

*Nota sul finanziamento diretto e indiretto del sindacato*

La *Nota* è stata curata dal Prof. Giuliano Amato. L'Isle ha raccolto e ordinato il materiale rilevante, mentre per l'elaborazione e la predisposizione del testo ci si è avvalsi della collaborazione della dott.ssa Anna Pirozzoli dell'Università degli Studi Niccolò Cusano di Roma.

1. Gli artt. 23 e 24 dello Statuto dei lavoratori consentono ai dirigenti delle rappresentanze sindacali di ogni unità produttiva di usufruire di *permessi sindacali* che li autorizzano ad assentarsi dal lavoro per il tempo necessario all'espletamento di specifiche attività inerenti il proprio mandato<sup>1</sup>. Qualora le attività svolte siano connesse alla loro rappresentanza aziendale (RSA/RSU) è possibile inoltrare una richiesta di permesso "retribuito" (nel senso che la retribuzione del lavoratore è a carico del datore di lavoro), altrimenti se le attività sono di natura sindacale ma non legate alla vita aziendale è possibile fruire di un permesso "non retribuito". È opportuno precisare che possono usufruire dei permessi sindacali anche i componenti degli organi direttivi, provinciali e nazionali, delle associazioni di cui all'articolo 19 dello Statuto dei lavoratori per la partecipazione alle riunioni degli organi suddetti (art. 30, l. 300/70).

Per il settore del pubblico impiego lo strumento dei permessi sindacali è regolato dal Contratto collettivo nazionale quadro 1998, e come tutti i principi dello Statuto dei lavoratori è stato recepito con valenza normativa tramite il d.lgs. 165 del 2001 che ne ha demandato la specifica disciplina alla contrattazione collettiva (artt. 42 e 50).

Tuttavia, qualora il lavoratore sia chiamato a ricoprire cariche sindacali provinciali o nazionali (art. 31 dello Statuto), egli può avvalersi del diverso istituto dell'*aspettativa* per motivi sindacali. Per un'analisi dell'istituto è opportuno in primo luogo porre l'accento sui profili che differenziano la disciplina dell'aspettativa sindacale nell'ambito di un rapporto di lavoro privato da quella che ne regola il funzionamento nel pubblico impiego.

Nell'ambito di un rapporto di lavoro privato l'aspettativa consente al lavoratore di svolgere l'attività sindacale sospendendo il rapporto lavorativo con l'azienda - senza tuttavia risolverlo - fino alla cessazione del mandato. In sostanza, si instaura un nuovo rapporto a favore del sindacato fondato sulla sussistenza di una formale investitura della carica sindacale formulata con delibera della segreteria della rispettiva organizzazione sindacale. È importante rilevare che, di norma, per l'intero periodo di durata del mandato rappresentativo si parla di aspettativa "non retribuita" poiché gli oneri retributivi e quelli contributivi non sono più a carico del datore di lavoro: i primi ricadono sul sindacato, mentre i secondi (come contributi figurativi) sullo Stato<sup>2</sup>. In capo al datore di lavoro restano altri obblighi altrettanto

---

<sup>1</sup> Tra gli strumenti posti a tutela dei rappresentanti sindacali che operano all'interno delle aziende, gli artt. 18 co. 7 e 22 della l. 300/70 prevedono un limite al licenziamento e un limite al trasferimento all'esterno dell'unità produttiva. Sebbene con regole differenti, anche l'art. 22 del d.lgs. 165 del 2001, ha previsto una limitazione al trasferimento dei dirigenti sindacali che operano nella pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Sulla base dell'art. 1 della l. 335 del 1995, l'art. 3 del d.lgs. 564/96 - in combinato disposto con l'art. 31 della l. 300/70 - disciplina le modalità di accreditamento della contribuzione figurativa presso la gestione previdenziale interessata per i lavoratori in

importanti, ad esempio, il mantenimento del posto di lavoro, la maturazione degli scatti di anzianità e il pagamento di alcune indennità.

Se nei rapporti di lavoro privato è prevista - oltre ai permessi sindacali - una forma di aspettativa "non retribuita", (e solo eccezionalmente si incontrano ipotesi di distacco sindacale "retribuito" in cui, quindi, il datore di lavoro continua a sostenere gli oneri retributivi e contributivi in favore del lavoratore)<sup>3</sup>, nel pubblico impiego la disciplina è differente. Infatti - eccetto l'ipotesi regolata dall'art. 12 del Contratto collettivo nazionale quadro 1998 tra l'ARAN e le confederazioni sindacali<sup>4</sup> - il lavoratore del pubblico impiego che sia componente non eletto degli organismi direttivi delle confederazioni o delle organizzazioni sindacali rappresentative, può avvalersi - in base alle previsioni dei contratti collettivi - del distacco sindacale "retribuito"<sup>5</sup>. Nel corso di tale distacco tutti gli oneri economici restano a carico del datore di lavoro distaccante (l'Amministrazione di provenienza), il quale, nonostante l'assenza di una prestazione lavorativa a suo favore, continua ad adempiere i propri obblighi retributivi e contributivi. La *ratio* di tale scelta legislativa probabilmente risiede nella rilevanza che si attribuisce alla funzione svolta dal rappresentante sindacale in favore degli interessi collettivi: un *munus publicum* che giustifica anche la presa in carico da parte dello Stato della contribuzione figurativa per tutto il periodo dell'aspettativa, con il conseguente mantenimento per il lavoratore della propria posizione assicurativa e previdenziale.

Le norme di funzionamento dei permessi e dei distacchi nel pubblico impiego sono indicate nel d.lgs. 165 del 2001 e regolate dal CCNQ 1998 e successive modificazioni, che - a differenza di quanto avviene nei rapporti di diritto privato in cui alcune prerogative sono definite aziendalmente - ne predetermina il numero complessivo: questo, in base all'art. 6 del CCNQ

---

aspettativa non retribuita chiamati a ricoprire funzioni pubbliche elettive o cariche sindacali.

<sup>3</sup> Si tratta in genere delle grandi aziende ex pubbliche in cui è presente un'espressa volontà contrattuale: è il caso, ad esempio, dell'ENEL e della TELECOM.

<sup>4</sup> Secondo l'ipotesi di cui sopra possono fruire di aspettative sindacali non retribuite per tutta la durata del loro mandato i dirigenti sindacali che ricoprono cariche in seno agli organismi direttivi statutarie delle proprie confederazioni e organizzazioni sindacali rappresentative.

<sup>5</sup> Con la pronuncia n. 5661, dell'8 giugno 1999, la Corte di Cassazione è intervenuta sul tema della distinzione tra l'istituto dell'aspettativa e quello del distacco, specificando che un aspetto caratteristico dell'aspettativa è dato dalla carenza di prestazioni lavorative per tutto il tempo in cui si riveste la carica elettiva o sindacale, mentre nell'istituto del distacco il rapporto di lavoro non perde la sua efficacia e non pone in moratoria le sue contrapposte obbligazioni fondamentali, modificandosi solo in relazione al soggetto che temporaneamente diventa beneficiario della prestazione lavorativa. Tale differenza giustifica la sospensione dell'adempimento degli obblighi retributivi gravanti sul datore di lavoro nel caso di aspettativa, e la permanenza, invece, di tali obblighi nella seconda ipotesi.

1998, “per la durata del presente contratto, è pari a n. 2.584 e costituisce il limite massimo dei distacchi fruibili in tutti i comparti e aree di contrattazione, fatto salvo quanto previsto dall’art. 20 comma 1”. Inoltre l’art.11 del CCNQ 1998 ripartisce il contingente delle ore di permesso costituito da n. 475.512 ore in ragione di anno, assegnandone 47.551 alle confederazioni dei comparti e delle aree dirigenziali, 385.877 alle organizzazioni di categoria rappresentative e 42.084 alle aree dirigenziali.

Dieci anni dopo l’Accordo quadro del 1998, il legislatore sceglie di razionalizzare e ridurre i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali nel pubblico impiego, perseguendo una politica di contenimento della spesa e di valorizzazione delle professionalità con la l. 133 del 2008 (di conversione del decreto-legge 112 del 2008) e con il decreto del Ministero della pubblica amministrazione e l’innovazione del 23 febbraio 2009. Con quest’ultimo, a decorrere dal 1° luglio 2009, si è proceduto alla diminuzione del 15% del contingente dei distacchi e dei permessi sindacali autorizzabili a favore del personale dipendente delle amministrazioni di cui agli artt. 1, co. 2, e 70 co. 4, del d.lgs. 165 del 2001, nonché alla razionalizzazione di tali prerogative, rimandando all’ARAN il compito di provvedervi per mezzo di accordo quadro con le confederazioni rappresentative. L’accordo, che è stato sottoscritto il 9 ottobre 2009, interessa il personale ricompreso nei Comparti ma non il personale dirigente dell’area Regioni-Autonomie locali, e il personale dirigente sanitario, tecnico, professionale, amministrativo e medico-veterinario dell’area Servizio sanitario nazionale i cui contingenti restano quelli indicati dal CCNQ del 3 ottobre 2005. Anche a seguito di questo “ridimensionamento”, i dati diffusi il 19 ottobre 2011 dal Ministero della pubblica amministrazione e la semplificazione segnalano che le giornate di assenza dei pubblici dipendenti per motivi sindacali nel 2010 rappresentano lo 0,16% delle giornate complessive di lavoro, corrispondono a 3.655 dipendenti/anno (pari a un dipendente su 550) e si traducono in un costo complessivo annuo valutabile in 113.277.390 euro<sup>6</sup>.

#### **Quali sono le opzioni per ridurre questa spesa?**

**La prima - e la più drastica - è quella di adottare nel pubblico la regola che prevale nel privato, e cioè porre a carico del sindacato la retribuzione del dipendente chiamato ad incarichi sindacali fuori dal luogo di lavoro. Va segnalato che una tale opzione, ammesso che sia tollerabile dai grandi sindacati, difficilmente lo sarebbe da quelli**

---

<sup>6</sup> Può essere utile rilevare che, oltre alla disponibilità sul sito ufficiale del Governo delle relazioni sullo stato della PA in cui sono indicate le giornate di assenza per distacchi e permessi sindacali usufruiti dai dipendenti in ciascun anno, dalla fine del 2009 è entrato a regime un sistema informatizzato (nel sistema centrale GEDAP del Dipartimento della Funzione pubblica) di rilevazione delle prerogative sindacali che consente di monitorare, quasi in tempo reale, il numero di giornate e ore di assenza dal servizio riferibili all’attività sindacale.

**minori, pur rappresentativi come ad esempio i sindacati di polizia, che mai avrebbero le risorse per sostenere la spesa.**

**La seconda opzione è quella seguita sino ad ora, e cioè quella di ulteriori riduzioni del contingente.**

**La terza opzione potrebbe essere quella di incentivare i sindacati a utilizzare propri iscritti in pensione per gli incarichi direttivi fuori dai luoghi di lavoro. L'ipotesi potrebbe essere collocata nei contratti in modo da trovare in questi le appropriate modalità di incentivazione.**

2. Le organizzazioni sindacali forniscono assistenza ai lavoratori anche attraverso gli *istituti di patronato* che erogano gratuitamente servizi di consulenza, informazione, assistenza e tutela in favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani e stranieri, per il conseguimento in Italia e all'estero di prestazioni in materia di sicurezza sociale, di immigrazione ed emigrazione. La legge n. 152 del 2001 regola l'attività dei patronati, ampliandone le funzioni originariamente assegnate dal d.l.c.p.s. n. 804 del 1947, e in seguito incrementate dall'art. 12 dello Statuto dei lavoratori, dalla legge n. 112 del 1980 (che tra l'altro ne sancisce la personalità giuridica di diritto privato), dalla normativa in materia di asilo politico, di ingresso e di soggiorno dei cittadini extracomunitari, dalla legge n. 241 del 1990 sulla trasparenza amministrativa e sulla partecipazione al procedimento, e dalla legge n. 328 del 2001 che ha stabilito nuovi compiti del patronato sul territorio a sostegno del *welfare* locale.

Gli istituti di patronato riconosciuti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - cui compete la vigilanza sull'ordinamento e sulle attività svolte, e la gestione del loro finanziamento - sono promossi dalle organizzazioni sindacali e dalle altre associazioni che annoverano nei loro statuti finalità assistenziali. Questi - secondo i dati forniti da CE.PA, C.I.P.A.S, C.I.PLA e CO.PA.S.<sup>7</sup> - nel 2010 hanno lavorato complessivamente 11.410.995 pratiche, di cui 6.448.274 nuove pratiche del settore previdenza, infortuni sul lavoro, accesso dei cittadini ai benefici socio-assistenziali, e 4.962.721 pratiche concernenti il riconoscimento di un diritto al cittadino.

È ben noto che prima dell'intervento della legge n. 112 del 1980, furono formulate diverse ipotesi circa la natura di tali istituti, alimentate dalla presenza del controllo e della vigilanza da parte della Pubblica Amministrazione, e soprattutto dall'intervento del finanziamento pubblico a loro sostegno. Oltre infatti ai finanziamenti da parte dell'associazione

---

<sup>7</sup> I dati sono stati diffusi nel corso del convegno tenuto a Roma il 15 novembre 2011, sul tema "*Guardare al futuro: il sistema dei Patronati da sempre al servizio dei cittadini*", promosso da CE.PA, C.I.P.A.S, C.I.PLA e CO.PA.S.

promotrice, i patronati ricevono un finanziamento pubblico attraverso un fondo specifico accantonato presso gli istituti di previdenza (“Fondo patronati”) e alimentato da un’aliquota (0,226%) dei contributi assicurativi versati ogni anno dai lavoratori e dai datori di lavoro a Inps, Inpdap (confluito nell’Inps dal 1° gennaio 2012), Inail e Ipsema, per uno stanziamento complessivo a carico dell’Istituto (comprensivo della quota del soppresso Inpdap) pari oggi a 423.299.420,00 euro, previsto in sede di I nota di variazione al preventivo 2012<sup>8</sup>. Il finanziamento è trasferito ai patronati in maniera proporzionale rispetto all’attività svolta, secondo il sistema di punteggio previsto dal D.M. n. 193 del 2008 (“Regolamento per il finanziamento degli istituti di patronato, ai sensi dell’articolo 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152) che assegna a ciascun intervento un punteggio compreso tra i valori 0 e 6, a cui si sommano i punteggi assegnati in base alle sedi territoriali operative.

Per effetto del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010) il fondo patronati è stato ridotto di novanta milioni di euro nel triennio 2010/2012 come previsto dall’art. 12, comma 12-terdecies, secondo il quale per ciascuno degli esercizi finanziari 2011-2013 gli specifici stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli istituti di patronato sono “complessivamente e proporzionalmente ridotti di 30 milioni di euro annui”.

Questa rimodulazione è avvenuta in coincidenza con il processo di telematizzazione dell’INPS in seguito al quale, per via della scarsa alfabetizzazione informatica della popolazione, numerose persone si sono indirizzate verso i servizi gratuiti del patronato, il quale negli ultimi periodi ha registrato un notevole incremento delle richieste di assistenza gratuita. Sicché, al considerevole risparmio di gestione per l’INPS (quantificato in circa 67 milioni di euro dai patronati INAS, INCA e ITAL), corrisponde un incremento del 35% dell’utenza presso le sedi dei patronati, in particolare di quelli promossi da CGIL, CISL e UIL, poiché i “piccoli” patronati cercano di eludere le previsioni del D.M. n. 193 del 2008 evitando di patrocinare le pratiche non finanziate dal fondo (quali, ad esempio, le ricostruzioni di pensioni per motivi reddituali, e la ricongiunzione della posizione assicurativa). Infine, la collaborazione dei patronati in questo nuovo sistema informatizzato che prevede l’invio telematico delle pratiche, può comportare un vantaggio economico anche per il Ministero del Lavoro con un risparmio sulle risorse impiegate per la funzione ispettiva di controllo dell’attività

---

<sup>8</sup> I dati sono indicati nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2011*, presentata al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro dell’Economia e delle Finanze il 15 giugno 2012, reperibile sul sito del Ministero dell’Economia e delle Finanze, [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it).

dichiarata dai patronati, tramite una verifica incrociata più agevole e una riduzione delle possibilità di errori.

C'è da dire che sul finanziamento pubblico degli istituti di patronato sono state sollevate molte obiezioni: per un verso sulla "motivazione" che legittima tale forma di finanziamento, per altro verso sugli eventuali vantaggi economici che questi finanziamenti potrebbero portare alle associazioni promotrici.

Quanto al primo dei due aspetti la Corte costituzionale con la sentenza n. 42 del 2000 - che ha dichiarato inammissibile il referendum avente ad oggetto la normativa che prevede tali istituti - ha precisato che i patronati (qualificati dalla legge n. 112 del 1980 come persone giuridiche di diritto privato) rispondono a una precisa finalità dettata dall'art. 38 della Costituzione. Secondo l'art. 38 - ha scritto la Corte - la protezione dei diritti previdenziali dei lavoratori è bensì possibile in base alla libera iniziativa degli stessi lavoratori, ma rientra tra i fini e compiti costituzionalmente assegnati allo Stato, che vi provvede con "organi ed istituti predisposti" dallo Stato stesso. È qui che rientrano dunque i patronati, i quali - ha aggiunto la Corte - devono svolgere l'attività di assistenza e tutela dei lavoratori per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni previdenziali e assistenziali senza fine di lucro e trattando in posizione di eguaglianza la generalità di tutti i lavoratori. Questo duplice carattere, che rappresenta il connotato essenziale della previdenza pubblica e di ciò che è ad essa strumentale, identifica un'ipotesi di "nucleo costituzionale irrinunciabile" che rappresenta un nuovo limite individuato dalla Corte all'ammissibilità del referendum<sup>9</sup>.

Resta da chiarire quale sia il rapporto economico-finanziario che lega le associazioni promotrici agli istituti di patronato. Sembra evidente che il funzionamento dei patronati non comporti un finanziamento pubblico, sia pur indiretto, delle associazioni o organizzazioni promotrici. C'è per la verità un'unica disposizione (non legislativa, ma statutaria) che può essere letta in questa chiave e cioè quella secondo cui, nel caso di scioglimento dell'ente, la devoluzione dell'intero patrimonio di quest'ultimo in favore

---

<sup>9</sup> Nella sentenza n. 42 del 2000 la Corte costituzionale afferma che la Costituzione "esige che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali - sostanziali e strumentali - cioè 'gli organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato' di cui all'art. 38 e che le prestazioni offerte da tali strutture non siano oggetto di attività lucrativa e siano disponibili dalla generalità dei lavoratori. Questo è il nucleo costituzionale irrinunciabile, un nucleo che lascia largo spazio alla discrezionalità legislativa, nella disciplina degli aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia. Di contro, l'abrogazione referendaria del decreto n. 804 del 1947 contraddice puntualmente questo nucleo, eliminando strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili a quelle previste dall'art. 38, quarto comma, della Costituzione e finendo per trasferire le loro attività, oggi non lucrative e garantite a tutti i lavoratori, al campo dell'autonomia privata, cioè delle libere scelte individuali".



dell'organizzazione promotrice (cfr., ad esempio, art. 19 dello Statuto INAS; art. 25 dello Statuto INCA; art. 14 dello Statuto EPASA).

Al di là di ciò dal flusso di denaro per i patronati non risulta un guadagno per l'associazione promotrice, tanto è vero che i bilanci degli stessi patronati depositati presso il Ministero del Lavoro - secondo quanto previsto dall'art. 14, lett. b, della l. 152 del 2001 - mostrano una situazione economico-finanziaria molto articolata. Dai bilanci degli ultimi anni, infatti, risulta che il finanziamento pubblico non è sufficiente a coprire tutte le voci di spesa riguardanti il personale e il funzionamento degli istituti di patronato, sicché i risultati positivi dei bilanci (o quantomeno il loro pareggio) derivano dagli sforzi finanziari fatti dalle organizzazioni promotrici che giungono a coprire ampie percentuali di spesa per la gestione dei patronati<sup>10</sup>.

**Sembra in ogni caso assai dubbio ripetere il taglio del finanziamento, già effettuato nel 2010, se non altro perché non si vede come esso possa andare legittimamente a beneficio del bilancio dello Stato. Si tratta infatti non di tributi, ma di quote di contributi obbligatori che, ove ridotte, dovrebbero tornare al monte contributi.**

**Sono caso mai utili modifiche volte a migliorare l'efficienza del sistema e a ridurre lo spazio per il "free riding" dei patronati meno efficienti a danno dei più efficienti. Ciò può avvenire prevedendo per l'allocazione del finanziamento criteri non solo quantitativi, ma anche qualitativi (un mix non inferiore a valori predefiniti fra pratiche a punteggio alto e pratiche a punteggio zero, qualità e quantità delle risorse strumentali e tecnologiche a disposizione, dimostrata disponibilità di tutte le iniziative utili per prevenire il contenzioso, copertura adeguata del territorio nazionale). Dell'applicazione di tali criteri dovrebbe dare atto un'apposita relazione dell'INPS, della quale dovrebbe poi tener conto il Ministero del Lavoro ai fini dell'allocazione.**

3. I *centri autorizzati di assistenza fiscale* (c.a.f.) sono stati introdotti nel nostro ordinamento dall'art. 78 della l. n. 413 del 1991 al fine di agevolare lavoratori, pensionati e piccole aziende nell'adempimento degli obblighi fiscali, e migliorare la collaborazione tra contribuenti e fisco nella fase di predisposizione e presentazione delle dichiarazioni fiscali avvalendosi del servizio telematico predisposto dall'Amministrazione finanziaria. In seguito, la loro attività è stata regolata dal d. lgs. n. 241 del 1997, così come successivamente integrato dal d. lgs. 480 del 1998, in cui vi è l'elencazione dei soggetti abilitati alla costituzione di centri di assistenza

---

<sup>10</sup> Qui si è considerato in particolare il *Bilancio 2011* messo a disposizione dall'INCA-CGIL.

fiscale<sup>11</sup> - costituiti nella forma di società di capitali - che svolgono la propria attività previa autorizzazione da parte delle Direzioni regionali dell' Agenzia delle Entrate che, insieme alla Direzione Centrale per l' Accertamento dell' Agenzia delle Entrate, effettuano altresì la vigilanza sull' attività svolta dai centri di assistenza fiscale.

La normativa distingue due categorie di centri di assistenza fiscale: i *c.a.f. imprese*, i quali prestano l' attività di assistenza fiscale a favore delle imprese associate a quelle organizzazioni che hanno costituito i c.a.f. stessi, nonché a favore dei soci di società di persone, dei partecipanti all' impresa familiare e del coniuge partecipante all' azienda coniugale; i *c.a.f. dipendenti*, i quali, invece, prestano attività per i contribuenti non titolari di reddito di lavoro autonomo e di reddito d' impresa, ossia lavoratori dipendenti, pensionati e prestatori di collaborazioni coordinate e continuative.

Per ogni singola dichiarazione dei redditi (più correttamente per le attività indicate nel co. 4 dell' art. 34 del d. lgs. 241 del 1997) i c.a.f. dipendenti ricevono un compenso a carico dello Stato originariamente disposto dall' art. 38, co. 1 nella quota di 25.000 lire per ciascuna dichiarazione elaborata e trasmessa, quota in seguito riformulata con la legge n. 296 del 2006 e, recentemente, con la legge n. 183 del 2011 (cd. "legge di stabilità") nel valore di 14,00 euro per ciascuna dichiarazione elaborata e trasmessa (anziché 16,29 euro come previsto dal DM del 14 giugno 2011), e nel valore di 26,00 euro per l' elaborazione e la trasmissione dei modelli 730 in forma congiunta (anziché 32,58 euro). Questo meccanismo genera un circolo virtuoso di cui beneficia tanto il singolo cittadino (per il godimento del servizio), quanto lo Stato (per la correttezza delle operazioni svolte).

---

<sup>11</sup> L' art. 32 del d. lgs. 241 del 1997 prevede che i centri di assistenza fiscale "possono essere costituiti dai seguenti soggetti: a) associazioni sindacali di categoria fra imprenditori, presenti nel Consiglio nazionale dell' economia e del lavoro, istituite da almeno dieci anni; b) associazioni sindacali di categoria fra imprenditori, istituite da almeno dieci anni, diverse da quelle indicate nella lettera a) se, con decreto del Ministero delle finanze, ne è riconosciuta la rilevanza nazionale con riferimento al numero degli associati, almeno pari al 5 per cento degli appartenenti alla stessa categoria, iscritti negli appositi registri tenuti dalla camera di commercio, nonché all' esistenza di strutture organizzate in almeno 30 province; c) organizzazioni aderenti alle associazioni di cui alle lettere a) e b), previa delega della propria associazione nazionale; d) organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e pensionati od organizzazioni territoriali da esse delegate, aventi complessivamente almeno cinquantamila aderenti; e) sostituti di cui all' articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, aventi complessivamente almeno cinquantamila dipendenti; f) associazioni di lavoratori promotrici di istituti di patronato riconosciuti ai sensi del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, aventi complessivamente almeno cinquantamila aderenti".

A tal proposito è opportuno ricordare che dal 2006 la presentazione dei modelli 730 non rappresenta più un'attività esclusiva dei c.a.f., ma può essere effettuata anche dai professionisti abilitati<sup>12</sup> che, in virtù dell'art. 1, co. 333 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), godono dei compensi spettanti per le attività legate alla elaborazione dei modelli 730<sup>13</sup>. Questa integrazione giunge a seguito dell'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea (30 marzo 2006) la quale si è pronunciata sulla legittimità della normativa italiana relativa alla riserva esclusiva ai centri di assistenza fiscale sulle attività di consulenza e assistenza in materia tributaria tra cui rientra l'attività di liquidazione, controllo dati e presentazione della dichiarazione dei redditi semplificata (ossia il mod. 730). A parere dei giudici comunitari, "non sembra che le disposizioni del decreto legislativo n. 241 del 1997, attribuendo una competenza esclusiva ai c.a.f. ad offrire taluni servizi di assistenza fiscale, siano idonee a garantire l'interesse pubblico alla tutela dei destinatari dei servizi in parola". Pertanto, poiché la normativa italiana in materia comprimereva in modo ingiustificato le libertà fondamentali di stabilimento e libera prestazione di servizi sanciti dagli articoli 43 e 49 del Trattato, fu ritenuta in insanabile contrasto con il diritto comunitario.

Oltre alla redazione di scritture contabili e alla predisposizione delle dichiarazioni tributarie e fiscali, l'art. 35, co. 2 lett. b, del d. lgs n. 241 del 1997 ha attribuito ai c.a.f. la competenza per il rilascio del cd. "visto di conformità" alla documentazione presentata, rispetto alla quale verifica i dati indicati nei modelli 730<sup>14</sup>. Come indicato all'art. 2, co. 1 del D.M. 164 del 1999, i centri di assistenza, tramite i loro responsabili dell'assistenza fiscale, devono riscontrare la corrispondenza dei dati esposti nelle dichiarazioni mod. 730 alle risultanze della documentazione esibita dai contribuenti, effettuando altresì un controllo dei dati certificati con le disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni e i crediti d'imposta, lo scampo delle ritenute d'acconto.

In ultimo, i c.a.f. svolgono anche prestazioni nell'interesse degli istituti di previdenza, i cui rapporti sono regolati da apposite convenzioni: ad esempio, la convenzione con cui l'INPS ha ceduto la gestione della determinazione dell'ISEE ossia l'indicatore della situazione economica equivalente (per uno stanziamento, previsto in sede di I nota di variazione al preventivo 2012, pari ad euro 90.000.000,00); la convenzione per le dichiarazioni sostitutive INCIV-AS-PS necessarie all'erogazione di talune

---

<sup>12</sup> I professionisti abilitati sono gli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, e nell'Albo dei consulenti del lavoro.

<sup>13</sup> Le modalità di corresponsione del compenso spettante per l'attività di assistenza fiscale ai c.a.f. e ai professionisti abilitati sono definite nel D.M. Ministero economia e finanze, 29 marzo 2007.

<sup>14</sup> Il visto sui modelli *Unico* è invece apposto su richiesta del singolo contribuente nel caso in cui il CAF abbia deliberato in tal senso.

prestazioni assistenziali (per uno stanziamento, previsto in sede di I nota di variazione al preventivo 2011, pari ad euro 32.000.000,00; la convenzione per le dichiarazioni presentate dai pensionati ai fini del riconoscimento del diritto alle detrazioni di imposta (DETR), per uno stanziamento, previsto in sede di nota di assestamento al preventivo 2011, pari ad euro 9.888.000,00; e quella riguardante l'acquisizione dei dati reddituali dei soggetti beneficiari di prestazioni previdenziali e/o assistenziali, erogate dall'INPS e collegate al reddito dei beneficiari medesimi e dei loro familiari (RED), per uno stanziamento, previsto in sede di nota di assestamento al preventivo 2011, pari ad euro 38.000.000,00<sup>15</sup>. Tuttavia, non essendo stato disegnato dal legislatore un quadro normativo di riferimento, i rapporti si fondano su singole convenzioni soggette a rinnovo e sottoposte di volta in volta a nuove negoziazioni, col rischio - in mancanza di un accordo - di produrre ritardi nel funzionamento, con inevitabili danni ai cittadini.

**Si può ridurre il finanziamento dei c.a.f.?**

**La riduzione è già avvenuta lo scorso anno e, come abbiamo detto, il compenso è stato abbassato a 14,00 euro per ciascuna dichiarazione elaborata e trasmessa. Ove si desse base legislativa alle prestazioni oggi fornite dai c.a.f. all'INPS su base solo convenzionale, potrebbe essere valutato l'insieme delle loro prestazioni, in modo da rimodularne i costi e la stessa remunerazione, senza con ciò danneggiare l'efficienza delle gestione. Considerando infine che il destinatario ultimo del compenso non è tanto il c.a.f., quanto il contribuente che ottiene gratuitamente un servizio, ci si potrebbe chiedere se non sia corretto prevedere una contribuzione da parte del beneficiario, in analogia a quanto accade pressoché in ogni altro settore. Ci si rende peraltro conto che un contributo facilmente definibile come un "ticket sulle tasse" potrebbe essere particolarmente inopportuno.**

---

<sup>15</sup> I dati sono stati acquisiti dalle determinazioni di approvazione dei relativi schemi di convenzione e non è stato possibile verificarli con i dati del bilancio che, anche nel gestionale, non arrivano a tale livello di dettaglio.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

### ***Le libertà sindacali***

- AMOROSO G., DI CERBO V., MARESCA A., *Il diritto del lavoro*, vol. II, 2009, Giuffrè, Milano.
- CARINCI F. (a cura di), *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004, XXIX.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2000.
- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011.
- GHERA E., *Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*, (Relazione al seminario organizzato da Confindustria sul tema: "Clausole sociali e liberalizzazione nei pubblici servizi", Roma, 14 novembre 2000), in *Diritto delle relazioni industriali*, 2001, fasc. 2 (aprile), pp. 133 ss.
- MATTARELLA B.G., *Sindacati e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 2003.
- MISCIONE M., GAROFALO D., *Commentario alla legge n. 133/2008. Lavoro privato, pubblico e previdenza*, Ipsoa, Milano, 2009.
- PAPALEONI M., *I contributi sindacali: profili teorici e applicativi*, in *GC*, 1982, I, pp. 835 ss.
- PERA G., *Diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1988.

### ***Gli istituti di patronato***

- AGOSTINI F., *La riforma degli istituti di patronato e di assistenza sociale*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1999, I, pp. 339 ss.
- BUSSI B., *Il patronato nello statuto dei lavoratori*, in *Sic. soc.*, 1972, 1, pp. 76 ss.
- CAVATERRA R., *Il patronato del terzo millennio*, in *Ass. soc.*, 2001, 3, p. 15.
- CURZIO P., *Istituti di Patronato*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, vol. XVII, pp. 1 ss.
- FONDERICO G., *Gli Istituti di patronato sono enti costituzionalmente necessari?* (Nota a C. Cost. 7 febbraio 2000, n. 42), *Giornale di Dir. Ammin.*, 2000, 5, p. 488
- FONTANA A., *Contributo allo studio dei patronati di assistenza sociale. Problemi di legittimità costituzionale*, Alfagrafica, Genova, 1975.

GERMANO T., *Nuova disciplina per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale*, in *Lav. giur.*, 1999, 7, pp. 613 ss.

GIANNINI M.S., *Organi di mera erogazione e organizzazione impropria (a proposito degli enti di patronato)*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1959, pp. 6 ss.

JACOBELLI S., *Gli istituti di patronato e di assistenza sociale*, Libreria scientifica editore, Napoli, 1973.

MASSI E., *La nuova disciplina dei patronati*, in *Diritto e pratica del lav.*, 2001, p. 1629

MATTARELLA B.G., *Gli istituti di patronato: amministrazioni pubbliche con personalità giuridica privata*, in *Giornale di Dir. Ammin.*, 2001, 7, p. 656.

PERSIANI M., *Considerazioni sulla recente evoluzione dei rapporti tra istituti di patronato e associazioni promotrici*, in *Sic. soc.*, 1971, p. 129.

PERSIANI M., *Gli enti di patronato nella prospettiva della attuazione di un regime di sicurezza sociale*, in *Riv. it. dir. soc.*, 1971, p. 23.

PICELLA M., *La nuova legge sugli Enti di patronato*, in *Not. lav. prev.*, 2001, 34, pp. 2779 ss.

ROSSI G., *Patronato (enti di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982, vol. XXXII, pp. 450 ss.

TESAURO P., *Il problema della rilevanza pubblicistica degli istituti di patronato*, in *Dir. giuris.*, 1975, 1, p. 1.

ZIANTONI E., *Ruolo degli Istituti di Patronato di Assistenza Sociale*, in *Stud. soc.*, 1985, 1, pp. 11 ss.

ZINGALES M., *Ancora in tema di interpretazioni autentiche: il caso della l. 27 marzo 1980, n. 112 sulla natura giuridica dei patronati*, in *Foro Amm.*, 1981, 5, I, p. 1012.

ZINI L., *Patronati nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. comm.*, Utet, Torino, 1995, vol. XI, pp. 1 ss.

### ***I centri di assistenza fiscale***

AZZARITI G., *Prime osservazioni sulla natura giuridica dell'attività dei centri di assistenza fiscale e sugli eventuali effetti di ordine pubblicistico del visto di conformità*, in *Pol. dir.*, 1992, 1, pp. 51 ss.

CAPOLUPO S., *La nuova disciplina dell'assistenza fiscale*, in *Il fisco*, 1999, 11, pp. 3760 ss.

DI CIACCIA S., *Un sistema nuovo per gli anni '90. I centri di assistenza costituiscono una "garanzia" per il contribuente e per il fisco?*, in *Boll. trib.*, 1989, 3, pp. 183 ss.

LEGA C., *Istituti di patronato e di assistenza sociale*, in *Noviss. Dig. It., App.*, IV, 1983, pp. 449 ss.

LO GIUDICE B., *I Centri di Assistenza Fiscale alle imprese*, in *Comm. trib.*, 1989, 1, II, pp. 137 ss.

MAGNANI M., *Centri autorizzati di assistenza fiscale (Caaf)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1997, pp. 1 ss.

PATRIARCA S., *Prime note sui "Centri autorizzati di assistenza fiscale"*, in *Boll. trib.*, 1992, 14, pp. 1151 ss.

PETRONIO A. F., *A quando la istituzione dei CAF?*, in *Nuova riv. trib.*, 1990, 1, pp. 8 ss.

REDI M., *Prime riflessioni sui CAAF*, in *Boll. trib.*, 1992, 23, pp. 1805 ss.