

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 3313

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CICCANTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 FEBBRAIO 2005 (*)

—————

Rappresentanza delle associazioni nazionali di promozione
sociale nel Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell’INAIL

—————

—————
() Testo ritirato dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge ci proponiamo di modificare l'articolo 55, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144 che nel Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL riserva un posto soltanto all'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (ANMIL) ignorando la presenza di altre associazioni di categoria. Questa disparità di trattamento è oggi ancora più evidente in quanto sul territorio nazionale si è radicata l'Unione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro, che, peraltro, è iscritta come l'ANMIL nel Registro delle Associazioni nazionali di promozione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Riteniamo opportuno ricostruire gli antecedenti giuridici che hanno portato alla composizione del Consiglio di indirizzo e vigilanza degli enti previdenziali.

Com'è noto, la legge 9 marzo 1989, n. 88 sulla ristrutturazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro nell'articolo 55 ha previsto che l'INAIL, sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro, «adempie alle funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi di erogazione delle prestazioni...».

Quindi la legge 24 dicembre 1993, n. 537 su «Interventi correttivi di finanza pubblica» nell'articolo 1, comma 32 ha previsto la delega al Governo di uno o più decreti legislativi «diretti a riordinare o sopprimere enti pubblici di previdenza e assistenza».

Inoltre nel comma n. 33 sono stati indicati i criteri da seguire nell'ambito della stessa delega.

È stato, quindi, emanato il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 in materia di riordine e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza che ha determinato i «principi comuni e generali per la gestione delle forme di previdenza e assistenza obbligatoria», affidando all'INAIL le funzioni attinenti alla materia infortunistica (articolo 1, comma 1, decreto legislativo n. 479/94).

Sempre nel decreto legislativo n. 479/94 sono previsti ulteriori decreti concernenti l'organizzazione ed il funzionamento degli enti previdenziali secondo criteri di carattere generale individuati nell'articolo 3.

È proprio in detto articolo 3 che per gli enti pubblici di previdenza si prevedono nuovi organi quali il presidente, il consiglio di amministrazione, il Consiglio di indirizzo e vigilanza, il collegio dei sindaci, il direttore generale. In particolare l'articolo 3, comma quarto, stabilisce quanto segue: «Il consiglio di indirizzo e vigilanza individua le linee di indirizzo generale dell'ente; elegge tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti il proprio presidente; nell'ambito della programmazione generale determina gli obiettivi strategici pluriennali e approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo, nonché i piani pluriennali di investimento e disinvestimento predisposti dal consiglio di amministrazione, verificandone i risultati ... omissis ... il Consiglio dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP è composto da ventiquattro membri dei quali la metà in rappresentanza delle confederazioni sindacali dei lavoratori dipendenti maggiormente rappresentative sul piano nazionale, dei datori di lavoro, e, relativamente all'INPS e all'INAIL dei lavoratori autonomi, secondo criteri che tengano conto delle esigenze di rappresentatività e degli interessi cui le funzioni istitu-

zionali di ciascun ente corrispondono. Il Consiglio dell'ISPEMA è composto da dodici membri scelti secondo i criteri predetti».

Infine, si giunge alla legge 17 maggio 1999, n. 144 che all'articolo 55, comma quarto, integra il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL con un rappresentante dell'ANMIL.

Con questo il legislatore ha inteso attribuire all'ANMIL un diritto di rappresentanza *ex lege* partendo forse dal presupposto che in quel momento l'Associazione in questione era l'unica concretamente presente sul territorio nazionale. In ogni caso si impone un ripensamento modificativo del legislatore per evitare che vengano violati principi intangibili della Costituzione.

Anzitutto appare di tutta evidenza che gli enti associativi di diritto privato, radicati sul principio della libertà di associazione sancito dall'articolo 18 della Costituzione, possono rappresentare e tutelare solo i soggetti legati volontariamente dal vincolo associativo: enti privati «ad appartenenza necessaria» non possono esistere poiché un soggetto privato non può ordinariamente agire nella sfera giuridica altrui, senza un apposito conferimento di poteri da parte dei soggetti interessati.

La tutela e rappresentanza di una categoria è tipica della struttura di un ente a carattere associativo, la cui rilevanza pubblica è determinata dal legislatore, con l'attribuire appunto a quell'ente la potestà di incidere in senso favorevole negli interessi, singoli ed unitari, dei componenti il gruppo di cui l'ente pubblico assume la figura di soggetto esponenziale.

Conseguentemente nell'attuale scenario delle associazioni, nessuna di esse può avere la pretesa di autoqualificarsi «unica associazione che per legge rappresenta e tutela tutta la categoria».

In particolare, l'ANMIL non ha il diritto di porsi come unica referente degli invalidi del lavoro, in quanto rientra nel novero delle

associazioni trattate nel capitolo II del titolo II del codice civile.

È opportuno ricordare che l'ANMIL, nata come associazione privata, venne trasformata in ente pubblico allo scopo di affidarle la gestione di alcune forme obbligatorie di previdenza e assistenza. Questa situazione di fatto e di diritto si è protratta fino all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Tale decreto, che disponeva la devoluzione di funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e all'INAIL, ha mutato completamente il quadro istituzionale. Infatti, il predetto decreto ha disposto non soltanto la devoluzione di funzioni statali in senso stretto, ma anche, giovandosi del criterio del «riaccorpamento delle funzioni», di quelle di enti pubblici nazionali e interregionali.

Ciò con la conseguenza ultima di provocare la riduzione o l'annientamento delle funzioni di molti enti pubblici e, quindi, la necessità di un procedimento ricognitivo dell'ulteriore consistenza sia delle funzioni di certi enti, sia della natura pubblica o privata, sia - infine - della ricostituzione o costituzione *ex novo* in forma associativa degli enti coinvolti nel vasto fenomeno della devoluzione.

Il caso dell'ANMIL è stato precisamente uno di questi. Secondo il disposto del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ed in particolare dell'articolo 115: «gli enti di cui all'allegata tabella B, complessa l'annotazione finale, che abbiano una struttura associativa, continuano a sussistere come enti morali assumendo la personalità giuridica di diritto privato con il decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell'articolo precedente e ad essi individualmente relativo. Essi conservano la titolarità dei beni necessari allo svolgimento delle attività associative, nonché di quelle derivanti da atti di liberalità o contributi degli associati.

Il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979, intitolato «Perdita della per-

sonalità giuridica di diritto pubblico dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro», ha sostanzialmente attuato la disposizione del richiamato articolo 115 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Coerentemente con le considerazioni svolte, l'articolo 4 della legge n. 144 del 17 maggio 1999 dovrebbe essere corretto nel senso che nel Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL è presente non un rappre-

sentante dell'ANMIL ma un rappresentante delle associazioni di categoria, con personalità giuridica e non.

Quanto al criterio da seguire per la designazione di detto rappresentante è preferibile quello della «maggiore rappresentatività», a rotazione, tra le associazioni nazionali di promozione sociale, iscritte nel registro di cui alla legge 7 dicembre 2000, n. 383 e relativo Regolamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 55, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144, la prima parte del secondo periodo, è sostituita dai seguenti: «Il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INAIL è composto da venticinque membri, uno dei quali in rappresentanza delle associazioni nazionali di promozione sociale di cui alla legge 7 dicembre 2000 n. 383 che rappresentano e tutelano i mutilati ed invalidi del lavoro.

2. Ai fini della individuazione del rappresentante di cui al comma precedente il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adoterà il criterio della rotazione tra le associazioni aventi titolo, sulla base della maggiore rappresentatività sul territorio nazionale».

Art. 2.

1. La presente legge entrerà in vigore successivamente alla prima scadenza ordinaria del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

