente alle attività in base alle quali vengono ripartiti i fondi di cui all'articolo 5 del decreto legislativo medesimo. Ebbene, a questo punto è chiara la contraddizione nei confronti dello stesso articolo 5. Evidentemente il poter fare un controllo altro non significa che controllare l'ente stesso. Ciò è quanto ho voluto sottolinere dal punto di vista degli elementi e della natura stessa dell'ente. Inoltre sarebbe un dire qualcosa priva di significato asserire che il controllo sul finanziamento dell'ente deve riguardare, appunto, soltanto l'utilizzazione dei fondi. Da qui deriva sia l'assurdità dell'articolo 3 della proposta di legge, sia quella che riguarda il merito stesso del provvedimento che è tutto meno una norma di interpretazione autentica.

L'equivoco maggiore e che vizia il merito stesso del provvedimento è dato dall'articolo 3 allorquando afferma: « Sono fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche... » Cosa significa questa affermazione ? Se questi sono enti con personalità giuridica di diritto privato, non possiamo dire: « Sono fatte salve... » eccetera; se, invece, questi istituti di patronato e di assistenza sociale, una volta enti pubblici, oggi si vuole che diventino enti privati, a maggior ragione mi domando che cosa si vuole far « salva ». Sarò più esplicito: intendiamo con l'articolo 3 far salvi i rapporti di impiego pubblico che hanno i dipendenti di enti pubblici ma che oggi diventano enti privati ? Ancora, che cosa significano le parole: « in riferimento ai benifici maturati... ». Probabilmente si vogliono far salve soprattutto le posizioni economiche.

La questione non è e non può essere così semplice, basta vedere quante volte il Consiglio di Stato si è interessato della materia. Vi è poi un altro problema riguardante la situazione previdenziale di questi dipendenti, un problema che si pone in tutta la sua complessità allorché essi dovranno iscriversi ad un altro ente di assistenza perché l'ente pubblico al quale appartenevano, è diventato nel frattempo ente privato. Ed è per tale ragione che le parole: « Sono fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche... » diventano ancora più equivoche, lo stabilire, in altre parole, la personalità giuridica privata per questi istituti non acquista alcun significato in base al *nomen juris*.

Concludendo, ritengo che la questione pregiudiziale di costituzionalità presentata dal gruppo radicale sia giustificata dall'abuso legislativo perpetrato con provvedimenti di cui quello oggi al nostro esame è un esempio.

ICHINO. Per quanto riguarda la questione della personalità giuridica degli enti di patronato e di assistenza sociale, ha ragione l'onorevole Mellini quando afferma che la natura pubblica o privata di un ente dipende dalla regolamentazione data all'ente stesso e dai suoi rapporti con lo Stato, e non dal *nomen juris* che all'ente stesso viene attribuito; però è anche vero che il criterio di distinzione tra ente di diritto pubblico ed ente di diritto privato non è affatto chiaro, esistendo

una via sotto traccia in cui la distinzione non è netta, ed il problema si è posto proprio in relazione alla fattispecie che ci interessa. Allora la scelta del legislatore di chiarire la natura privata – in questo caso – dell'ente, non è la pretesa di *facere de albo nigrum*, cioè di trasformare surrettiziamente un ente di diritto pubblico in ente di diritto privato, ma è piuttosto il tentativo di aiutare l'interprete a risolvere un problema che altrimenti l'interprete stesso potrebbe avere difficoltà a risolvere. Il legislatore cerca cioè, attraverso un'indicazione politica precisa, di riconoscere il carattere privato degli enti che sono emanazione di associazioni non riconosciute – i sindacati – in modo che si possa dire che i patronati, essendo emanati dalle grandi confederazioni sindacali (che non solo sono enti di diritto privato, ma addirittura non sono riconosciute, e quindi prive della personalità giuridica), è ovvio che non hanno una personalità di diritto pubblico.

A questo punto il chiarimento non solo non è contraddittorio con la realtà sostanziale che abbiamo di fronte, ma è anche indispensabile per sciogliere alcuni nodi interpretativi che si sono formati, tra cui uno di non poca rilevanza è quello della scelta del giudice competente, scelta che dipende appunto dalla qualificazione della natura pubblica o privata dell'ente.

Una volta scelta questa norma interpretativa, niente deve andare a detrimento dei diritti che i lavoratori hanno acquisito in base all'applicazione di norme che si riferiscono ai dipendenti degli enti pubblici, in modo da evitare per i lavoratori stessi qualsiasi conseguenza dannosa.

Questo è il senso della norma ed il motivo per cui il gruppo comunista voterà contro la mozione illustrata dall'onorevole Mellini.

NAPOLETANO. Condivido le giuste osservazioni del collega Ichino nei confronti di quanto ha detto l'onorevole Mellini, essendo indubbia la struttura privatistica dell'ente.

Vorrei in proposito ricordare che non è esatto affermare che non c'è distinzione tra personalità giuridica privata e pubblica, come dimostrerò in seguito soffermandomi diffusamente sull'argomento.

Quasi tutta la dottrina, comunque, si è sempre espressa per la natura privatistica degli enti di patronato, come anche io ho fatto sin dal lontano 1966, e la Corte costituzionale ha risolto l'argomento principale in ordine alla natura pubblica degli enti di patronato affermando che le funzioni ad essi attribuite non vengono date in regime di monopolio.

Mi soffermerò in seguito, per approfondirlo, sull'argomento; per ora ho voluto aggiungere soltanto poche parole al fine di motivare il mio atteggiamento sfavorevole alle pregiudiziali.

SANESE, *Relatore*. Anch'io mi limito a poche osservazioni che, in pratica, vanno nella stessa direzione di quelle formulate dai colleghi Ichino e Napoletano, nel senso che mi pare assolutamente infondata l'affermazione che nel nostro ordinamento non esiste una distinzione tra personalità giuridica privata e pubblica. Tanto è vero che recentemente, in riferimento all'articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, il Parlamento ha chiarito che tutta una serie di enti, della cui personalità giuridica in base al nostro ordinamento si poteva dubitare, devono essere considerati enti con personalità giuridica di diritto privato. Nel comma successivo, addirittura, il legislatore specifica che tali enti continueranno a ricevere un contributo.

Viene pertanto a cadere una delle tesi sostenute dall'onorevole Mellini nell'illustrare la pregiudiziale, anche perché per quanto riguarda il finanziamento di questi enti ci sono molti dubbi che esso sia un finanziamento pubblico *sic et simpliciter* nel senso pieno del termine. Il finanziamento in questione, inoltre, non è iscritto nel bilancio del Ministero del lavoro, ma è una partita di giro stornata da un conto del Tesoro dello Stato legato al Ministero del lavoro.

Non mi sembra neanche accettabile il discorso che sono possati diversi anni da quando è stata elaborata la norma originaria, per cui non è possibile parlare di interpretazione. Il legislatore può infatti benissimo, anche alla luce di sentenze contraddittorie (ce ne sono molte, anche una della Corte costituzionale che, a mio avviso, risponde completamente ad una della Cassazione), cercare di dirimere una storia che non sempre è stata chiara, adducendo prove definitive. Nel momento in cui il legislatore fa questo, se ci sono atti giuridici che hanno prodotto certi effetti il legislatore nel momento in cui innova deve anche sanare quelle situazioni che si erano realizzate in precedenza.

SOSPIRI. Vorrei far presente che gli enti di patronato furono previsti 32 anni fa con la legge n. 804. Probabilmente si potrà dire che quella legge istitutiva si poteva in una ottica diversa anche in relazione all'attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, che riconosceva la personalità giuridica dei sindacati.

NAPOLETANO. Ma non per tutti i sindacati!

SOSPIRI. Ritengo, pertanto, che si possa anche comprendere la ragione dell'esistenza di questo tipo anomalo che è l'ente di patronato. Certamente ha ragione il relatore quando afferma che una volta che ci siamo resi conto che occorre porre chiarezza nel settore, dobbiamo approvare una legge di interpretazione di determinate norme; però faccio presente che a tale riguardo vi sono anche delle sentenze della Corte di cassazione (a sezioni riunite), nonché del Consiglio di Stato alquanto contraddittorie dato che molte di esse riconoscono agli istituti di patronato carattere pubblicistico anche in base alle loro finalità, funzioni e rapporti con gli altri organi dello Stato. Ricordo, inoltre, che in tal senso esiste anche la circolare n. 28 del 29 ottobre 1979 adottata dal Ministero del lavoro...

PEZZATI. Il Ministero del lavoro può anche aver commesso un errore!

SOSPIRI. Il ministro del lavoro pose la questione della competenza dei funzionari degli istituti di patronato a ricevere dichiarazioni sostitutive dell'atto di autenticazione delle sottoscrizioni degli interessati in materia, direttamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri! Quest'ultima riconobbe la natura pubblica dei patronati.

Per queste ragioni, penso che nel caso in ispecie si possa parlare di modifica della legislazione precedente, ma non di una norma di interpretazione della stessa.

Per quanto riguarda la pregiudiziale di costituzionalità presentata dai colleghi del gruppo radicale, non è mia intenzione entrare nel merito, desidererei, però, che il presidente ci leggesse la raccomandazione fatta dalla I Commissione affari costituzionali pubblicata sul *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari* del 6 febbraio 1980 relativa, appunto, ai dubbi sulla costituzionalità della proposta di legge oggi al nostro esame.

Concludendo, sono favorevole all'approvazione di questa pregiudiziale.

GALLI MARIA LUISA. Chiedo che la questione pregiudiziale di costituzionalità venga votata a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. In base a questa richiesta, dobbiamo procedere adesso alla votazione a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indìco la votazione a scrutinio segreto sulla questione pregiudiziale di costituzionalità presentata dall'onorevole Maria Luisa Galli:

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . . 25
Maggioranza 13
Voti favorevoli . . 1
Voti contrari . . . 24

(*La Commissione respinge*).

Hanno preso parte alla votazione:

Bianchi Fortunato, Bruni, Cabras, Carpino, Cavigliasso Paola, Cristofori, Di Corato, Furia, Galli Marisa, Gianni, Ichino, Marabini, Maroli, Migliorini, Napoletano Domenico, Piccoli Maria, Pezzati, Piccinelli, Ramella, Sanese, Scaiola, Sospiri, Torri, Zoppetti e Zuech.

Si riprende la discussione.

GALLI MARIA LUISA. Chiedo la votazione a scrutinio segreto anche sulla pregiudiziale di merito.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indìco la votazione a scrutinio segreto sulla pregiudiziale di merito presentata dall'onorevole Maria Luisa Galli.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . . 25
Maggioranza 13
Voti favorevoli . . 3
Voti contrari . . . 22

(*La Commissione respinge*).

Hanno preso parte alla votazione:

Bianchi Fortunato, Bruni, Carpino, Cavigliasso Paola, Cristofori, Di Corato, Francese Angela, Furia, Galli Marisa, Gianni, Ichino, Marabini, Maroli, Migliorini, Napoletano Domenico, Piccoli Maria, Pezzati, Piccinelli, Ramella, Sanese, Scaiola, Sospiri, Torri, Zoppetti e Zuech.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Gli onorevoli Maria Luisa Galli, Mellini e De Cataldo hanno presentato la seguente questione sospensiva:

La XIII Commissione – lavoro e previdenza sociale

ritenuto:

« che l'esame della proposta di legge n. 1247, recante norme di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804 deve essere preceduto da una completa e dettagliata relazione, da redigersi a cura del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sullo stato patrimoniale e organizzativo degli Istituti di patronato e assistenza sociale, ai quali, malgrado il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato viene assicurato il finanziamento pubblico, ai sensi dell'articolo 4 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato:

che, peraltro, tale esame si rende necessario a seguito di denunce di irregoralità sull'utilizzo dei finanziamenti pubblici, che sarebbero stati destinati non al raggiungimento dei fini istituzionali di detti enti, ma per scopi non previsti dalla legge, per cui si rende necessario l'esame dei bilanci, della composizione dei consigli di amministrazione, onde evitare, anche mediante l'introduzione di idonei strumenti legislativi, che si perpetui il sistema della distrazione di pubblico denaro, distrazione per la quale non vi sarebbe, nel futuro, neppure la sanzione penale, non essendo contestabile il reato di peculato; delibera di sospendere l'esame della proposta di legge in esame, in attesa della presentazione a questa commissione della relazione di cui sopra è menzione ».

In base al terzo comma dell'articolo 40 del regolamento sulla questione sospensiva due soli deputati, compreso il proponente, possono parlare a favore e due contro.

GALLI MARIA LUISA. A mio avviso, la proposta di legge n. 1247 viola il principio sancito dall'articolo 3 della Costituzione in quanto i benefici maturati in base alle norme vigenti, qualora venissero applicati ai dipendenti di enti privati, creerebbero a favore di quest'ultima degli indubbi privilegi, venendosi così a creare delle disparità di trattamento tra i dipendenti privati degli istituti di patronato e i dipendenti di altri enti.

La questione sospensiva è motivata anche dal fatto che questa proposta di legge di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804 è un provvedimento di legge affrettato e che intende soprattutto far salve le posizioni giuridiche ed economiche di pubblici ufficiali, nonché di due deputati a carico dei quali è in corso una richiesta di autorizzazione a procedere. Pertanto, chiedo che sia sospeso l'esame della proposta di legge in attesa della presentazione alla Commissione della relazione dettagliata da parte del Ministro del lavoro. Questo perché per il momento, qualora un cittadino ritenesse di ravvisare il reato di peculato, non si potrebbero effettuare i necessari controlli.

MELLINI. Credo che il valido motivo che sta alla base della richiesta di sospensiva sia più che evidente, in quanto una seria discussione sul merito presuppone il possesso di un quadro completo della situazione, soprattutto al fine di salvare i diritti acquisiti dai lavoratori. Ma, in questo caso, i diritti acquisiti quali sono ? Cre cosa hanno ottenuto i lavoratori per quanto riguarda la loro posizione previdenziale ? La contrastante giurisprudenza in materia ha condotto alla notevole disparità di trattamento tra il personale, disparità giustamente sottolineata dalla collega Galli.

Noi vogliamo pertanto che dalla relazione del ministero emerga un quadro completo delle disparità di trattamento in cui si verrebbero a trovare i dipendenti, della loro situazione attuale, dei loro rapporti con gli enti. Ci auguriamo anche che il Ministero sia in grado di fornirci un quadro abbastanza preciso della situazione, tale da tranquillizzarci in ordine all'entità ed all'estensione del fenomeno delle eventuali condizioni differenziali in cui verrebbero a trovarsi i lavoratori, nonché in ordine alla possibilità ed alla indispensabilità di salvare i diritti acquisiti.

Se non facciamo così, rischiamo di legiferare al buio, non solo dal punto di vista del significato della legge, ma anche in ordine alle situazioni che si sono determinate.

Chiedo pertanto la sospensione della discussione della proposta di legge in attesa della relazione del ministero.

MIGLIORINI. Onorevole Presidente, credo che la proposta di sospensiva non possa essere accolta proprio per le stesse argomentazioni addotte dai colleghi del gruppo radicale, i quali chiedono una relazione del ministero, relazione che io non credo il ministero abbia il potere di presentare, trattandosi dei patronati e del trattamento del personale da essi dipendente. Questo perché il ministero del lavoro, a mio avviso, ha solo il compito di operare, con i suoi organi ispettivi, la vigilanza sulle pratiche assunte dagli enti di patronato ai fini della ripartizione dei contributi previsti dalla legge.

GALLI MARIA LUISA. Chiedo che la questione sospensiva sia votata a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, passiamo alla votazione a scrutinio segreto sulla questione sospensiva proposta dall'onorevole Galli.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sulla questione sospensiva.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . . 24
Maggioranza 13
Voti favorevoli . . 3
Voti contrari . . . 21

(*La Commissione respinge*).

Hanno partecipato alla votazione:

Bianchi Fortunato, Cabras, Carpino, Cavigliasso Paola, Cristofori, Di Corato, Ferrari Marte, Francese Angela, Furia, Galli

Marisa, Gianni, Ichino, Maroli, Migliorini, Napoletano Domenico, Piccoli Maria, Pezzati, Piccinelli, Ramella, Sanese, Scaiola, Sospiri, Torri e Zoppetti.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. L'onorevole Sanese ha facoltà di svolgere la relazione.

SANESE, *Relatore*. Il provvedimento di legge n. 1247 oggi al nostro esame, ha già avuto l'approvazione del Senato; esso tende a dare una interpretazione autentica agli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, in materia di istituti di patronato e di assistenza sociale.

Come è noto, il sistema previdenziale italiano, nonostante i progressi verso un più organico sistema di sicurezza sociale, è ancora articolato su diversi enti previdenziali, tra di loro autonomi con gestioni e regolamenti differenziati. Alla molteplicità degli enti si aggiungano la complessità delle leggi e delle procedure e la conseguente scarsa conoscenza delle leggi sociali da parte degli aventi diritto. Ne consegue la difficoltà da parte dei lavoratori e dei loro familiari a conseguire quanto loro compete di diritto. Da qui l'attualità e la innegabile crescente utilità degli enti di patronato disciplinati dal decreto legislativo 29 luglio 1947, n. 804. I patronati riconosciuti svolgono, infatti, un'attività prevalentemente tecnica, attraverso l'istruzione di pratiche amministrative, con l'ausilio di esperti in materia previdenziale e medico-legale ed assumono la rappresentanza degli interessi dei lavoratori nei confronti degli enti previdenziali sulla base di un preciso mandato del lavoratore interessato.

I motivi che inducono – ad oltre 30 anni di distanza dall'emanazione della norma – a dare una interpretazione sulla natura giuridica degli enti di patronato, nascono dalla circostanza che, nel tempo, man mano che il diritto positivo e la interpretazione giurisprudenziale andavano meglio definendo le caratteristiche dello ente pubblico, in generale si è fatto riferimento prevalente, in sede giudiziaria, a tale tipo di natura anche per i patronati.

In effetti l'interesse che lo Stato ha mostrato di avere nei confronti dei servizi sociali, sia attraverso finanziamenti cospicui ad enti ed istituti che assolvono tali compiti, sia operando direttamente nella materia con istituzioni sicuramente di natura pubblica, possono aver indotto il magistrato a dare prevalenza alla evoluzione del diritto in tal senso.

Ma occorre osservare, per converso, che proprio sul piano sociale hanno preso rilevanza e significato le organizzazioni dei lavoratori che, da una funzione puramente contrattuale e di tutela, sono pervenute, anche con riconoscimenti formali di norme vigenti, ad assumere significati di ben più largo interesse.

È quindi da considerare che la legge istitutiva dei patronati prevede che tali enti « possono essere costituiti soltanto da associazioni nazionali di lavoratori, che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati ». I patronati furono regolamentati in quel periodo storico in cui, nella discussione della carta costituzionale, si aveva cura di garantire la assoluta libertà di espressione sindacale, ma al tempo stesso di assicurarne il riconoscimento giuridico. Tale principio fu tradotto nel noto disposto dell'articolo 39 della Costituzione. Il riconoscimento e la normativa dei patronati va quindi interpretato e visto alla luce di quel momento storico e politico in cui, si voleva garantire come elemento fondamentale la piena libertà del sindacato. Principio che mai è stato rimesso in discussione.

La mancata applicazione dell'articolo 39 ai fini del riconoscimento giuridico delle organizzazioni di lavoratori che avrebbe concluso e chiarito definitivamente il rapporto tra patronato e organizzazione sindacale, può aver indotto la magistratura a ritenere, in qualche modo avulso, distaccato dalla matrice sindacale, l'ente che ne scaturiva, andando ad assumere, per altre considerazioni, una connotazione pubblica.

Può capitare – come è capitato – che il finanziamento pubblico, il formale riconoscimento con decreto, la vigilanza attuale dal dicastero del lavoro e della previdenza sociale, le finalità di tipo sociale e quindi l'indubbio interesse generale siano considerate caratteristiche che, tutte insieme (anche se singolarmente non sono sufficienti a dare chiarezza di definizione), possono indurre a considerare pubblici gli istituti che in tali condizioni si trovino.

Ma tutto questo a mio avviso non è semplice, perché si dovrebbero considerare gli aspetti della questione ad uno ad uno, ed anche su quello della vigilanza si potrebbe dire qualcosa, tanto più che il concetto di vigilanza è ben diverso da quello del controllo e si estrinseca solo su alcuni atti. Si è estrinsecato, ad esempio, solo al momento dell'approvazione dello statuto, mentre tutti gli altri adempimenti sono stati lasciati alla piena autonomia delle parti.

Occorre poi tener presente che per tanti versi e aspetti è ancora più difficile, se non addirittura impossibile, l'applicazione della natura pubblica a tali istituti. Essi sono costituiti da associazioni libere; nessun rappresentante della pubblica amministrazione è previsto negli organi di amministrazione e controllo; non vengono definite formalità per l'amministrazione e la contabilità, nè si richiede l'invio del bilancio preventivo al ministero preposto alla vigilanza; le modifiche statutarie possono essere apportate « sentite le organizzazioni promotrici »; la nomina degli organi è demandata alle assiciazioni promotrici che hanno anche il potere, previsto dagli statuti, di liquidare gli enti, mentre l'eventuale eccedenza attiva delle liquidazioni spetta alle organizzazioni promotrici; la ripartizione dei fondi viene effettuata sulla base dell'attività svolta e quindi con criteri che promuovono l'emulazione tra gli enti.

Sono tutte caratteristiche che mal si prestano – o non si prestano affatto – alla natura pubblica di tali enti. Il compito del relatore è di riferire con l'obiettività più completa, e quindi di presentare anche le tesi discordanti.

Il problema è stato affrontato con notevole approfondimento sia della Corte di cassazione che dalla Corte costituzionale. La prima con sentenza 22 marzo 1968 n. 960 afferma: « È noto che tra i diversi criteri proposti dalla dottrina per la discriminazione delle persone giuridiche pubbliche dalle private, il più sicuro, e quindi il solo veramente decisivo, è quello finalistico perché è il solo che, nella molteplicità dei casi concreti, non può mai dar luogo ad errori di giudizio. Gli altri criteri (creazione dell'ente ad opera dello Stato, particolare intensità del controllo su di esso esercitato dallo Stato, il potere d'imperio, eccetera) non sono sempre decisivi ». Poi la sentenza alla fine conclude: « Ciò premesso, devesi rilevare, con riferimento al caso concreto prospettato con il ricorso, che il carattere pubblico dello scopo perseguito dagli istituti di patronato e di assistenza sociale non può essere disconosciuto. Tale scopo, come risulta dall'articolo 1 del decreto n. 804 del 1947, è quello di provvedere in via esclusiva all'assistenza e tutela dei lavoratori ». La sentenza continua ancora: « Lo Stato, allo scopo di evitare che in detta fase i lavoratori aventi diritto alle prestazioni previdenziali od assistenziali non siano in grado di far valere adeguatamente le loro ragioni, ha voluto che essi siano assistiti nelle pratiche amministrative e conciliative con gli enti tenuti alle prestazioni medesime, da altri enti particolarmente qualificati, sia per la loro origine, sia per la conoscenza della complessa legislazione sociale, sia per i mezzi di cui dispongono, ad assumere la tutela dei lavoratori stessi. E codesta assistenza e tutela ha voluto riservare esclusivamente a tali enti, allo scopo di evitare che i lavoratori possano cadere in balia di disonesti procaccianti ».

La Cassazione pertanto ha impostato tutta la costruzione della natura pubblica dei patronati sulla esclusiva competenza affidata dallo Stato a tali enti in materia di assistenza e tutela dei lavoratori.

La Corte costituzionale, con sentenza del 29 gennaio 1970, riconoscendo infondata la eccezione di illegittimità costituzionale della legge istitutiva dei patronati,

in quanto violatrice della libertà sindacale, afferma che l'infondatezza nasce dalla retta interpretazione dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 804 del 1947 che non attribuisce ai patronati l'esclusiva dell'assistenza sociale e pertanto salvaguarda la libertà sindacale.

Si ribadisce, quindi, da parte della Corte costituzionale, il diretto collegamento dei patronati con l'organizzazione sindacale e, pur riconoscendone la natura pubblica, dichiara la legittimità costituzionale della norma istitutiva dei patronati, in quanto essa non attribuisce l'esclusiva dell'assistenza sociale. Se quindi non vi è attribuzione esclusiva di tale fine da parte dello Stato, non può più reggere la costruzione giuridica operata dalla Corte di cassazione che su tale presupposto aveva argomentato per definire pubblici gli enti di patronato.

In realtà il problema normativo che abbiamo di fronte è quello di attribuire la prevalenza tra gli interessi concomitanti delle organizzazioni dei lavoratori che abbiano tra i propri fini quello dell'assistenza sociale, e l'interesse dello Stato nella stessa materia. Se si ritene di dare prevalenza al collegamento organico di tali enti, alle proprie organizzazioni promotrici, non v'è dubbio che la norma va interpretata nel senso fissato dall'articolo 1 del disegno di legge in esame; nel caso, viceversa, che si voglia attribuire un interesse primario pressoché esclusivo dello Stato in tale materia, occorrerà operare in senso diametralmente opposto.

Vale però la pena di considerare che, negli ultimi anni, lo Stato ha attribuito sostanziali riconoscimenti alle organizzazioni sindacali in materia sociale. Ne danno testimonianza le rappresentanze di tali organizzazioni nei consigli di amministrazione degli enti previdenziali, il diritto di intervenire in giudizio a tutela dei lavoratori, i rituali incontri - anche formali - tra Governo e sindacati, la presenza della rappresentanza sindacale nel CNEL, le indagini conoscitive svolte dal Parlamento alle quali sono stati invitati i rappresentanti sindacali, eccetera. Tutto ciò senza mai rimettere in discussione l'assoluta libertà di costituzione di tali strutture, o la loro natura privata. Oltre tutto nessuno pensa di ripetere la negativa esperienza del periodo fascista, quando enti pubblici erano tutti patronati e sindacati in quanto rappresentativi degli interessi professionali di specifiche categorie produttive.

L'interpretazione, quindi, che viene proposta è pertanto perfettamente in linea non soltanto con la effettiva volontà del legislatore del 1947, per le considerazioni che sono state fatte, ma anche con l'evoluzione di tutta l'attività legislativa che, se ha visto lo Stato sempre più attento ai problemi sociali dei lavoratori, non per questo ha evitato di sottrarsi al dettato costituzionale laddove, all'articolo 38, recita che all'assistenza sociale: « provvedono istituti predisposti o integrati dallo Stato ».

Il concetto di « integrazione » dello Stato in materia di assistenza e di tutela sociale dei lavoratori si esplica attraverso il riconoscimento, il finanziamento e la vigilanza di tali enti, ma ciò non toglie, anzi conferma, che le strutture di servizio istituite da parte di organizzazioni sindacali per meglio raggiungere i propri fini statutari, debbano avere la stessa natura dell'associazione promotrice. In ciò concorda tutta la dottrina.

Quanto si è detto porta ad escludere l'ipotesi, da qualche parte avanzata, di fare di questi istituti uno o più enti pubblici di gestione governativa o parastatale, perché si porrebbe così in crisi il loro spirito libero, animato dalle libere associazioni di lavoratori che li hanno promossi e li gestiscono, si mortificherebbero la spinta volontaristica e il ruolo centrale dell'associazionismo, e si creerebbe un'altra struttura burocratica del tutto inutile, perché equivalente a quella degli enti previdenziali interessati.

Concludendo e sintetizzando, gli argomenti a favore della tesi privatistica sono: *a*) la previsione legislativa di una pluralità di patronati per la realizzazione di un unico fine; *b*) la mancanza del requisito della operatività necessaria e di poteri d'imperio; *c*) la non coincidenza

fra l'interesse individuale tutelato dal patronato nelle singole pratiche previdenziali e l'interesse collettivo perseguito dagli istituti di previdenza sociale; *d*) la non coincidenza fra i fini del patronato e i fini primari dello Stato.

Dopo quanto ho detto, l'esame analitico degli articoli mi esenta dalla necessità di aggiungere osservazioni in merito all'articolo 1 della proposta di legge.

Per quanto riguarda l'articolo 2, esso tende a definire con maggiore chiarezza l'ambito della vigilanza da parte degli organi a ciò preposti. Il criterio fondamentale del finanziamento è quello dell'attività svolta e pertanto la vigilanza non deve attendere ai criteri organizzativi, alle modalità di spesa, alla regolamentazione interna degli uffici, bensì quanto al come e al modo in cui l'attività si esplica in maniera da ricondurre ad unitarietà comparabile le iniziative prese da ciascun patronato e garantire su basi di equità il pubblico finanziamento.

Più complesso è l'esame dell'articolo 3. Esso scaturisce dall'esigenza di regolamentare rapporti e diritti che si sono posti in essere alla luce di decisioni giurisprudenziali o di decisioni amministrative inquadrate nella tendenza pubblicistica. Pertanto, sarà compito del legislatore regolamentare quei rapporti che sono sorti dal periodo in cui fu emanato il decreto legislativo (cioè dal 1947) ad oggi; infatti poiché la legge di interpretazione autentica di una norma ha valore *ex tunc* potrebbero configurarsi lesioni di diritti che con l'articolo 3 si vogliono eliminare. È il caso dei dipendenti degli istituti di patronato che sono stati posti in quiescenza per la legge a favore degli ex combattenti e che non troverebbero, nella interpretazione privatistica che si sta ribadendo, il presupposto di un diritto maturato.

Al riguardo dei dipendenti va anche osservato che si era obiettivamente radicato in essi il legittimo convincimento di essere inquadrati secondo un rapporto di natura pubblica, per cui sembra opportuno, a mio avviso, raccomandare al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di trovare gli strumenti più opportuni per garantire l'occupazione del personale, tenuto conto della professionalità raggiunta dal personale stesso in materia previdenziale. Inoltre, sempre a tale riguardo, desidererei che il rappresentante del Governo tenesse in debito conto le legittime attese del personale nel caso in cui le strutture degli enti venissero soppresse o ristruturate.

Per quanto riguarda la seconda parte dell'articolo 3, si tende a garantire l'eventuale elargizione di contributi già percepiti in conto di anticipazione da parte degli enti di patronato che, alla luce della interpretazione privatistica, porrebbe alcuni istituti in serie difficoltà di gestione.

A seguito delle argomentazioni sviluppate nella mia relazione, invito i colleghi ad esprimere parere favorevole sulla proposta di legge n. 1247.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

NAPOLETANO. Debbo per prima cosa rilevate che gli istituti di patronato e di assistenza, previsti dal decreto legislativo 29 luglio 1947, n. 804, sono costituiti anche per iniziativa di associazioni nazionali di lavoratori non aventi nautra sindacale. È, pertanto, inesatto il riferimento che è stato fatto all'articolo 39 della Costituzione. Tuttavia, la natura giuridica di tali enti – in assenza di una specifica indicazione legislativa – è stata e continua ad essere molto controversa. A tale proposito, vale la pena di ricordare che il Consiglio di Stato, in un primo momento con una laboriosa sentenza del 1952 (la n. 725), ritenne la natura privatistica degli enti di patronato, ma tale opinione fu successivamente modificata con un parere espresso l'8 luglio 1953 (n. 623) al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Successivamente la giurisprudenza ha quasi concordamente ritenuto la natura pubblica degli enti in parola, nonostante che la dotrina propenda per la tesi contraria (cito, ad esempio, tra i tanti, Levi, Sandri, Persiani, Grasselli e Galanti). Le argomentazioni addotte a so-

stegno della natura pubblica degli istituti di patronato sono, però, chiaramente legate a concezioni vigenti durante il soppresso ordinamento corporativo, il quale – come è noto – aveva creato il patronato nazionale per l'assistenza sociale, quale organo tecnico di quelle associazioni sindacali fasciste che, con il riconoscimento giuridico, acquistavano vera e propria personalità giuridica di diritto pubblico. Chi vi parla, però, ha fin dal 1966 sostenuto la natura privata e non pubblica della personalità giuridica attribuita agli istituti di patronato, disciplinati dal decreto n. 804 del 1947, in considerazione, appunto, della natura privata, e non pubblica, delle associazioni di lavoratori di cui essi sono emanazione ed espressione.

L'onorevole Sanese, nella sua relazione, ha ricordato la sentenza n. 17 del 4 febbraio 1970 della Corte costituzionale, la quale, pur non espressamente pronunciandosi sulla natura degli enti di patronato, ha, tuttavia, vanificato l'argomento principale addotto a favore della tesi pubblicistica, negando che il legislatore del 1947 abia « inteso attribuire i compiti di tutela e assistenza dei lavoratori nel campo delle prestazioni previdenziali, in modo esclusivo agli istituti di patronato legalmente riconosciuti ». Non si può dubitare, infatti, che essenziale alla configurazione dell'ente pubblico sia, non solo la struttura pubblicistica delle finalità ed il riconoscimento da parte della pubpubblica amministrazione, ma anche la esclusività di tali funzioni, il cosidetto monopolio funzionale.

Va aggiunto che negli attuali patronati difetta anche il requisito della necessarietà, non avendo il legislatore del 1947 previsto – come lo era, invece, nell'ordinamento corporativo – la possibilità della costituzione da parte dello Stato degli enti di patronato, laddove a tanto non provvedano le associazioni dei lavoratori. La forma di riconoscimento prevista dal legislatore del '47 non differisce, poi, sostanzialmente, dalle forme di riconoscimento di molti enti privati, mentre deve escludersi che gli istituti di patronato siano soggetti a controlli statali particolarmente intensi per quanto riguarda sia la attività sia gli organi.

Difetta ancora l'elemento della pubblicità delle finalità perseguite dai patronati, non potendosi far rientrare l'assistenza legale-amministrativa, sia pure in materia previdenziale, tra gli scopi assunti dallo Stato o, comunque, dall'ordinamento nel suo complesso. In realtà, gli enti in parola realizzano la tutela dei singoli beneficiari delle prestazioni previdenziali e agiscono, quindi, per la soddisfazione di interessi privati, ancorché connessi con quelli pubblici relativi alla piena attuazione dei princìpi costituzionali in materia previdenziale. E, sotto tale ultimo profilo, ben si può attribuire agli enti di patronato una personalità giuridica privata, ma d'interesse o di rilievo pubblico. Natura, questa, che giustifica il finanziamento da parte dello Sttato, anche se è necessario ed urgente rivedere le modalità di tale finanziamento. È noto infatti che esso viene ora fornito mediante il prelevamento di un'aliquota percentuale del complessivo gettito fornito dai contributi incassati dagli enti previdenziali, e ridistribuito tra tutti i patronati « in proporzione alla estensione e all'efficienza dei servizi », da essi svolti (articolo 5, secondo comma, del decreto n. 804 del 1947).

Siffatto sistema ha portato, però, alla nascita e al riconoscimento di un sempre maggior numero di patronati, a volte del tutto fasulli, in quanto sorti per il principale, se non unico scopo, di partecipare alla distribuzione del finanziamento statale, ma concorrendo, così, all'aumento del contenzioso amministrativo e giudiziario. Il finanziamento statale è, infatti, strettamente proporzionato al numero delle pratiche svolte, indipendentemente anche dai risultati ottenuti.

È necessario cogliere l'occasione per evidenziare che l'aspetto più grave dell'attuale sistema di finanziamento è quello di aver posto i patronati in diretta concorrenza tra di loro per il reperimento dei soggetti assistibili che, in alcuni casi – come l'esperienza personale mi insegna – ignorano finanche essere in corso una pratica amministrativa a loro nome per

l'ottenimento di una prestazione previdenziale, creando, così, non poche disfunzioni e disservizi, accompagnati anche ad episodi scandalistici e delittuosi, recentemente giunti al vaglio della magistratura. In tal modo l'operato di alcuni patronati poco scrupolosi ha finito per notevolmente contribuire all'aggravamento della situazione del nostro sistema previdenziale, in generale, e pensionistico, più in particolare.

Basti considerare che oggi i patronati si spartiscono l'assurda torta di 80 miliardi di lire ogni anno, e che, per ottenere il boccone più grosso, essi inventano di sana pianta molte pratiche amministrative che aggravano il già farraginoso lavoro dell'INPS e fanno aumentare le spese del contenzioso.

Oggi che tanto si parla di ristrutturazione e rifinanziamento dell'INPS sarà utile ricordare che, oltre a subire la perdita dell'aliquota dei contributi che vengono destinati al finanziamento dei patronati, l'INPS, solo per spese legali, deve sostenere un onere di circa 100 miliardi l'anno (basta consultare qualsiasi bilancio dell'INPS per convincersene).

Nell'esprimere, perciò, il mio parere favorevole alla proposta di legge in esame, richiamo l'attenzione del ministro del lavoro e della previdenza sociale sulla urgenza di una profonda revisione del meccanismo di finanziamento dei patronati, diverso da quello attuale.

GALLI MARIA LUISA. Signor presidente, desidero fare un richiamo al Regolamento. Poiché l'aula ha iniziato i suoi lavori chiedo, ai sensi dell'articolo 30, comma quinto, del Regolamento, la sconvocazione della Commissione.

PRESIDENTE. Onorevole Galli, non è pervenuto alla presidenza della Commissione alcun ordine di sconvocazione. Non appena vi sarà una richiesta specifica da parte del Presidente della Camera, sconvocherò la Commissione.

Proseguiamo pertanto nella discussione.

FERRARI MARTE. Il relatore ha detto nella sua introduzione che la questione pregiudiziale e quella sospensiva hanno permesso di entrare nel vivo della materia, contribuendo ad ampliare una conoscenza storica dei problemi e anche delle situazioni non sempre molto generose che vi sono nel nostro paese nell'ambito dei patronati.

Ognuno di noi ha le proprie esperienze e un proprio modo di procedere e di lavorare. Io, che ho vissuto per trenta anni la vita dei patronati, non credo si possa ridurre tutta la realtà di queste istituzioni a situazioni particolari, non credo si possa mettere tutto in un unico zibaldone. Concordo con l'onorevole Napoletano sul fatto che in questi anni sono venute a costituirsi una serie di strutture di patronato che molto spesso non avevano niente a che fare con una funzione sociale, che presentavano segni di clientele, di usi strumentali, di mantenimento di strutture di pressione. Quindi, credo sia corretto da parte della Commissione e anche del Governo puntualizzare brevemente la situazione esistente sul lavoro sociale, la collaborazione, le attività legislative, sia nelle forme previdenziali, che mutualistiche, che della prevenzione per la tutela dalla salute dei cittadini e di lavoratori nel territorio e nel luogo di lavoro.

I patronati, confederali e delle ACLI, hanno portato avanti nel nostro paese le iniziative più qualificate, e hanno svolto e svolgono una reale ed efficace azione di tutela dei lavoratori.

Un segno importante del carattere di socialità e di collaborazione di queste istituzioni è dato anche dal fatto che non si tratta di una contribuzione dello Stato, ma dei lavoratori; si tratta cioè di un contributo che viene prelevato dal fondo della pensione, e quindi sottratto ai singoli lavoratori, e poi utilizzato per favorire gli interessi sociali dei lavoratori nel loro insieme. È un contributo che i lavoratori hanno deciso di corrispondere a strutture create al loro interno (per quanto riguarda quelle confederali), e a strutture dei lavoratori autonomi, coltivatori diretti, artigiani, commercianti. Credo che queste cose vadano precisate con correttezza e puntualità.

Noi prima di tutto pensiamo che occorra mantenere la calma, e che le situazioni vadano centrate in quello che è il vero loro nocciolo. Abbiamo già discusso di questo in Commissione trattando della invalidità pensionabile, quando abbiamo rilevato tutta una serie di disfunzioni; avendo lavorato per trent'anni nel mio istituto sindacale, mi sono sentito offeso dai termini in cui è stata posta la questione, perché in quel lungo periodo ho potuto constatare come le quote versate fossero del tutto insufficienti rispetto alle spese che si dovevano sostenere a favore dei lavoratori organizzati nella CGL e dei lavoratori in generale, per cui so benissimo che non è assolutamente possibile dire che questo contributo copre le spese.

Prima di parlare di diritti acquisiti e da acquisire, bisogna dire che è mancato un controllo pubblico efficace, un controllo che doveva essere svolto in modo più serio ed approfondito; gli ispettori della nostra provincia svolgevano il loro lavoro, ma so di alcune zone in cui il controllo stesso è stato veramente carente. Il fatto è che bisogna determinare il ruolo di ciascuno perché la funzione sociale non è solo una raccolta di pratiche, ma è un qualcosa che può, e si deve avvalere dell'esperienza personale che ognuno ha, esperienza che non è un fatto quantitativo. Quindi, al di là dei falsi moralismi, bisogna dire che questi fondi sono necessari per condurre una battaglia in favore di diritti reali; si tratta di problemi che hanno una loro presa, una loro qualificazione che esula dalle limitate questioni interne relative alla preparazione delle pratiche.

Ogni patronato ha una propria qualificazione che lo rende diverso dagli altri; alcuni di essi hanno una articolazione di presenza in certe realtà. Ma accanto al ruolo sociale del patronato si pongono i vari problemi organizzativi, che non si limitano certo allo svolgimento delle pratiche.

A questo punto, allora, il problema non è la relazione del Governo; il problema che si pone è quello del cambiamento del contributo, cioè di una sua qualificazione. Quella che si vuole è una risposta corretta: se i patronati non rispondono, non si riconosce il loro ruolo. Questo è il cambiamento che ci vuole, che non deve assolutamente pesare sul contributo sociale che i lavoratori danno, ma sul terreno delle strutture sindacali, perché è difficile che un gruppo di per sé autonomo organizzi un patronato. Non si può pertanto parlare di diritti acquisiti in quanto i patronati si sono autonomamente costituiti ed hanno avuto un contributo in relazione ad una norma di legge; se poi i dipendenti hanno dei diritti acquisiti, deve risponderne chi ha costituito i patronati. Non si può infatti far gravare sulla collettività un atto clientelare compiuto dai patronati. Si tratta certo di una fase transitoria, però il Parlamento deve dare una risposta e noi esprimiamo parere favorevole al provvedimento in esame, sottolineando anche come sarebbe estremamente interessante aprire nella nostra Commissione un dibattito, con la partecipazione degli enti interessati, sull'intera materia.

MIGLIORINI. Non intendo soffermarmi sugli aspetti giuridici emergenti da questa proposta di legge dato che essi sono stati ampiamente illustrati nella relazione dell'onorevole Sanese. Penso, però, che era senz'altro necessario arrivare ad esaminare delle norme di interpertazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 1947. Il fatto che gli istituti di patronato e di assistenza sociale – così come prevede l'articolo 1 – abbiano una personalità giuridica di diritto privato non suscita in me alcun dubio o perplessità ritenendo, anzi, che ciò si inquadra perfettamente nell'ambito di quanto previsto dallo Statuto dei lavoratori circa il riconoscimento al sindacato della tutela previdenziale e assicurativa dei lavoratori.

Con questa proposta di legge abbiamo, in altre parole, una puntualizzazione della funzione dei patronati intesa come servizio nella tutela di diritti dei lavoratori. In tale materia abbiamo delle notevoli dif-

ferenziazioni giurisprudenziali, per cui il provvedimento di legge Cengarle ed altri è quanto mai necessario a porre chiarezza. Ma ciò non è sufficiente perché, attraverso l'impegno del Governo, si rende necessario anche un riordinamento generale delle funzioni dei patronati e degli enti di assistenza, nonché una migliore puntualizzazione delle particolari competenze ad essi assegnate. Ciò si rende tanto più necessario in quanto si è avuta una proliferazione di enti di patronato (in Italia sono 23) dovuta ad iniziative di vari ministri dietro pressioni di carattere clientelare. Indubbiamente questa proliferazione ha posto e pone tuttora dei problemi, accentuati dagli abusi che si commettono in un settore così delicato.

Per la ragione suddetta, dopo l'approvazione necessaria della proposta di legge n. 1247 al nostro esame, penso che il Governo debba proseguire rapidamente la trattativa in corso con le organizzazioni sindacali sul tema della regolamentazione funzionale dei patronati onde arrivare – come ho detto poco fa – ad un riordinamento generale del sistema e della organizzazione degli stessi.

Sono questi i problemi che dobbiamo affrontare e dei quali, ripeto, il Governo si deve far carico il più rapidamente possibile giacché non si può disconoscere la rilevanza che i patronati hanno nello svolgere servizi a favore dei lavoratori nel nostro paese.

A questo punto, non mi è difficile respingere le osservazioni e le obiezioni sollevate dai colleghi del gruppo radicale che mirano a mettere in difficoltà una struttura così importante. Colleghi radicali, con questo provvedimento di legge non si persegue lo scopo di sperperare denaro pubblico, casomai il contrario, dato che si vuole intervenire in un certo modo proprio per tutelare il lavoratore.

Un punto dove bisogna fare chiarezza riguarda i compiti di vigilanza spettanti al Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Si è detto che i compiti di vigilanza svolti dal Ministero del lavoro si limitano alla registrazione delle pratiche assunte dai singoli enti di patronato e di assistenza sociale al fine della ripartizione dei contributi fissati con legge. Certamente quando si procede alle operazioni di vigilanza si tendono in debito conto i servizi cui sono preposti i patronati e i finanziamenti che sono *ad hoc* erogati. Tuttavia, non possiamo configurare gli enti di patronato come enti di diritto pubblico, diversamente saremmo costretti a conferire personalità pubblica anche ad altri enti quali, ad esempio, quelli che si occupano di servizi turistici oppure ai centri professionali...

GALLI MARIA LUISA. È qui che inizia il vostro errore!

MIGLIORINI. Non è così, onorevole Galli, perché la legge n. 616 ha fatto chiarezza intorno a questo problema.

Diversamente da quanto ha sostenuto il relatore, onorevole Sanese, ritengo che il ministro del lavoro e della previdenza sociale debba agire come mediatore nelle eventuali controversie che possono sorgere tra il personale dipendente, così come fa nelle controversie che riguardano altri settori economici e produttivi del nostro paese. Diversamente, il ministero darebbe una valutazione giuridica che non gli compete.

Per queste ragioni, così ampiamente precisate dal punto di vista giuridico (anche il relatore ha puntualizzato questa configurazione giuridica del patronato), concludo riaffermando la validità della proposta di legge al nostro esame e il parere favorevole del gruppo comunista, auspicando nel contempo che il Governo definisca, entro tempi ravvicinati, attraverso trattative con le organizzazioni sindacali, una nuova regolamentazione di questo importante servizio a favore dei lavoratori.

CABRAS. Solo avendo scarsa dimistichezza con la realtà popolare e la vita sociale del paese si possono ritenere i patronati dei lavoratori enti inutili, da sopprimere o da considerare comunque come un retaggio parassitario.

Credo, quindi, che occorra riaffermare, proprio in occasione di un provvedimen-

to legislativo sicuramente non esauriente rispetto ai problemi aperti di un adeguamento delle funzioni dei patronati ai problemi posti nella nostra legislazione sociale e previdenziale, l'utilità della funzione sociale di queste associazioni che hanno rappresentato in questi anni non soltanto una generica difesa e tutela dei diritti previsti dalla legge, ma la possibilità per il singolo lavoratore, per il singolo cittadino, di affrontare in sede amministrativa e di contenzioso presso i tribunali le asperità e le difficoltà di natura burocratica e interpretativa.

Nelle strutture conservatrici e liberali vi è l'*ombudsman* per la difesa del singolo cittadino nei confronti dello Stato. In Italia un tale Bertuzzi pretende di rappresentare il cittadino contro il potere burocratico. Ma per i lavoratori, per i contadini, i braccianti, gli operai, per coloro che difficilmente potevano adire a consulenze o a studi legali ben corazzati nei confronti dei problemi del lavoro, il patronato ha svolto una funzione di superamento di barriere strutturali.

MELLINI. Cosa c'entra...

CABRAS. Certo che c'entra. È solo la vostra lontananza da questi problemi e da questo mondo che vi fa dire le cose assurde che avete affermato in questa sede. Questo va ricordato, perché altrimenti si rischia in maniera qualunquistica e superficiale di parlare con falsi accenti moralistici di una funzione pubblica, di difesa e di tutela dei lavoratori, di facilitazione a superare l'impatto del singolo lavoratore con il complesso della normativa in materia sociale e previdenziale. La grande massa di produzione legislativa in questa materia, in Italia, rappresenta un reticolo, una griglia di difficoltà e di non conoscenza da parte dei lavoratori.

Questo spiega perché i sindacati dei lavoratori o le associazioni di diverso o identico orientamento culturale, ma legate a identici interessi, hanno promosso questa attività di patronato che contribuisce alla diffusa coscienza della vita del lavoro. Lo stesso statuto dei lavoratori ha riconosciuto all'interno dell'azienda una funzione di tutela, anche per quanto riguarda i rischi di lavoro. In questa direzione c'è un campo nuovo da esplorare, che è stato anche sottovalutato, sulla attività svolta dai patronati.

Per quanto riguarda specificamente la proposta di legge al nostro esame, il problema deriva da alcune interpretazioni difformi sul carattere dei patronati. Abbiamo infatti una sentenza della Corte di cassazione che afferma una cosa diversa dalla sentenza della Corte costituzionale. Io non sono per principio molto innamorato dell'istituto della sentenza, che dovrebbe rappresentare una verità dogmatica di interpretazione di realtà complesse e difficili, come questa che c'è dietro la funzione di tutela svolta dal patronato. Senza voler dare una interpretazione che vuole configurare enti di diritto pubblico i patronati, dobbiamo tener presente che dietro, all'origine di queste istituzioni, c'è tutta la storia dei movimenti sociali e associativi dei lavoratori, organizzati nel loro pluralismo, nella loro diversità; e c'è anche la libertà del lavoratore di un certo orientamento ideologico o politico di farsi difendere dal patronato più vicino alla sua visione della società, alla sua concezione, alla sua militanza politica.

Concordo con l'onorevole Napoletano quando afferma che il patronato non si identifica con il sindacato. Vi sono associazioni (degli artigiani, coltivatori diretti, comercianti) che svolgono proficuamente questa attività di patronato. Ma non c'è dubbio che nell'orientamento a dare a queste istituzioni un riconoscimento di carattere pubblico, c'è la tendenza a costruire gabbie giuridiche riproponendo la situazione dell'articolo 39 richiamata dal relatore.

Personalmente sono contrario a tutto quello che tende a fare del sindacato, in qualche misura, una funzione publica riconosciuta e vincolata. Sono contro questa concezione neo-corporativa o vetero-corporativa della funzione dei sindacati e dei patronati, cui forse sono affezionati i colleghi del MSI. Dobbiamo guardarci da questo pericolo, che in maniera indi-

retta sfiora il problema della natura giuridica dei sindacati, che si arrivi ad affermare una realtà legislativa che è quanto meno limitativa della libertà che esso può svolgere direttamente o indirettamente, come nel caso delle associazioni di patronato.

Credo siano da respingere le pressioni che in questo senso vi sono. Le molte lettere che provengono da parte dei dipendenti di alcuni patronati mirano ad unificare la funzione di difesa e di tutela del lavoratore in un patronato unico, in un patronato di Stato, in un immenso calderone che assolva a quelle funzioni svolte autonomamente dalle categorie. Anche contro questa tendenza dobbiamo batterci essendo convinti che sia profondamente sbagliata l'unificazione della funzione di difesa sociale che va lasciata alla libertà e alla ricchezza delle espressioni organizzate dei lavoratori.

Per questo esprimiamo il nostro apprezzamento alla proposta al nostro esame, certamente non ignorando che vi sono alcuni problemi relativi all'introduzione di nuovi criteri di valutazione della attività di patronato, di un maggior rigore rispetto al passato nel dare riconoscimento a queste istituzioni. Si tratta di una materia che deve essere oggetto di ulteriore impegno, anche da parte del Governo, e su cui ci sentiamo di assumere, in proprio o insieme ad altri gruppi, una responsabilità politica. Mi sembra che nel corso del dibattito siano emerse indicazioni di volontà politica in questo senso, relativamente cioè all'opportunità di rivedere la legislazione sociale del nostro paese per quanto riguarda la complessiva organizzazione dell'attività dei patronati. Comunque quello che oggi compiamo può essere considerato come un primo passo sulla strada della revisione e razionalizzazione dei rapporti che devono intercorrere in tutte le direzioni del complesso settore.

MELLINI. Il collega Cabras ha allargato in qualche modo il tema del dibattito, attribuendo tra l'altro agli oppositori del provvedimento – cioè a me ad alla collega Galli – valutazioni che mi sembra siano totalmente estranee alla nostra impostazione. Non abbiamo infatti assolutamente parlato dei patronati come enti inutili, il che sarebbe stato estraneo alla tematica del dibattito, non essendo qui in discussione la questione della difesa giurisdizionale estranea all'attività dei patronati (un articolo di questa legge precisa che tale tematica è svolta direttamente dai sindacati).

A proposito dell'origine del patronato, credo che si sia prefigurata la soppressione del sindacato come ente pubblico, alla quale si sarebbe agganciata la situazione del patronato come ente pubblico. La realtà è che con questa legge del 1947 si è inteso operare una distinzione organica tra le attività del sindacato in quanto tale e le attività del patronato, proprio per lasciare impregiudicata la natura privatistica del sindacato stesso senza affrontare un problema che avrebbe richiesto un enorme impegno. Si è voluto operare, insomma, in maniera tale da assicurare la separazione funzionale anche agli effetti di quei controlli che si volevano non estendere ai sindacati.

Quindi, almeno nelle intenzioni del legislatore, non si voleva porre il patronato ed il sindacato sullo stesso piano giuridico ma, sia pure nel riconoscimento dei necessari collegamenti, si è inteso – ripeto – giungere ad una separazione funzionale che assicurasse al sindacato l'esenzione da quegli interventi che doveva operare il patronato per il quale si prevedeva quella forma di contribuzione pubblica proveniente dal prelievo obbligatorio nei confronti di categorie di cittadini.

Quindi semmai è il patronato che ha accentuato la natura del rapporto diretto tra il contribuente lavoratore ed il datore di lavoro, in quanto sarebbe prevalso il carattere obbligatorio del finanziamento e non quello della prevenzione; la tesi che il denaro pubblico è sempre privato potrebbe far comodo a molti cittadini che si trovano in determinate condizioni, sarebbe però una tesi difficilmente sostenibile.

La realtà è che, essendosi parlato di finanziamento e di contribuzione pubblica,

si deve ora stabilire qual è la nuova funzione che si è determinata in sede giurisdizionale. Questo si è voluto fare in funzione di una pubblicistica che si è voluta imporre agli enti di patronato.

L'onorevole Sanese, nella sua relazione, ha ricordato che vi è una sentenza della Corte costituzionale nella quale è affermata la natura pubblicistica degli enti. Faccio notare, però, che esiste anche una sentenza della Corte di cassazione il cui oggetto è stato il problema della « esclusiva » di questo esercizio dei patronati. Non intendo proseguire oltre nella disamina delle varie sentenze al riguardo; dirò soltanto, per brevità, che vi è una vera e propria pioggia di sentenze da parte della Corte di cassazione a sezioni riunite che ribadiscono quanto ho sopra detto. In ogni caso, riferendomi sempre alla sentenza della Corte costituzionale, ritengo che non fosse suo compito quello di dare una interpretazione su tale questione, volendo poi tacere una sentenza del 1967 sempre della stessa Corte, sentenza che altro non farebbe che aggiungere ulteriore difficoltà in tale interpretazione.

A sostegno della mia tesi, ricorderò la esistenza di un parere del Consiglio di Stato, adottato fin dal 1954, nel quale veniva ribadita la caratteristica pubblica di questi enti con riferimento specifico al rapporto di impiego.

Ora, poiché esiste una produzione giurisprudenziale quantomeno controversa, noi non possiamo non tener conto della situazione e dei rapporti che si sono determinati all'interno e all'esterno degli enti di patronato e di assistenza sociale.

Entrando nel merito della normativa, l'articolo 3, pur con i limiti della complessità e approssimazione della sua formulazione, affronta il tema delle situazioni di fatto, disciplinando quei rapporti scaturiti da decisioni ormai passate in giudicato. Abbiamo infatti, una situazione in cui non si può parlare di una controversia in atto dal punto di vista interpretativo data l'esistenza di numerose sentenze esplicative in tale campo.

L'onorevole Napoletano (e credo che anche l'onorevole Cabras fosse concorde con lui nel suo intervento) ha sollevato dubbi e perplessità su questa proposta di legge per l'eccessiva proliferazione di questi enti di patronato che possono conseguire personalità giuridica solo con uno specifico decreto. Risulta anche chiaro che nel caso si dovesse riconoscere ai patronati la natura privatistica, le funzioni del Ministero del lavoro si ridurrebbero ad una mera omologazione.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, vorrei farle presente che alle 12,20 inizieranno delle votazioni in aula. Per questa ragione, la invito cortesemente a concludere il suo intervento.

MELLINI. Signor Presidente, non posso non rilevare anch'io gli abusi che sono stati compiuti nelle funzioni di questi enti. Quale scopo allora si intende raggiungere con questa proposta di legge? È chiaro; allentare i controlli sugli stessi e permettere una loro ulteriore prolifierazione. Ma forse il vostro scopo è un altro: quello di ottenere il finanziamento pubblico. Ma proprio per questa ragione il legislatore ha differenziato questi enti rispetto ai sindacati! Non resta altro che vedere se voi siete disposti a sostenere che quella specifica funzione attribuita agli enti di patronato non sia esclusiva e che possa essere fatta. Credo che fuori di qui non siano numerosi coloro che sostengono questa tesi: a molti andrà bene ottenere l'esclusiva, anche per appropriarsi della percentuale di quelle somme.

Stando così le cose, ritengo che sia l'articolo 1 che l'articolo 2 contraddicono il contenuto delle affermazioni che sono state fatte proprie dal rappresentante del Governo.

Per quanto riguarda l'articolo 3, neppure il relatore ha saputo spiegarne il significato; vi rendete conto di cosa significhi affermare che quei funzionari, che hanno conseguito il trattamento di impiegati pubblici, vengono portati nell'amministrazione pubblica? Questo trasferimento sarebbe una ulteriore riprova che

si tratta di enti pubblici. Nessuno è in condizione di spiegare gli effetti pratici di questo articolo, che è tale da poter creare una confusione maggiore proprio agli effetti del riconoscimento dei diritti del personale.

In base ad un'altra sentenza del 1977, riguardante il peculato, si sottolinea che comunque tale reato resterebbe, perché va rilevato in relazione alla funzione svolta.

PRESIDENTE. Onorevole Mellini, le ricordo che tra poco si svolgeranno votazioni in aula, la pregherei, pertanto, di concludere il suo intervento.

MELLINI. Temo che, in sede giudiziaria, con grande discapito del Parlamento, da parte dei magistrati i patronati continuino ad essere considerati enti pubblici. Sarò lietissimo se qualcuno sarà assolto perché lo merita, ma se poi dovessero essere condannati ugualmente ed il nostro dovesse rivelarsi soltanto un atto di favoreggiamento, la cosa sarebbe estremamente grave.

PRESIDENTE. In concomitanza di importanti votazioni in Assemblea, propongo di sospendere la seduta fino alle 18. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta, sospesa alle 12,15, è ripresa alle 18,15.

PRESIDENTE. Proseguiamo la discussione sulle linee generali.

SOSPIRI. Senza la sospensione della seduta, che abbiamo dovuto accogliere per necessità, avremmo potuto questa mattina parlare molto a lungo: ora, pur ritenendo di dover puntualizzare alcune cose in modo particolare, non protrarrò molto il mio intervento, non solo perché la presentazione, di cui abbiamo notizia, di trecento emendamenti (che si vanno ad aggiungere ai circa trenta preannunciati questa mattina) ci offrirà la possibilità di intervenire ancora, in sede di esame degli articoli, ma anche e soprattutto perché siamo convinti di non dover dimostrare assolutamente nulla a nessuno.

Ci dilungheremmo per ore a parlare, se avessimo la benché minima speranza di poter convincere – con la citazione delle sentenze del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione, e di quelle della Corte costituzionale (una è del 1967) – qualcuno dei colleghi della giustezza delle nostre affermazioni, in relazione agli scopi ed agli oneri finanziari di questo provvedimento di legge, nonché a tutta una serie di problemi che caratterizzano ed hanno caratterizzato, da oltre un trentennio, la vita dei patronati nel nostro Paese.

Ma noi siamo convinti – come ripeto – di non dover dimostrare nulla a nessuno di voi, perché l'evidenza è tale, che ciascuno in coscienza, sa bene come stanno le cose, sa bene qual è la situazione, e quali sono le circostanze che oggi ci inducono ad esaminare e probabilmente ad approvare – visto che vi è quasi l'unanimità in tal senso – la proposta di legge in discussione.

Per questi motivi, intendiamo esclusivamente fare un richiamo ancora, seppure brevissimo, allo spirito del decreto istitutivo dei patronati, nell'ambito e nella visione dell'articolo 39 della Costituzione, che è stato ricordato già dal relatore, e a cui hanno accennato anche gli onorevoli Cabras e Napoletano.

Certo, l'onorevole Napoletano afferma (e ha perfettamente ragione, e nessuno può e deve metterlo in dubbio) che i patronati non devono essere per forza emanazione dei sindacati. Ciò è vero, e di fatto tale realtà si è concretizzata nel tempo, però noi dobbiamo guardare allo spirito originario, che non è, oltretutto, quello cui si riferiva l'onorevole Cabras. E ci dispiace che egli non sia ora presente, perché da lui – magari dietro giusto compenso! – saremmo sempre disposti a ricevere lezioni di corporativismo, dal momento che l'onorevole Cabras parla di corporativismo sapendo tutto di que-

sta materia, e fa delle affermazioni circa le « gabbie » sindacali ed altro, come se noi fossimo costretti a riconoscere che il mondo è tutto giallo solo perché egli porta gli occhiali da sole o da neve.

È quindi evidente, signor Presidente, che qui c'è un accordo tra tutte le forze politiche di cosiddetto o di reale regime, a partire dalla democrazia cristiana fino agli indipedenti di sinistra. C'è una specie di solidarietà su qualcosa che a noi sfugge, che non è ben precisato; ma noi abbiamo la netta sensazione che qui ci si trovi di fronte ad un accordo su qualche problema grave.

D'altra parte, onorevoli colleghi, ci sono dei motivi di preoccupazione per tutti noi. E non staremo qui, per correttezza, a fare nomi di taluni colleghi che hanno cambiato parere su questo provvedimento di legge nel corso di pochi giorni, nel giro cioè di una settimana. Un provvedimento che veniva definito scandaloso in relazione a certe implicazioni, oggi è accettato e difeso: ecco perché ci rendiamo perfettamente conto dell'impossibilità materiale di reagire a questo accordo sciocciante e abbiamo quindi motivi di preoccupazione. Noi non stiamo inventando nulla, non abbiamo scoperto nulla e io non voglio dire nulla. Però, quando leggiamo, per esempio, su *Il Popolo* dell'8 novembre 1979 qualche cosa in ordine ad un certo procedimento contro i dirigenti IPAS; quando leggiamo su *l'Unità* del 7 novembre 1979: « In carcere cinque dirigenti del patronato IPAS accusati di peculato – Hanno preso "in prestito" almeno un paio di miliardi » e poi, nel sottotitolo: « L'indagine è partita dalla denuncia dei lavoratori »; quando leggiamo un'interrogazione dell'onorevole Accame al ministro del lavoro e della previdenza sociale, nel corpo della quale si parla di « personalità giuridica di enti pubblici preposti a pubblici servizi » e di reati di peculato a carico di cinque dirigenti IPAS, eccetera, allora ci rendiamo conto che non è un spinta ostruzionistica, non è una volontà disfattista quella che noi manifestiamo quando ci opponiamo a questo provvedimento di legge.

Ma vi è di più; le nostre preoccupazioni, da qualche giorno a questa parte, sono aumentate. Al Senato, alcuni colleghi del Movimento sociale italiano, primo firmatario il senatore Pistolesi, hanno presentato un emendamento (articolo 3-*bis*) per evitare, sostanzialmente, che eventuali responsabili di eventuali reati commessi in data precedente all'entrata in vigore di questo provvedimento paghino. E questo emendamento è stato presentato da tutti i gruppi politici: ora, i colleghi possono rendersi conto che esistono forti motivi di preoccupazione circa il valore retroattivo della proposta di legge in esame.

Pertanto, noi interverremo ancora in sede di esame degli emendamenti; vorremmo però ora esprimere al Governo e alle forze di maggioranza tutto il nostro timore in relazione alla garanzia del posto di lavoro per gli attuali dipendenti dei patronati: infatti, checché se ne dica ed anche ammesso, per assurdo, che oggi noi stiamo correttamente interpretando quei tali due articoli della legge istitutiva, nessuno può disconoscere che, dopo 32 anni di diversa concezione della natura e della funzione dei patronati, verrà a determinarsi uno scossone tale da coinvolgere senza alcun dubbio, gli attuali dipendenti degli istituti di patronato e di assistenza.

Ci troviamo quindi di fronte all'impossibilità di reagire, di modificare sostanzialmente la proposta di legge in discussione: ma vorremmo, per lo meno, ricevere delle precise assicurazioni da parte del Governo in merito alla garanzia del posto di lavoro per i dipendenti. A questo scopo, bisogna tener presente che, nel caso in cui qualche patronato, per giustificati e fondati motivi, fosse costretto a cessare la propria attività (e io mi raccomando, onorevole sottosegretario, alla sua cortesia ed alla sua sensibilità), non solo i patronati nella loro interezza, ma anche taluni uffici provinciali, taluni uffici periferici o talune sedi regionali potrebbero trovarsi in obiettive difficoltà, per cui potrebbero essere costretti a procedere a licenziamenti; o, comunque, i rispettivi dipendenti potrebbero venire a trovarsi in

una difficilissima situazione. Noi vorremmo, perciò, che il Governo assumesse la responsabilità politica, in ogni caso, di assicurare continuità in questi rapporti di lavoro; e speriamo quindi che il Governo voglia acettare, insieme alle altre forze politiche, un ordine del giorno che è già stato presentato dal gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale alla presidenza, tendente proprio a sancire – possiamo dirlo, ritenendo di essere fra galantuomini – la sicurezza di questo rapporto di lavoro attraverso la predisposizione, nel breve periodo, di strumenti idonei a consentire un eventuale assorbimento di queste unità lavorative in altre strutture di carattere assistenziale o previdenziale.

GALLI MARIA LUISA. Mi rendo conto di aver turbato la Commissione con la presentazione di numerosi emendamenti, però mi si consenta – proprio perché mi pare sia dato per scontato che i radicali sono, per lo più, all'opposizione, ma che la loro politica non è quella dell'opposizione indiscriminata *sic et simpliciter* – di far capire il nostro pensiero, anche se, forse, ciò non è neppure necessario. Ma per lo meno debbo dire le ragioni per le quali abbiamo presentato tutti questi emendamenti, perché li abbiamo presentati in due fasi e perché nutriamo delle preoccupazioni in ordine alla proposta di legge in esame.

Ritengo che tale provvedimento sia gravissimo, nei suoi tre articoli e nella sua origine. Infatti, esso è il frutto di un'iniziativa unitaria della democrazia cristiana, dei comunisti, dei socialisti, dei socialdemocratici, dei repubblicani e della sinistra indipendente: tutti di comune accordo in ordine ad un problema che, a mio avviso, è gravissimo. Siamo arrivati poi a questa discussione preceduti da articoli di giornale che, pure, esprimevano altrettante preoccupazione; la rassegna stampa che ho raccolto sull'argomento reca dei titoli che non mi sembrano poi così tranquillizzanti, perché gli articoli in questione non illustrano proprio degli atti di bontà. Il settimanale *Il Mondo* – che è ritenuto serio perché riceve fior di miliardi dallo Stato, a titolo di finanziamento pubblico per l'editoria, ed è quindi un giornale sovvenzionato dallo Stato, appunto – intitola un articolo con le parole seguenti:: « La torta del patronato », e fa tutto l'elenco dei patronati, dei milirdi che ad essi vengono dati. Inoltre, denuncia il fatto che ci sono reati di peculato, e che sono stati arrestati un presidente del patronato IPAS, a novembre, e cinque consiglieri; per due deputati, facenti parte di quel consiglio di amministrazione, il magistrato ha chiesto l'autorizzazione a procedere. Veniamo poi a sapere che, dopo un mese, dietro pagamento di una cauzione, costoro sono posti in libertà provvisoria.

Ma guardiamo un po' le date, perché queste, ogni tanto, sono per me chiarificatrici, mi dicono qualcosa. Il 29 novembre 1979 il ministro Scotti invia una circolare (già ne abbiamo parlato questa mattina) agli Istituti di patronato e di assistenza sociale, alle associazioni nazionali di lavoratori promotrici degli enti di patronato, agli Istituti di previdenza e di assistenza sociale, agli Ispettori regionali e provinciali del lavoro e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero di grazia e giustizia, al Ministero dell'interno, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato: l'oggetto riguarda l'autenticazione delle sottoscrizioni da parte di funzionari degli enti di patronato e di assistenza sociale, riconosciuti ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804.

Ritengo che il ministro Scotti, inviando questa circolare il 29 ottobre 1979, pensava che i patronati fossero enti pubblici e che i direttori dei medesimi fossero pubblici ufficiali, se viene riconosciuta l'autenticazione.

Dopo 20 giorni, la stampa ci parla dell'arresto di quel presidente di patronato e dei membri del consiglio di amministrazione, ci informa del reato di peculato: e si tratta di due miliardi, sottratti dai soldi dei cittadini, che vanno a finire in enti privati, i cui presidenti sono gli stes-

si di quei patronati. Siamo al 20 novembre.

A questo punto, vorrei capire come mai dopo brevissimo tempo (la discussione in Senato si svolge appena un mese e mezzo dopo) i senatori sono illuminati a predisporre questa proposta di legge di interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del predetto decreto n. 804 del 1947. Il testo, posto immediatamente all'ordine del giorno dei lavori del Senato, viene definito in due sedute brevissime: un'operazione fulminea, e nessuno si è accorto di nulla, perché neppure la stampa ne ha parlato. In una mezzoretta è stato approvato in Commissione: d'altra parte, era di iniziativa di senatori appartenenti a tutti i gruppi dell'arco costituzionale – giustamente. I radicali non sono intervenuti al dibattito, perché due senatori sono pochi, e non possono essere presenti in tutte le occasioni. Un unico emendamento, che pure era importante, è stato respinto.

La proposta di legge, trasmessa alla Camera, viene rapidamente posta all'ordine del giorno dei nostri lavori, e dobbiamo approvarla subito, questa sera...

PRESIDENTE. Non è detto che dobbiamo approvarla questa sera.

GALLI MARIA LUISA. Non si tratta di un decreto-legge: qual è il motivo di questa fretta? Questa mattina abbiamo tenuto una seduta di tre ore, per di più in concomitanza con quella di Assemblea, che quindi non ho potuto seguire...

BONALUMI. Ma allora, sotto il profilo tecnico, come dobbiamo legiferare, secondo lei? Mi sembra che siamo veramente all'asilo infantile; ma gli asili sono più seri!

GALLI MARIA LUISA. Dipende dalle maestre! Comunque, si tratta di affrontare seriamente la proposta di legge che abbiamo in esame. Ed ho portato qui questi trecento emendamenti proprio...

FURIA. Per affrontare seriamente il problema!

ZOPPETTI. Questa non è una riunione seria, signor presidente!

GALLI MARIA LUISA. Se non abbiamo urgenza di approvare entro questa sera la proposta di legge, esaminiamo allora con serietà come possiamo modificarla. È possibile che io da un giorno all'altro possa persuadermi – dopo 32 anni di giurisprudenza, con tutti gli scritti che ci sono, e le sentenze, che si possono riportare, del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e sezioni riunite, che affermano che questi enti sono pubblici – che gli enti stessi sono, invece, privati? La Corte di cassazione ed il Consiglio di Stato allora hanno sbagliato per 32 anni!

MIGLIORINI. È nel nostro potere legiferare.

GALLI MARIA LUISA. Noi dobbiamo apportare delle modifiche alla proposta di legge, e con degli emendamenti mutarne il titolo il quale, così com'è concepito, implica la retroattività delle disposizioni al 1947: e su questo non sono d'accordo, perché comporterebbe la derubricazione dei reati per gli amministratori corrotti che, non parlandosi più di peculato, uscirebbero dalla vicenda tranquilli e sereni. Così, ancora una volta, la gente corrotta che si è appropriata il denaro pubblico sulla pelle dei lavoratori, resta impunita, e ciò non mi sembra giusto.

Avrei la tentazione di leggere qualche sentenza della Corte di cassazione, perché non mi sta affatto bene che si cancelli con un colpo di spugna tutta questa giurisprudenza. E se non lo faccio adesso, in sede di discussione sulle linee generali, dovrò parlarne in sede di esame degli emendamenti, che non farò votare semplicemente, perché a ciò mi limiterei se la mia fosse solo una manovra ostruzionistica.

Voglio invece drammatizzare la situazione, perché voglio che si comprenda il problema, perché voglio che anche l'opi-

nione pubblica sappia tutto: se questo accordo è totale, unilaterale, i giornali non publicheranno nulla al riguardo e quindi la gente non verrà a conoscenza della questione, mentre io voglio che invece sappia. Dobbiamo sapere tutto, dobbiamo giudicare.

Vi sono certe proposte di legge molto importanti; il provvedimento sulle pensioni aspetta da secoli: è serio questo provvedimento? Certo che è serio, però ne vengono iscritti altri all'ordine del giorno, mentre il progetto di legge relativo alle pensioni non viene inserito!

Ora, vorrei capire se la proposta di legge in esame, relativa all'interpertazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo istitutivo degli enti di patronato e di assistenza, sia così importante, abbia una scadenza così immediata e debba essere pertanto immediatamente approvato; io dico che è una proposta seria, allora portiamola serenamente all'esame della Commissione e intanto vediamo se possiamo emendarla!

FURIA. Due settimane or sono, l'ufficio di presidenza aveva esaminato l'opportunità di iscriverla all'ordine del giorno; dopo di che, il collega Sospiri ne ha chiesto il rinvio, che è stato accordato, e sono passati altri quindici giorni! Queste cose prendiamole in considerazione!

GALLI MARIA LUISA. Gli emendamenti che noi abbiamo presentato non sono ostruzionistici, perché l'ostruzionismo è fine a se stesso; vogliamo veramente arrivare ad emendare questa proposta di legge, perché riteniamo che essa riguardi un argomento grave, le cui implicanze sono veramente gravissime, in quanto si dà luogo alla privatizzazione di questi enti pubblici (il contributo è pubblico), per cui non si comprende poi come gli amministratori che dovessero ancora approfittare della loro carica verranno perseguiti. Si tratta di aspetti che debbono essere chiariti; noi vogliamo sia chiaro che, assolutamente, non possiamo accettare il principio della retroattività, su questo punto, a partire dal 1947: retroattività che invece sarà sancita se verrà mantenuto il titolo della proposta di legge in esame.

Detto questo, concludo, riservandomi di intervenire ulteriormente in sede di illustrazione degli emendamenti.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

SANESE, *Relatore*. Ringrazio innanzitutto i colleghi intervenuti nel dibattito. Vorrei veramente prendere in seria considerazione l'appello rivolto dalla collega Galli, la quale ha detto di voler affrontare seriamente la discussione della proposta di legge n. 1247. Io desidero invitare la collega a mantenere fede al suo appello perché il discorso che dobbiamo fare chiaramente è questo. Stamattina abbiamo ascoltato colleghi autorevoli che provengono dal mondo della magistratura, ed abbiamo quindi messo in piedi diversi elementi. Tra gli altri, desidero ringraziare il collega Marte Ferrari, il quale ha parlato di taluni aspetti della questione, riportando la sua precedente esperienza in questo settore e quindi ha arricchito il dibattito, rendendolo molto più vicino alla realtà.

Gli istituti di patronato ed assistenza, sin dal 1947, hanno assolto ed assolvono una funzione rilevantissima sul piano sociale, e nessuno dei colleghi intervenuti nella discussione lo ha messo in dubbio: c'è chi ha posto l'accento su alcuni aspetti, chi su altri, ma nessuno ha espresso riserve sulla funzione sociale di queste strutture. Allora, se la questione è in questi termini, mi pare di dover invitare i colleghi che hanno enunciato delle perplessità (mi riferisco agli onorevoli Mellini, Sospiri e Galli) a voler riconsiderare le loro posizioni. La proposta di legge in esame ha solo lo scopo di riprecisare la collocazione giuridica di quelle strutture: non ha altri scopi se non questo.

Il collega Napoletano ha usato il termine « urgenza » in riferimento alla revi-

sione dei meccanismi di finanziamento; qualcun altro, come l'onorevole Migliorini, ha sottolineato la necessità di un riordinamento delle funzioni degli istituti, di una loro maggiore qualificazione. Posso dire – e credo che il rappresentante del Governo potrà più autorevolmente di me precisare – che è da tempo allo studio, presso l'esecutivo, un'iniziativa di riordino dell'intero settore, e quindi un'iniziativa di legge per poter in qualche modo risistemare quegli aspetti carenti che la esperienza di oltre trent'anni possa aver fatto emergere. Dobbiamo solo chiarire la collocazione giuridica degli enti in questione: cioè, se fino da oggi essi sono stati considerati enti di natura giuridica pubblica, noi vogliamo precisare, con la proposta di legge in esame, che probabilmente si è incorsi in un errore, proprio perché si tratta di strutture di servizi legate ad organizzazioni di lavoratori a carattere nazionale. Ora, queste ultime sono libere associazioni; ha fatto molto bene l'onorevole Napoletano nel sottolineare che il richiamo del relatore all'articolo 39 era solo di carattere esemplificativo, perché esistono moltissimi patronati che fanno riferimento non ad organizzazioni sindacali, bensì ad altre organizzazioni di lavoratori o anche di datori di lavoro, o altre ancora.

Il problema, onorevole Galli, non è quello di voler sovvertire un certo ordinamento, o di voler fare chissà che cos'altro nei confronti dei patronati; ma è semplicemente quello di chiarire, una volta per tutte, il tipo di rapporto che deve esistere: è una scelta politica che si pone al legislatore. Con il decreto legislativo del 1947 è stata fatta una scelta, noi oggi vogliamo confemarla, ribadendo di voler salvaguardare la pluralità associativa. Non vogliamo operare una scelta che ci riporti nel sistema precedente (per lo meno, questo è l'orientamento emerso da quasi tutti gli interventi), che ricollochi i sindacati o le associazioni dei lavoratori nell'ambito di sistemi giuridici pubblici: ma vogliamo fare una scelta pluralistica, per cui i lavoratori possano liberamente associarsi e altrettanto liberamente dar vita a strutture di servizi che possano aiutarli ad orientarsi in questo dedalo di leggi (in un anno ne sono state emanate più di trecento).

Ribadisco quindi l'invito alla collega Galli a voler rivedere il suo atteggiamento: affrontare seriamente l'esame del provvedimento significa senz'altro anche presentare proposte di modifica, che potremo discutere; ma mi pare che proporre oltre trecento emendamenti non sia una conseguenza logica all'affermazione di principio di voler affrontare seriamente questa discussione.

MANENTE COMUNALE, *Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Ringrazio il relatore, onorevole Senese, per quanto ha detto sul provvedimento in esame e gli onorevoli deputati che con i loro approfonditi interventi hanno dato un serio e costruttivo contributo alla discussione.

Il dibattito, contrariamente a quanto affermato dall'onorevole Galli, è stato elevato ed ha avuto un contributo chiarificatore dai colleghi dei vari gruppi politici, i quali hanno potuto deliberare la proposta di legge con dottrina e con chiarezza di argomenti.

Concordo con quanto ha fatto presente l'onorevole Napoletano in ordine alla revisione dei meccanismi dei finanziamenti dei patronati e sulla loro funzionalità che, come ha ricordato l'onorevole Ferrari (riferendosi a quelli istituiti ad iniziativa dei sindacati e delle ACLI) hanno strutture rappresentative di un certo servizio di notevole interesse per i lavoratori.

Così come il riferimento all'indagine conoscitiva sui ritardi pensionistici svolta al Senato nella sesta legislatura ha posto in rilievo le varie realtà dei patronati che devono avere una funzionalità periferica che sia di aiuto agli istituti previdenziali.

Ho apprezzato il richiamo dell'onorevole Cabras all'azione di promozione sociale svolta dagli istituti di patronato e per lo svolgimento della funzione ed è

stata positiva l'iniziativa parlamentare del disegno di legge in quanto, come ha rilevato l'onorevole Migliorini, solo con il riordino degli istituti di patronato si può pervenire ad una più ampia qualificazione. D'altra parte l'interpretazione che viene data dalla proposta di legge in esame deve essere considerata come propedeutica al riordino della materia.

Agli onorevoli Galli e Mellini vorrei ribadire che i patronati sono emanazioni di associazioni private o di fatto, quali i sindacati o altre organizzazioni similari che li costituiscono e li gestiscono, da ciò scaturendo la loro natura prettamente privatistica.

Basterebbe la sola sentenza della Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 del decreto del Capo provvisorio dello Stato del 29 luglio 1947, n. 804, ratificato con legge 17 aprile 1956, n. 561 sul riconoscimento giuridico degli istituti di patronato e di assistenza sociale, sentenza n. 17 del 1970 che stabilisce che « L'assistenza in sede amministrativa dei lavoratori non può essere interpretata nel senso che spetti solo ad essi », per essere d'accordo sulla interpretazione autentica che si prefigge il provvedimento di iniziativa parlamentare.

È Stato già chiarito in Senato che i patronati sono finanziati con contributi di varia natura, con apporto crescente da parte delle associazioni promotrici e con contributi erogati dal Ministero del lavoro in ragione della quantità dei servizi erogati.

Va sottolineato che vi sono tante attività private che richiedono preliminarmente un riconoscimento da parte della Amministrazione per l'esercizio di determinata funzione osservandosi che autorevoli giuristi, come il Levi-Sandri, hanno affermato la natura privata delle associazioni che hanno costituito i patronati, potendosi per questi parlare solo di esercizio privato di funzioni pubbliche tanto che i dipendenti non sono soggetti alle norme del pubblico impiego, come dimostra l'esplicita esclusione dell'articolo 1 della legge n. 70 del 1975.

Infine, va ribadito che se il Governo ha aderito all'iniziativa parlamentare esprimendosi positivamente sul provvedimento lo ha fatto e lo fa perché ritiene di dover affermare che ognuno deve porsi con responsabilità dinanzi alle azioni che compie.

Il Governo ribadisce l'opportunità di procedere all'approvazione del disegno di legge riconfermando che l'attività privatistica degli istituti di patronato non può trovare alcun diverso riconoscimento che tenderebbe a spostare in maniera impropria la responsabilità.

Le associazioni private che danno vita ai patronati devono sapere che questi, pur svolgendo attività d'interesse generale, restano all'interno del sistema e delle finalità proprie delle associazioni promoventi.

La proposta di legge della quale si chiede l'approvazione chiarisce la natura giuridica degli istituti di patronato, i quali nella loro autonomia sono chiamati a svolgere un servizio che è anche di promozione sociale, in termini che non vorrei definire di competitività tra di loro, ma certamente di massima efficienza.

All'onorevole Sospiri desidero assicurare che il Governo esaminerà, con la massima disponibilità, l'ordine del giorno da lui presentato; aggiungo, inoltre, che il Ministero del lavoro cercherà di mediare gli interessi degli istituti nei rapporti con i dipendenti.

PRESIDENTE. Stante il gran numero di emendamenti presentati dal gruppo radicale, propongo di sospendere la seduta per mezz'ora allo scopo di consentire la riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti del gruppi, che deciderà sui tempi di discussione del provvedimento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta, sospesa alle 19, è ripresa alle 20,05.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DEL PENNINO

PRESIDENTE. Comunico che l'ufficio di presidenza, nella riunione testè conclusasi, ha deciso di rinviare il seguito della discussione della proposta di legge senatori Cengarle ed altri n. 1247, a mercoledì prossimo, alle ore 9.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 20,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO