SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, emigrazione, previdenza sociale)

14° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 MARZO 1980

Presidenza del Presidente CENGARLE

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nonchè integrazioni allo stesso decreto » **(545-B)**, d'iniziativa dei senatori Cengarle ed altri, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 81, 84, 85 e *passim*
ANTONIAZZI (*PCI*) 88, 89, 90
FINESSI (*PSI*) 86, 87
GRAZIOLI (*DC*) 87, 89
MANENTE COMUNALE, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale* .92, 93
MELANDRI (*DC*) 89, 90
PISTOLESE (*MSI-DN*) . . . 84, 85, 90 e *passim*
ROMEI (*DC*), *relatore alla Commissione* 82, 85 90

I lavori hanno inizio alle ore 15,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nonchè integrazioni allo stesso decreto » (545-B), d'iniziativa dei senatori Cengarle ed altri, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, numero 804, nonchè integrazioni allo stesso decreto », che io stesso ho presentato, insieme ai senatori Romei, Toros, Cazzato, Antoniazzi, Pittella, Venanzetti, Schietroma e Brezzi, già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Romei di riferire alla Commissione sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

R O M E I , *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, il disegno di legge trasmesso dalla Camera rispetto al testo da noi approvato contiene una modifica al titolo e due articoli aggiuntivi, che opportunamente integrano le disposizioni recate dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804.

Per meglio renderci conto di tali integrazioni, do lettura degli articoli che qui interessano del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato. Il primo, l'articolo 2, recita come segue: « Gli istituti di patronato e assistenza sociale possono essere costituiti e gestiti soltanto da associazioni nazionali di lavoratori, che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati.

La costituzione di istituti di patronato e di assistenza sociale deve essere approvata con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

La relativa domanda deve essere corredata da un esemplare dell'atto costitutivo e da tre esemplari dello statuto e deve, altresì, specificare la natura, i compiti e l'ordinamento dell'associazione promotrice e i mezzi inizialmente destinati per il funzionamento dell'istituto.

Le successive modificazioni all'atto costitutivo e allo statuto divengono esecutive dopo l'approvazione del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ».

L'articolo 3, al punto 6), prevede « l'obbligo dell'istituto » cioè del patronato « di apportare allo statuto le modificazioni e le aggiunte che saranno ritenute necessarie dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, sentite le associazioni nazionali dei lavoratori ».

Sottolineo in modo particolare le parole del primo comma dell'articolo 2, « provvedervi con mezzi adeguati », perchè ritengo abbia rilevanza ai fini della disposizione di legge che siamo chiamati ad esaminare. Lo stesso dicasi per il secondo comma dello stesso articolo: « La costituzione... deve essere approvata con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale ».

Ho richiamato le suddette norme anzitutto perchè stabiliscono in modo inequivoco che i patronati: *a)* devono essere costituiti e gestiti soltanto da associazioni nazionali di lavoratori; *b)* devono dare affidamento di provvedervi con mezzi adeguati.

Il finanziamento previsto dall'articolo 4 dello stesso decreto legislativo è, alla luce di quanto sopra, da ritenersi aggiuntivo ai mezzi finanziari che debbono esservi destinati dalle organizzazioni sindacali che li hanno costituiti.

In secondo luogo, le norme richiamate — e poi tratterò più diffusamente l'argomento in sede di esame delle integrazioni apportate dalla Camera — attribuiscono un controllo così penetrante al Ministro del lavoro da comportare per quest'ultimo il potere di imporre modificazioni di statuti di organismi che pure hanno natura privatistica, nonchè quello di revocare l'avvenuto riconoscimento degli stessi.

Debbo dire che le norme del decreto legislativo succitato non sempre sono state applicate col necessario rigore. A tale proposito mi sia consentito, non per citare me stesso ma per indicare un criterio direttivo del Parlamento al Governo, nell'esercizio delle sue prerogative, leggere un passo della mia relazione in Aula al disegno di legge n. 545: « ...tenuto conto del fatto che si vogliono porre le premesse, nelle intenzioni dei proponenti di questo disegno di legge, per una successiva qualificazione dei patronati, avverto l'opportunità di una raccomandazione al Governo in virtù di quanto stabilito nel citato decreto legislativo n. 804 del 1947 all'articolo 2. Infatti gli istituti di patronato e di assistenza sociale possono essere costituiti e gestiti, come ho già detto, soltanto da associazioni nazionali di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento — sottolineo questa espressione — di provvedervi con mezzi adeguati. Debbo dire che tali disposizioni non sono sempre state gestite con l'indispensabile rigore, tanto che nel breve periodo dal 1971 al 1972 si è avuto il riconoscimento di ben dodici patro-

nati che, aggiunti a quelli precedentemente esistenti, portano a ventitrè il numero dei patronati riconosciuti, con le negative conseguenze a tutti note, quali la sfrenata concorrenza, la crisi nel sistema di ripartizione dei fondi, costituiti, come ho già detto, dagli stessi lavoratori con una aliquota del loro salario previdenziale, lo scadimento nella qualità delle prestazioni.

Tale eccessiva proliferazione ha, tra l'altro, sovraccaricato gli istituti previdenziali, e in particolare l'INPS, di un lavoro inutile, derivante dalla duplicazione o anche dalla triplicazione di pratiche di uno stesso soggetto.

Onorevoli colleghi, dalle considerazioni svolte si può pertanto pacificamente concludere che il più volte citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 1947 ha inteso inquadrare i patronati nell'ambito degli enti di diritto privato per i seguenti decisivi argomenti: primo, la previsione legislativa di una pluralità di patronati per la realizzazione di un unico fine; secondo, la mancanza del requisito della operatività necessaria e di poteri di imperio; terzo, la non coincidenza tra l'interesse individuale tutelato dal patronato nelle singole pratiche previdenziali e l'interesse collettivo perseguito dagli istituti che gestiscono la sicurezza sociale; quarto, la non coincidenza tra i fini del patronato e i fini primari dello Stato ».

La Camera non ha ritenuto sufficiente la raccomandazione ed ha introdotto, con due articoli aggiuntivi, le seguenti nuove disposizioni.

Anzitutto, il seguente articolo 2: « Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro, si provvede alla determinazione di criteri concreti e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto di cui al comma precedente, al controllo della sussistenza dei requisiti nei confronti degli istituti di patronato già costituiti.

Il Ministro dispone la revoca del decreto di approvazione di cui all'articolo 2, secondo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nei confronti degli istituti di patronato ove risultasse la mancanza dei requisiti necessari ».

In secondo luogo il seguente articolo 3: « Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro da emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sono determinati i criteri per la corresponsione dei finanziamenti e per la documentazione necessaria che dimostri l'attività svolta ».

Onorevoli colleghi, osservo che le modifiche introdotte dalla Camera corrispondono pienamente alle osservazioni da me prima formulate, indicando puntuali strumenti operativi quali appunto: il decreto del Presidente della Repubblica per la determinazione dei criteri per la valutazione dei requisiti; l'obbligo per il Ministro di revoca del riconoscimento quando i patronati non abbiano tali requisiti; infine il decreto ministeriale concertato tra Lavoro e Tesoro per la determinazione dei criteri a base dei finanziamenti « e la documentazione necessaria che dimostri l'attività svolta ».

Dobbiamo dare atto all'altro ramo del Parlamento del maggior rigore dimostrato su questa delicata materia; propongo pertanto di approvare le modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati. Il Governo, con questa legge, disporrà di maggiori poteri e di più rigorosi criteri direttivi per riordinare l'intero settore, eliminando gli inconvenienti lamentati e rilevati dal sottoscritto in questa sede, oltre che nel recente dibattito in Aula.

In particolare il Governo, e su questo richiamo l'attenzione del Sottosegretario qui presente, credo debba, sulla base degli strumenti operativi forniti dal presente provve-

dimento, focalizzare la sua attenzione in tre direzioni:

1) come ho ricordato, tra il 1971 e il 1972 i patronati riconosciuti sono saliti da undici a ventitrè; non mi risulta che vi siano 2 organizzazioni sindacali nazionali di lavoratori che diano affidamento di provvedere al finanziamento dei patronati con mezzi adeguati, perchè il finanziamento pubblico è, come abbiamo visto, aggiunto. È lecito, quindi, attendersi che il Ministro del lavoro faccia sollecito e solerte uso dei poteri di revoca previsti dall'ultimo comma dell'articolo 2, introdotto dalla Camera dei deputati;

2) lamentai in Assemblea, e ripeto in questa sede, che la proliferazione dei patronati ha determinato sovraccarico di lavoro inutile per l'INPS, per la duplicazione di domande patrocinate da più istituti per lo stesso oggetto e per il medesimo soggetto. Questo, onorevole Sottosegretario, è un inconveniente grave, che intralcia, o quanto meno ritarda, il lavoro dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, e va al più presto eliminato. Il Ministro dispone, con la legge al nostro esame (che propongo di approvare), dei necessari poteri per rimettere ordine;

3) ho biasimato in Aula, ed oggi in questa sede, la concorrenza sfrenata tra i patronati, a causa della proliferazione degli stessi che provoca la dispersione dei finanziamenti pubblici, con la riduzione, o addirittura l'annullamento, dell'efficienza del sistema di assistenza sociale. A ciò si può porre ora rimedio con il decreto ministeriale previsto dall'articolo 3 introdotto dalla Camera dei deputati.

Con queste considerazioni, onorevoli colleghi, concludo la mia relazione, confermando il già espresso parere favorevole all'approvazione del provvedimento.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Romei per la sua relazione e dichiaro aperta la discussione generale.

P I S T O L E S E . Prima di entrare nel merito del disegno di legge in esame, dichiaro formalmente che, a mio avviso, l'articolo 5 del testo in esame, già articolo 3, è viziato di incostituzionalità, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione. L'articolo propone, infatti, un trattamento differenziato tra i dipendenti.

P R E S I D E N T E . Le faccio osservare, senatore Pistolese, che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, la discussione e la deliberazione devono avvenire soltanto sulle modificazioni apportate dall'altro ramo del Parlamento, salvo la votazione finale; nuovi emendamenti potranno essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati.

Ora, l'articolo 5, corrispondente all'articolo 3 approvato dal Senato, non è stato modificato dall'altro ramo del Parlamento.

P I S T O L E S E . Io credo che l'eccezione di incostituzionalità possa essere formulata in qualunque momento, e sono sicuro che prima o poi tale eccezione sarà confermata dalla Corte costituzionale. Desidero, comunque, che quanto da me detto rimanga a verbale anche per lasciare una falsariga alla Corte.

L'articolo 5 precisa che sono fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale dipendente dagli istituti di patronato e di assistenza sociale in riferimento ai benefici maturati in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici, vale a dire la legge dei combattenti. Con questo disegno di legge, quindi, da una parte si considera questo personale come dipendente della pubblica amministrazione, tanto è vero che ha beneficiato della legge n. 336 riguardante i combattenti, dall'altra si considera come personale dipendente da enti di natura privatistica. Segnalo questo fatto perchè rimanga agli atti, anche se non siamo in grado in questo momento di riaprire il discorso su tutta la legge. È vero però — e questa è una denuncia che formulo in base al Regolamento — che non è stato richiesto il parere della 1ª Commissione. La mia richiesta formale, che rivolgo a lei, signor Presidente, è che sulla legge e sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati sia interpellata la 1ª Commissione; non è detto che la si debba ascoltare soltanto al-

l'inizio, quando il Presidente del Senato stabilisce quali Commissioni debbano pronunciarsi su un disegno di legge, ma ritengo che la si possa adire in qualunque stadio della discussione emerga la necessità di sentirne il parere. Il Regolamento prevede la possibilità di ascoltare la Commissione affari costituzionali perchè attesti che il disegno di legge non è in contrasto con le disposizioni della Costituzione.

P R E S I D E N T E . L'articolo 104 del Regolamento del Senato recita testualmente: « Se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, salva la votazione finale. Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati ».

La richiesta di parere alla 1ª Commissione non può essere accolta perchè si riferisce all'articolo 5 (ex articolo 3) già approvato dal Senato e non modificato dalla Camera dei deputati.

P I S T O L E S E . Ma poichè siamo in sede di approvazione del disegno di legge, nulla mi impedisce di rilevare l'incostituzionalità della predetta norma. Mi soffermo su questo punto anche perchè, in un dibattito cui ho partecipato ad una televisione privata a Roma, mi è stato segnalato lo stesso problema ed io ho risposto rilevando l'incostituzionalità del provvedimento. Ho fatto queste osservazioni, perchè rimangano agli atti e per la cronaca.

Per entrare nel merito del disegno di legge, non riapro il discorso sulle ragioni che l'hanno determinato; le abbiamo discusse ampiamente in Aula, le conosciamo tutti, le ho ripetute anche in televisione. Il provvedimento, cioè, tende semplicemente a sanare la posizione giuridica irregolare dei famosi cinque dipendenti dell'IPAS che sono sotto processo per il reato di peculato, reato che, attraverso questa legge, noi declassiamo ad appropriazione indebita con tutti i benefici giuridici che ne conseguono.

R O M E I , *relatore alla Commissione.* Come ha ricordato il Presidente, in questa fase possiamo discutere soltanto delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati.

P I S T O L E S E . Come ho detto, non intendo riaprire il discorso; ne ho accennato, perchè desidero che le mie considerazioni rimangano agli atti.

L'articolo 2, aggiunto *ex novo* dalla Camera, concede al Governo dei poteri eccessivi, non solo in relazione al riconoscimento dei requisiti dei patronati (riconoscimento già avvenuto con decreto del Ministro del lavoro; per cui determinare con maggiore puntualità le nuove autorizzazioni può anche essere accettato), ma anche alla revoca dei patronati che, magari, al Governo possono non piacere. Si stabiliscono, insomma, dei poteri discrezionali ai quali non possiamo certo aderire. Il secondo comma dell'articolo 2, infatti, afferma che il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto di cui al comma precedente, al controllo della sussistenza dei requisiti nei confronti degli istituti di patronato già costituiti. Il terzo comma, poi, dispone la revoca del decreto di approvazione qualora risultasse la mancanza dei requisiti necessari. Allora il Ministero ha sbagliato a suo tempo dando una autorizzazione ingiustificata; ma che, a distanza di anni, si possa revocare per uno sbaglio di tanti anni prima, dopo che per tanto tempo il patronato ha funzionato, a me pare un potere eccessivo del Governo contro il quale esprimo la mia protesta.

Per quanto riguarda l'articolo 3, inserito dalla Camera dei deputati, è stato allargato un concetto già previsto nel decreto del Capo dello Stato e nell'articolo 2 del vecchio testo. L'articolo 3, infatti, prevede che con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro, da emanare entro 3 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale, siano determinati i criteri per la corresponsione dei finan-

ziamenti e per la documentazione necessaria che dimostri l'attività svolta.

Ma questi poteri il Ministero li ha sempre avuti, ed ha sempre ripartito i finanziamenti in relazione all'attività svolta. Non capisco per quale motivo si sia voluto aggiungere una norma che accresce ancora di più i poteri discrezionali. Siamo nelle mani del Ministro del lavoro che può essere persona capace ed equa, ma può anche essere un individuo fazioso che voglia vendicarsi contro il sindacato della sinistra, della destra, o della Democrazia cristiana. Il Parlamento deve attribuire al Governo poteri discrezionali entro limiti che non consentano l'arbitrio. Invece, l'articolo 3 dà al Governo la possibilità di commettere qualsiasi arbitrio senza alcun controllo da parte del Parlamento. Per questo, anche l'articolo 3 a me pare incostituzionale per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, poichè si opera una delega legislativa al Governo senza determinazione di criteri e princìpi direttivi. Anche su questo articolo sollevo eccezione formale di incostituzionalità. Il Ministero può assegnare centomila lire o cento milioni a questo o a quel patronato. Noi deleghiamo al Governo la determinazione dei criteri, mentre invece, in base alla Costituzione, dovremmo essere noi a determinarli.

Ecco perchè, signor Sottosegretario, era preferibile limitarsi al vecchio articolo 2, che stabiliva che la vigilanza sugli istituti di patronato veniva svolta secondo le modalità previste dall'articolo 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804. Non c'era alcun bisogno di aggiungere articoli che tolgono ogni sicurezza di equità nella ripartizione dei finanziamenti.

Prego gli onorevoli colleghi di esprimere quali sono i loro pareri sull'argomento. Io mi sono attenuto ad un discorso tecnico sulle modifiche apportate dalla Camera dei deputati. Ho sentito il dovere di segnalare le mie perplessità con la massima onestà e con il mio pieno convincimento.

Vi prego di voler credere, onorevoli senatori, che non parlo per passione di parte: quando affronto dei problemi giuridici il mio rispetto per il diritto mi porta al di là di ogni altra considerazione. Io sono convinto che stiamo commettendo, con il disegno di legge, una serie di irregolarità sostanziali e formali, ed è per questo che sono contrario alla sua approvazione.

Desidero anche chiedere all'onorevole Sottosegretario una interpretazione autentica di quello che era nel vecchio testo l'articolo 3 ed oggi è diventato articolo 5, che recita come segue: « Sono fatte salve le posizioni giuridiche ed economiche acquisite dal personale dipendente dagli istituti di patronato e di assistenza sociale in riferimento ai benefici maturati in base a norme vigenti per il personale degli enti pubblici, nonche le anticipazioni erogate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale agli istituti suddetti in conto dei contributi al finanziamento che, ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, risultino spettanti agli istituti medesimi in sede di ripartizione definitiva dei fondi disponibili nei vari esercizi ».

Se tutto questo significa che sono fatti salvi i diritti relativi solo a benefici combattentistici, osservo che non è possibile salvaguardare la posizione giuridica di dipendenti pubblici solo per quanto attiene alla legge n. 336 e non per altri diritti che possono essere maturati a favore del personale degli enti che erano considerati enti pubblici ed oggi sono declassati a personalità giuridica di diritto privato. Occorre quindi, come dicevo, un chiarimento: cosa accade di tutte le altre norme che disciplinano il pubblico impiego?

Concludo rilevando, considerato il cambiamento apportato dalla Camera al titolo, che a mio giudizio il provvedimento non può avere efficacia retroattiva: i suoi benefici debbono agire *ex nunc*, non *ex tunc;* non, cioè, facendo risalire a 33 anni fa una interpretazione che diamo oggi, in contrasto con la giurisprudenza costante della Corte di cassazione. Anche su questo punto, quindi, chiedo precisazioni da parte del Governo.

F I N E S S I . Sarò estremamente rapido, dal momento che sono del parere che sarebbe comodo attestarsi su un ruolo distruttivo anche di ciò che è positivo, quan-

do invece ritengo che il provvedimento in esame sia rispondente alle attese che erano presenti nei patronati.

P I S T O L E S E . Certo le attese sono sempre in senso positivo: non credo esistano attese negative.

F I N E S S I . Voglio dire che esistono sia le agenzie che i patronati, per cui la discriminante credo venga opportunamente introdotta, onde fare chiarezza una volta per tutte.

Debbo dare atto al collega Romei del fatto che ha illustrato le modifiche apportate dalla Camera con molta precisione e coerenza. Anche a mio avviso le modifiche stesse sono da accogliere, in quanto migliorano il testo e rispondono ad esigenze chiare, puntuali e non frazionabili: è questo il senso della precisa convinzione che mi porta a dichiarare fin da ora il mio voto favorevole al testo modificato.

G R A Z I O L I . Desidero dichiarare, proprio ai colleghi Finessi e Romei, che preferivo la franca stringatezza del testo da noi approvato alla nuova formulazione data allo stesso dalla Camera. Capisco che con gli articoli 2 e 3 sono state introdotte delle indicazioni di buona volontà, che potrebbero magari far pensare che quanto è stato detto dal relatore nella sua esposizione dell'8 gennaio in Aula sia stato compreso e recepito; però il modo in cui è stato trasferito nell'articolato mi lascia a dir poco perplesso. È infatti difficile non rimanere perplessi nel leggere che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto, provvede « alla determinazione di criteri concreti e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti » indicati dal decreto legislativo n. 804 del 1947. Io rimango anzi veramente allibito, perchè una delega non può avere come finalità l'emanazione di un decreto che stabilisca criteri concreti e puntuali. Certo, è intuitivo che debba essere così, ma se dobbiamo dare delle indicazioni è chiaro che i due aggettivi sono largamente eccessivi. E qui debbo dare ragione a chi afferma che vi sono nel testo tutte le premesse per due fatti alternativi: o che non si possa dar luogo a niente o che si possa dar luogo a qualsiasi arbitrio. Ieri un giornale del Nord a larga tiratura, il « Corriere della Sera », recava un articolo estremamente serio sul problema e noi dobbiamo agire in modo altrettanto serio; ora ho il timore che quelle contenute nell'articolo 2 non siano altro che pie intenzioni tramutate in legge attraverso una formulazione assolutoria di peccati difficilmente comprovabili.

Non posso non manifestare delle perplessità, perchè non mi sembra che l'articolo suddetto sia tale da rispondere allo scopo che ci si propone e a cui si riferiva il relatore.

Debbo ancora osservare che l'intervento del Partito radicale sul problema ha condotto a questo tipo di risultato, e non è senza amarezza che constato come il partito laico per eccellenza abbia finito per determinare la formulazione legislativa più gesuitica che io abbia riscontrato da quando sono al Senato. Cosa significa, all'articolo 3: « ...sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale »?

F I N E S S I . Sono i patronati «veri ».

G R A Z I O L I . Intanto quelle maggiormente rappresentative sono 23, anche se alcuni parlamentari fanno da « faccendieri » per dar vita al ventiquattresimo ufficio di patronato gratuito. A parte ciò, parlare di organizzazioni più rappresentative non garantisce sulla loro efficienza. Infatti, se lo scopo è quello di ricondurre all'efficienza tutti i patronati, è ancora da dimostrare che i più rappresentativi siano i più efficienti: è un discorso che qualche volta dovremo pur fare, altrimenti permarrà la sensazione che solo per essere « grandi » si sia assolti da qualsiasi peccato, mentre quando si è « piccoli » non si ha neanche il diritto di crescere e dare dimostrazione di capacità.

Ho la sensazione, quindi, che una tale formulazione non sia di garanzia. Certo, io voterò a favore del provvedimento, ma voglio ugualmente esprimere il mio disappunto.

C'è un peccato di cui tutti si sono macchiati, vale a dire un eccesso di formazione

di pratiche, anche quando non c'era la effettiva necessità di farlo. Lo si è fatto per tanti motivi, per non scontentare una persona magari, ma tutto ciò ha finito per garantire l'inefficienza dell'INPS, e non la puntualità del servizio! Il disegno di legge prevede di sentire le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale per determinare i criteri per la corresponsione dei finanziamenti. E ciò significa, in sostanza, che coloro che hanno inventato le « trappole » per avere un aumento del finanziamento saranno sentiti; ma sentiti in ordine a cosa? A togliere o a mantenere le « trappole »? Ma allora sarebbe preferibile sentire l'INPS, che è una delle strutture che soffrono del modo errato di proporre il patrocinio e l'assistenza. Anche perchè appare strano che in determinate circostanze l'INPS si comporti in modo diverso. Ad esempio, quando vi sono delle cause, il pagamento a coloro che per conto dell'INPS patrocinano le cause avviene solo se queste hanno buon fine. Secondo la legge al nostro esame, invece, si paga in modo indiscriminato. Se si fosse inserito il criterio che la corresponsione avviene solo se la pratica del patronato ha un buon fine, allora avrebbe avuto senso ascoltare le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative, perchè l'efficienza sarebbe garantita nelle premesse.

Ho fatto queste osservazioni perchè ho la sensazione che approviamo una legge che, al di là della fondatezza del vizio di incostituzionalità, lascia su molte questioni perplessi. Ciò non toglie che, come ho detto, voterò a favore della legge, che interessa questioni di maggiore importanza e serietà, anche se gli articoli 2 e 3 introdotti dalla Camera, invece di puntualizzare, finiscono con il peggiorare la legge, che, nella stringatezza della precedente formulazione, mi sembrava senz'altro da preferire.

A N T O N I A Z Z I . Preannuncio il voto favorevole del Gruppo comunista per i motivi già espressi in sede di esame del disegno di legge n. 545.

Per quanto riguarda le norme introdotte dalla Camera, devo dire che non ho le preoccupazioni che hanno altri colleghi, e non per partito preso. Ma, nel contempo, non mi aspetto dall'introduzione di tali norme che si possa fare pulizia di tutte le cose che non vanno nell'ambito dei patronati, perchè so benissimo che nel momento in cui si dovrà decidere lo scioglimento di un patronato che non presenta più i requisiti idonei, si metteranno in moto pressioni da tutte le parti per evitare che si proceda allo scioglimento. Però, già il fatto di prevedere con una norma la soppressione, sta a significare che, almeno, si ha l'intenzione di vedere che cosa non va.

Non voglio fare l'elenco dei patronati; ma proprio stamattina, parlando con un collega della Commissione, ho saputo che esiste un patronato che assiste i lavoratori cattolici agricoli. Ho guardato se è l'ACLI o la INAS, o la CURIA, ma non lo è: esiste un patronato che si chiama Assistenza lavoratori agricoli cattolici. Questo per dire che c'è molto da controllare nell'ambito dei patronati. Certo, anche i lavoratori agricoli cattolici hanno diritto all'assistenza, ma sarebbe opportuno sapere da chi è costituito questo patronato, quante pratiche svolge, quante sedi ha, se, in definitiva, ha i requisiti previsti dalla legge costitutiva che riconosce il diritto di esistere ai patronati.

La proliferazione dei patronati avvenne quando era ministro del lavoro il senatore Donat-Cattin; può darsi che quando egli approvò tale pletora di patronati abbia subito determinate pressioni, o forse aveva altre ragioni; io non voglio certo sindacare in questa sede. Ma è opportuno esaminare le posizioni dei vari patronati, perchè magari può accadere che un patronato costituito dieci anni fa oggi abbia chiuso tutte le sedi o non risponda più alle esigenze per cui era stato costituito, così come può accadere che un patronato non riconosciuto possa svolgere maggiore attività di quella che oggi svolgono patronati riconosciuti allora.

Analogo discorso vale per l'articolo introdotto dalla Camera sui finanziamenti reali, i quali tengono conto non solo dei requisiti ma anche del lavoro effettivamente svolto, del numero delle sedi in Italia e di quelle all'estero, ovunque esistano nostri emigranti e i patronati abbiano delle sedi. Si tiene

conto, insomma, di criteri più obiettivi. Quindi, non è sufficiente avere il riconoscimento di patronato per beneficiare di determinati contributi; occorre vedere che tipo di attività svolga il patronato, come e dove la svolge, e quanta gente riesce ad interessare.

Se non ci si prefiggono questi obiettivi, vi è il rischio reale di operare una distribuzione a pioggia, magari con la penalizzazione di coloro che effettivamente utilizzano le risorse al servizio dei lavoratori.

G R A Z I O L I . Se i criteri fossero questi, li sottoscriverei; ma la legge dice soltanto « concreti e puntuali ». E che cosa significa?

A N T O N I A Z Z I . Significa che bisogna abbandonare una certa genericità, e che bisogna precisare punto per punto; almeno questa è la mia interpretazione. Se si dice che è pleonastico introdurre in un articolo di legge un elemento di questo tipo. io posso anche essere d'accordo, ma probabilmente il sottolineare « concreti e puntuali » mira ad evitare i soliti generici discorsi, condotti da tutte le parti.

Io cerco di dare una mia interpretazione; ma siccome ho un po' di esperienza del settore e so come vanno a finire le cose, o almeno come sono andate a finire in passato, colgo nella legge l'invito ad andare in una certa direzione. Certo, io sono d'accordo con il senatore Grazioli e con il senatore Romei: occorre che a questi provvedimenti che hanno un certo fine se ne affianchino altri.

Ho letto qualche giorno fa una statistica riguardante l'INPS: ebbene, il sessanta per cento delle pratiche presentate all'INPS per la liquidazione delle prestazioni non sono complete di documentazione. Ciò significa che un istituto come l'INPS, che già fatica a garantire la liquidazione delle prestazioni entro certi termini, deve riprendere in esame una pratica decine di volte.

Purtroppo queste pratiche incomplete, onorevole Sottosegretario, provengono anche dai patronati, non solo dal singolo cittadino; quindi bisognerà intervenire in qualche modo, cominciando a stabilire che le pratiche presentate incomplete che comportino oneri per l'INPS non sono liquidate con punteggi uguali a quelli delle pratiche complete. Bisogna introdurre alcuni elementi del genere, che spingano tutti a lavorare meglio, ad alleggerire l'istituto previdenziale ed a creare le condizioni perchè al risanamento complessivo dell'azione e dell'iniziativa dei patronati corrispondano anche atti concreti che possano facilitare l'istituto previdenziale nell'espletamento delle sue prestazioni.

Ora il senatore Romei, ricordando la sua relazione in Aula, ha richiamato alcuni problemi. Siccome in sede di Ministero del lavoro si stanno dibattendo alcune delle suddette questioni in modo da assicurare la liquidazione di pensioni in tempi brevi, coinvolgendo in tal modo gli stessi patronati in prima persona e prevedendo penali là dove non si comportino secondo i requisiti previsti dalle vigenti disposizioni, sarebbe utile riproporre anche i problemi suddetti.

M E L A N D R I . Vorrei solo osservare che aver stabilito i criteri attraverso un decreto del Capo provvisorio dello Stato e poi, con altra legge, stabilire i criteri di valutazione dei criteri, è, dal punto di vista giuridico, cosa talmente strana che non so proprio se possiamo ratificarla in una norma di legge. Se i requisiti sussistono, sono quelli che poi, con un decreto del Presidente della Repubblica, dovremmo valutare? Dopodichè occorrerà un decreto per valutare i criteri di valutazione dei requisiti?

Mi sembra tutto molto improprio, dal punto di vista tecnico-giuridico; e non ritengo neanche opportuno andare avanti in questo modo. Non è che sollevi formalmente delle questioni, ma questo giro artificioso di fronte a tali situazioni non mi sembra accettabile.

A N T O N I A Z Z I . Nel 1947 esistevano solo due patronati.

M E L A N D R I . Allora si modifichino i requisiti, non si stabiliscano criteri di valutazione.

ANTONIAZZI. Il fatto stesso che da 2 patronati si sia giunti a 24 dimostra che vi è stata un'evoluzione e che occorre un intervento.

MELANDRI. La seconda osservazione che volevo fare è che l'esigenza, ricordata dal Ministro del lavoro in Commissione, di mettere ordine in tutto il settore, in modo da poter finalmente capire dove andavamo a finire con la gestione di questa serie di pratiche, mi sembra un punto al quale dobbiamo sempre fare riferimento. La *ratio* del provvedimento, cioè, non è esclusivamente nel fatto che bisogna colmare delle lacune.

Bisogna peraltro osservare che, se questa è la situazione oggi, probabilmente è da oggi che bisognerebbe partire e non invece dall'inizio. Non mi rendo però bene conto di come si possa fare questo attraverso una legge di interpretazione autentica: bisognerebbe farlo attraverso un provvedimento innovativo.

Desidero, in terzo luogo, associarmi a quanto sosteneva il collega Grazioli a proposito dell'interpellare le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Dobbiamo evitare certe affermazioni perchè sono facilmente impugnabili se valutate secondo criteri che in realtà non ci appartengono. Non intendiamo certo schierarci a favore degli uni e contro gli altri, inserendo una norma del genere e dando una particolare posizione alle organizzazioni promotrici maggiori, quando le stesse sono in discussione proprio per l'attività che hanno esercitato e che noi cerchiamo di sanare; anzi, parrebbe non opportuno. Quindi, se vi fosse la possibilità di rivedere ancora il testo pervenutoci dalla Camera, motivi per farlo ne avremmo sicuramente.

Vorrei da ultimo osservare che, quando si vogliono ricostruire criteri, si affida il compito al Ministro mediante una legge di delega e non mediante un decreto. Qui, invece, è stata usata ripetutamente la formula del decreto; però, per non dare una discrezionalità troppo ampia, dovremmo stabilire i criteri relativi. Tra l'altro debbo rilevare che, in tutto questo, non ci preoccupiamo affatto del personale, di come esso possa venire a trovarsi, e, secondo me, ciò non è ben fatto. Il personale assunto dagli enti in questione lo era stato nella presunzione che si trattasse di enti di diritto pubblico. Nel momento in cui mutiamo la loro struttura giuridica e non adottiamo alcun provvedimento per tutelare la posizione del personale stesso diamo quantomeno vita ad una regolamentazione incompleta della materia: ci preoccupiamo, cioè, di salvaguardare la dirigenza degli enti ma non ci preoccupiamo con la stessa intensità delle possibili negative conseguenze.

PISTOLESE. Prima che si chiuda la discussione generale desidero far rilevare — e vorrei che rimanesse a verbale — che oggi abbiamo tutti parlato a titolo personale, senza sapere che cosa sia stato detto alla Camera sul provvedimento; e ciò mi sembra veramente assurdo, in quanto io posso aver detto il contrario, ad esempio, di quanto hanno detto i miei colleghi di Gruppo in quella sede. Un coordinamento, invece, deve esserci: se la Camera ha aggiunto i due articoli avrà anche motivato tale aggiunta.

PRESIDENTE. I resoconti concernenti le sedute della Camera dei deputati sono sempre nell'archivio del Senato ed a sua disposizione: se vuol essere così diligente, li legga; tanto più che dobbiamo solo decidere sulle modifiche apportate dalla Camera, peraltro dopo un dibattito estremamente approfondito, come sa bene l'onorevole Sottosegretario.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

ROMEI, *relatore alla Commissione.* Ringrazio i colleghi intervenuti con dovizia di argomenti, che, oltre a sottolineare l'importanza del provvedimento, mi danno la possibilità di fornire alcuni chiarimenti in sede di replica.

Nella introduzione ho parlato di premesse per una successiva qualificazione dei patronati; ne sono convinto, adesso come prima. Non ho mai immaginato — quando ho presentato la relazione a nome della Commissione in Aula, o quando ho posto la mia firma al provvedimento — che si dovessero sanare

situazioni non lecite o derubricare reati. Il disegno di legge rappresenta un tentativo di avviare una riforma che nell'intenzione dei proponenti richiedeva un chiarimento preliminare sulla natura dei patronati e quindi successivi e più penetranti interventi.

Essendo dunque questo provvedimento la premessa di una successiva qualificazione degli istituti di patronato, che si risolve poi nel mettere ordine in una realtà molto disordinata, devo attirare la vostra attenzione su tre considerazioni. Anzitutto, occorre smetterla di porre sotto l'« ombrello » pubblico situazioni e categorie che nulla hanno a che fare con l'interesse pubblico. In secondo luogo, c'è da tener presente il carattere assolutamente integrativo — insisto su questo concetto — del finanziamento pubblico rispetto all'attività dei patronati, come si evince chiaramente dal decreto del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 1947. Infine, vorrei sottolineare la finalizzazione dell'integrazione concessa dallo Stato ai patronati, quale risulta dalle disposizioni del citato decreto, che all'ultimo comma dell'articolo 4 recita testualmente: « I fondi raccolti con il prelevamento della predetta aliquota non possono avere destinazione diversa da quella indicata nel primo comma del presente articolo », il quale parla del finanziamento dei patronati.

Noi sappiamo che non sempre è stato così; non voglio fare il processo al passato, non voglio domandarmi il perchè. Il nostro compito di legislatori è quello di introdurre dei rimedi per situazioni che non vanno. Questo era lo scopo del disegno di legge proposto, e questo, a mio avviso, è anche lo scopo degli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati che ci hanno fatto discutere, e che adesso dovremo votare.

Vorrei poi far notare che gli articoli 2 e 3 introdotti dalla Camera non costituiscono affatto deleghe legislative al Governo. La delega è una riserva di legge, mentre qui sono previsti « atti » che discendono da norme già vigenti e che hanno il chiaro scopo di restringere il potere discrezionale del Ministro del lavoro affidatogli dal decreto n. 804 circa l'accertamento dei requisiti per il riconoscimento (mi riferisco al decreto del Presidente della Repubblica previsto dal 1° comma dell'articolo 2). I colleghi deputati — ed io condivido la loro scelta — hanno trovato una soluzione che limita il potere del Ministro e garantisce quindi ulteriormente gli interessi legittimi delle organizzazioni da cui i patronati promanano. Per quanto riguarda il potere di revoca, osservo che esso è implicito in chi ha la facoltà di esercitare il potere di emettere l'atto amministrativo. Poichè la legge istitutiva dei patronati ne prevede il riconoscimento con decreto del Ministro del lavoro non trovo niente di strano, ma anzi naturale e conforme alla dottrina e alla giurisprudenza, che il Ministro del lavoro abbia, oltre al potere di riconoscere, quello di revocare, anche per il passato.

Faccio poi osservare al collega Pistolese che la modifica introdotta dal Senato, in Aula, al testo dell'ex articolo 3, ora articolo 5, con la sostituzione della parola « maturati » alla parola « fruiti », ha un preciso significato e viene incontro a giuste esigenze.

Io non so, collega Grazioli, se realmente sarebbe stata preferibile la stringatezza del testo approvato dal Senato; non ho lo spirito di corpo che mi porta a difendere comunque il nostro operato. Penso che la Camera ha migliorato il nostro testo; nè mi pare si possa affermare, a ragion veduta, che gli articoli introdotti dalla Camera possano determinare arbitrî; al contrario, possono costituire utile strumento per rimediare ad abusi notoriamente verificatisi. Quindi, lasciamo stare il giornale del Nord!

Il collega Grazioli si è chiesto, poi, che cosa significa « sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale ». Tale criterio è già contenuto nell'articolo 3 del decreto legislativo n. 804, al punto 6), là dove è prevista la possibilità del Ministro del lavoro di modificare gli statuti, sentite le associazioni nazionali dei lavoratori. Aggiungo che il concetto della rappresentatività è caratteristico del nostro ordinamento democratico e si applica ovunque, anche in materia di partecipazione dei sindacati alle attività delle istituzioni; ma prima ancora nella vita politica, onorevole collega Pistolese.

Il senatore Grazioli ha anche parlato di qualità. Ebbene la prassi vuole che il peso specifico della rappresentanza nelle stesse

istituzioni sia proporzionale a quello dell'organismo rappresentato. Concludendo vorrei chiarire al collega Melandri che personale assunto nella presunzione di un rapporto di impiego di diritto pubblico non può accampare diritti: tale presunzione non ha alcuna rilevanza dal punto di vista giuridico. Un negozio giuridico fondato su una presunzione non può determinare legittime aspettative in chi è parte del negozio stesso. Mi sembra dunque che il timore di Melandri sia infondato.

Per queste considerazioni concludo ribadendo il convincimento secondo cui gli emendamenti approvati dalla Camera costituiscono un passo avanti nella direzione di quella successiva e migliore qualificazione dei patronati di cui ho parlato. Vedremo dai fatti, onorevoli colleghi, se questo passo in avanti consentirà di realizzare una migliore qualificazione: se così non sarà è chiaro che il legislatore dovrà emanare ulteriori norme per raggiungere l'obiettivo indicato all'inizio della mia replica, cioè rimettere ordine in una materia alquanto disordinata.

MANENTE COMUNALE, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori, desidero riportare la discussione nell'ambito del testo che è pervenuto emendato dalla Camera, dato che il compito affidato alla Commissione è quello appunto di esaminare le modifiche approvate dall'altro ramo del Parlamento. E devo subito dire che gli articoli aggiuntivi sono stati presentati dal Governo dopo lunga ed ampia discussione durata alcuni giorni, nella quale è stato delibato il problema dei patronati e si è dato l'avvio, proprio in relazione a quanto rilevato dal relatore, senatore Romei, ad una revisione di quelli che erano i criteri già stabiliti nel decreto istitutivo del 1947. Dobbiamo infatti metterci d'accordo, senatore Grazioli, su ciò che vogliamo: vogliamo che i patronati siano effettivamente efficienti o vogliamo che vadano a ruota libera? In sede di indagine conoscitiva sui ritardi dell'INPS si parlò dei patronati di assistenza. In quella occasione, avendo ascoltato i rappresentanti dei patronati, abbiamo potuto appurare l'efficienza e la concretezza di alcuni di essi. Il Governo ha presentato due emendamenti, che sono stati oggetto di esame da parte della Commissione lavoro della Camera, la quale discuteva il provvedimento in sede deliberante.

La revisione dei meccanismi di finanziamento dei patronati e della loro funzionalità ha messo in risalto il fatto che quelli istituiti su iniziativa dei sindacati e delle ACLI hanno strutture rappresentative di un servizio di notevole interesse per i lavoratori. Mi riferivo prima all'indagine conoscitiva svolta presso il Senato — indagine di cui si è parlato anche durante l'esame del disegno di legge alla Camera — che si concluse con un documento votato all'unanimità dai suoi componenti, tra i quali ero anch'io (facevo parte del Comitato ristretto che elaborò il documento medesimo); documento da cui sarebbero dovute scaturire altre inziative ad opera della Commissione, che però non hanno potuto vedere la luce per l'anticipata conclusione della legislatura. Ad ogni modo, l'indagine aveva posto in rilievo varie realtà dei patronati, che devono avere funzionalità periferica tale da essere d'aiuto agli istituti previdenziali. Si è parlato anche della promozione sociale svolta dagli istituti di patronato: all'epoca in cui fu emanato il decreto legislativo n. 804 del 1947, infatti, i patronati non avevano certo avuto quella proliferazione di cui oggi ci lamentiamo, ma erano solo due o tre ed avevano veramente una vita molto grama in quanto svolgevano questa azione di promozione sociale anche in ambienti molto difficili. Oggi, a distanza di tanti anni, con il processo sociale realizzatosi, è anche facile criticare la loro funzione; ma noi dobbiamo riportarci a quella che è stata e deve sempre essere la funzione del patronato, cioè appunto la promozione sociale.

Desidero anche osservare che il senatore Romei, che ringrazio per la puntuale relazione svolta anche in questa occasione, ha voluto giustamente ricordare quanto era stato sollecitato in materia di vigilanza sulla effettiva funzionalità degli istituti di patronato. Il dibattito svoltosi nell'Aula del Senato l'8 gennaio scorso era durato alcune ore e aveva permesso di mettere a fuoco tale funzionalità: in quella occasione si era rilevato come il disegno di legge, d'iniziativa parlamentare ed accettato di buon grado dal Governo, avesse una portata troppo ristretta,

tendendo solo a dare un'interpretazione autentica degli articoli 2 e 6 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 1947. Ora, con gli articoli che sono stati aggiunti su proposta, come dicevo, governativa, ed in accoglimento di istanze pervenute da entrambi i rami del Parlamento, l'interpretazione riguarda sia la funzionalità dei patronati sia i criteri da seguire per pervenire al finanziamento.

Per quanto riguarda la personalità giuridica, era già stato detto durante la prima discussione che i patronati hanno quella privata: nessuno ha mai parlato di personalità giuridica di diritto pubblico.

PISTOLESE. C'è una sentenza della Cassazione...

MANENTE COMUNALE, *sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Lei ha avuto amplissime risposte dal Ministro, durante la seduta al Senato. E quando lei, senatore Pistolese, fa le affermazioni, che sono state riprese da altri parlamentari, in ordine alle sentenze, dovrebbe sapere, perchè è avvocato, come io so, che in qualsiasi repertorio possiamo trovarci di fronte a sentenze della Cassazione a sezioni riunite in contrasto tra loro. Questo non ha mai scandalizzato nessuno, perchè bisogna vedere quale fatto è rappresentato, chi è l'interessato e come si svolge il processo. Noi dobbiamo invece fare riferimento alla sentenza n. 17 del 1970 della Corte costituzionale, che ha chiarito che l'assistenza in sede amministrativa dei lavoratori non può essere in esclusiva dei patronati, perchè anche autonomamente il lavoratore può rappresentare i propri interessi e i propri diritti. In questo senso, la sentenza è rilevante ai fini della scelta operata dal Parlamento circa la natura privata dei patronati. Abbiamo chiarito che i patronati dovevano essere finanziati con contributi di varia natura, non solo dello Stato. In questi giorni si sta approvando il consuntivo del 1975, non del 1977. Gli ispettorati del lavoro stanno compiendo tutti gli accertamenti per l'erogazione del finanziamento, e alla fine, dal rapporto generale, si stabilirà che finanziamento il patronato dovrà ricevere.

Desidero ricordare, perchè lo ha fatto il senatore Antoniazzi, che proprio ieri mattina io ho presieduto una riunione al Ministero del lavoro con la presidenza dell'INPS; nel momento in cui si stanno approntando i provvedimenti tesi alla ristrutturazione dell'istituto, si è parlato anche dei patronati, della loro funzione, della loro attività, di come debbano essere meglio qualificati a livello periferico per essere di aiuto ai lavoratori che vi si rivolgono per avere l'assistenza. Non possiamo assolutamente sentir dire che il disegno di legge al nostro esame è stato preparato per coprire alcune situazioni, anzitutto perchè noi rifuggiamo da questo tipo di coperture e di tutele; d'altra parte, chi ha commesso un fatto illecito deve rispondere come conseguenza delle proprie azioni.

Desidero anche dire che l'articolo 3 aggiunto dalla Camera, come ha ricordato il senatore Romei, non è assolutamente una norma di delega legislativa al Governo, per cui ci sarebbe stato bisogno di altro provvedimento. È previsto che con decreto del Ministro del lavoro siano determinati i criteri per la corresponsione dei finanziamenti, sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale. L'articolo 3 assicura un controllo; non si tratta di disperdere danaro, ma, al contrario, si pone una salvaguardia. Non significa non dare danaro a chi è più debole; significa non dare a chi non ha operato, dare a chi dimostra di aver svolto efficientemente il proprio lavoro.

Desidero infine dire — ha fatto bene il senatore Romei a sottolinearlo, e mi spiace che il senatore Melandri non sia presente in questo momento in Commissione — che è sbagliato affermare che l'ex articolo 3, ora articolo 5, riguarda personale che era dipendente da enti pubblici. Noi abbiamo chiarito che, anzitutto, si tratta di personale dipendente da ente con personalità giuridica privata, come è sempre stato il personale, fin dalla sua fondazione, perchè i patronati sono stati promossi da organizzazioni sindacali che sono associazioni private e da altre associazioni di lavoratori che sono ugualmente associazioni private che, per il fatto stesso di aver promosso i patronati, non potevano attribuire a questi una personalità giuridica pubblica. È sbagliato perciò dire che si tratta

di personale che era dipendente da ente pubblico. Se si è verificato il caso che la funzione svolta dal patronato è stata ritenuta dal magistrato come funzione pubblica (e poteva essere funzione di pubblico interesse, il che è diverso da funzione pubblica del soggetto), e in tale occasione vi è stata una sentenza di riconoscimento, è chiaro che bisognava salvaguardare i diritti già maturati — la prima stesura dell'articolo diceva « fruiti » — proprio per significare che i riconoscimenti ottenuti non potevano essere tolti.

Desidero poi rispondere al senatore Pistolese, che mi ha rivolto una specifica richiesta; io gli rispondo come ha risposto il ministro del lavoro Scotti nel momento in cui il senatore Pistolese in Aula ha sollevato la stessa questione, della quale, peraltro, potrei anche non occuparmi perchè non riguarda un emendamento approvato dall'altro ramo del Parlamento. Il ministro Scotti ha affermato che le associazioni private che danno vita ai patronati devono sapere che questi, pur svolgendo attività di interesse generale, restano all'interno del sistema e delle finalità proprie delle associazioni promoventi, che non possono scaricare sul settore pubblico tutte le loro responsabilità. Questa risposta il ministro Scotti l'ha fornita in Aula in occasione della replica, ed io la posso ripetere con perfetta cognizione al senatore Pistolese nel momento in cui ripropone lo stesso interrogativo, per il quale non gli è bastata la risposta del Ministro.

Concludo con la richiesta di approvazione degli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati e del provvedimento così come è pervenuto alla Commissione lavoro del Senato.

P R E S I D E N T E . Passiamo all'esame delle singole modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

L'articolo 1 non è stato modificato dalla Camera dei deputati. Do lettura dell'articolo 2 aggiunto dalla Camera dei deputati:

Art. 2.

Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro, si provvede alla determinazione di criteri concreti e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804.

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto di cui al comma precedente, al controllo della sussistenza dei requisiti nei confronti degli istituti di patronato già costituiti.

Il Ministro dispone la revoca del decreto di approvazione di cui all'articolo 2, secondo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nei confronti degli istituti di patronato ove risultasse la mancanza dei requisiti necessari.

P I S T O L E S E . Dichiaro il mio voto contrario tanto all'articolo 2 quanto all'articoli 3. I predetti articoli, aggiunti dalla Camera dei deputati, sono viziati di incostituzionalità per violazione dell'articolo 76 della Costituzione, che impone la determinazione di criteri allorquando si concede una delega al Governo.

Tali articoli aggiuntivi potrebbero essere addiritura pleonastici se si desse un'interpretazione più obiettiva all'articolo 2 del testo istitutivo, dove sono indicati perfettamente condizioni e criteri per la costituzione dei patronati.

Gli articoli suddetti violano quindi l'articolo 76 della Costituzione, mentre l'attuale articolo 5 ne viola l'articolo 3.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 2 nel testo modificato dalla Camera dei deputati.

È approvato.

Do lettura dell'articolo 3 aggiunto dalla Camera dei deputati:

Art. 3.

Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro da emanare entro tre mesi

dall'entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni promotrici maggiormente rappresentative sul piano nazionale, sono determinati i criteri per la corresponsione dei finanziamenti e per la documentazione necessaria che dimostri l'attività svolta.

È approvato.

Gli articoli 4 e 5, corrispondenti agli articoli 2 e 3 del testo del Senato, non sono stati modificati dalla Camera dei deputati.

L'esame degli articoli è così esaurito.

Ricordo che nel testo approvato dalla Camera dei deputati il titolo del disegno di legge è stato così modificato: « Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, nonchè integrazioni allo stesso decreto ».

P I S T O L E S E . Dichiaro il mio voto contrario alla nuova formulazione del titolo del disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il titolo del disegno di legge nel testo di cui ho dato lettura.

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

P I S T O L E S E . Prendo la parola per dichiarazione di voto, ringraziando innanzitutto l'onorevole Sottosegretario per aver accolto come raccomandazione, presso l'altro ramo del Parlamento, un ordine del giorno mirante alla tutela del personale dipendente dai patronati e che accoglieva in sè il contenuto di modifiche da noi presentate in tal senso. Esso era infatti così formulato:

« La Camera,

considerata l'esigenza di non disperdere la professionalità conseguita dal personale in servizio presso gli istituti di patronato e di assistenza sociale e di assicurare agli stessi una continuità di lavoro nel caso in cui qualche patronato cessi di svolgere la propria attività,

impegna il Governo,

a predisporre uno strumento idoneo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge che consenta la possibilità dell'assorbimento da parte di enti che operino nel settore della previdenza ed assistenza sociale del personale che alla data del 31 dicembre 1979 aveva con l'ente di patronato un rapporto di lavoro a tempo indeterminato ».

Ciò ricordato, ribadisco il nostro voto contrario al provvedimento, per i motivi ripetutamente illustrati.

Desidero affermare, perchè rimanga agli atti della Commissione, che il disegno di legge non può essere considerato di carattere interpretativo ma di carattere innovativo, quindi con efficacia *ex nunc*. La dimostrazione di quanto da me affermato è nel fatto che, mentre il titolo parla di interpretazione autentica delle norme, l'articolo 1 afferma che gli istituti di patronato e di assistenza sociale « hanno personalità giuridica di diritto privato ». Non dice, come avrebbe dovuto dire in un disegno di legge di interpretazione autentica, che gli istituti di patronato e di assistenza sociale « hanno sempre avuto » personalità giuridica di diritto privato. Il provvedimento non può, pertanto, costituire una interpretazione autentica; vi è un contrasto fra il titolo e l'articolo 1 del provvedimento. Pertanto il disegno di legge va considerato innovativo, con efficacia *ex nunc*.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto, metto ai voti nel suo complesso il disegno di legge con le modifiche approvate.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 17,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore DOTT GIOVANNI BERTOLINI