

Breviaria Iuris

fondati da

G. Cian e A. Trabucchi

Grandi

Pera

DE LUCA TAMAJO

MAZZOTTA

commentario breve

alle

LEGGI
SUL LAVORO

Quinta edizione

CEDAM

in generale, presentino i requisiti richiesti dalla contrattazione collettiva ai fini dell'inquadramento del prestatore nella qualifica superiore pretesa» (C 20-6-1990, n. 6181, *Mass. g. lav.* 90, 435). L'interesse del datore distaccante deve essere valutato dal giudice di merito in relazione non allo scopo sociale della società datrice di lavoro astrattamente considerato, ma al concreto ed effettivo espletamento della attività della stessa» (C 95/6657; C 90/6181).

VII. Natura dell'interesse tutelato dalla disposizione e

1 rimedi azionabili in caso di infrazione. L'interesse allo svolgimento ed alla gestione di attività che coinvolgono la sfera personale del lavoratore, favorendo l'approfondimento culturale e il miglioramento del benessere psicofisico, viene tutelato in una dimensione collettiva, attraverso organismi formati a maggioranza dai rappresentanti degli stessi lavoratori titolari: «è legalmente protetto come interesse intrinsecamente collettivo» (PESSI, *op. cit.*, p. 24; M. GIANNINI, *op. cit.*, p. 143).

La situazione giuridica attiva, prefigurata dalla norma, possiede inoltre natura «sindacale», pur non attenendo al sindacato, istituzione, inteso come organizzazione avente lo scopo di tutelare gli interessi dei lavoratori connessi. La dilatazione della nozione di interesse sindacale ad ogni interesse riferibile a un gruppo, a una collettività di lavoratori, maturata in dottrina (PERSIANI, *Pol. d.* 71, p. 548 ss.; per una puntuale disamina dei contrapposti orientamenti dottrinali cfr. GAROFALO, *Interessi collettivi e comportamento antisindacale dell'imprenditore*, p. 119 ss.) non trova tuttavia univoci riscontri in giurisprudenza (in generale, sulla questione sollevata, v. *sub* art. 28 St. lav.). Da un lato si pone quella giurisprudenza di merito che ritiene esperibile il procedimento giurisdizionale di cui all'art. 28 St. lav. in ipotesi di infrazione dell'art. 11 St. lav. in conseguenza della sindacalizzazione delle attività ricreative e sociali, «in quanto l'interesse protetto dalla disposizione costituisce un tipico interesse collettivo e come tale di istituzionale competenza del sindacato» (Pret. Milano 12-5-1981, *Tributi* 81, 389; Pret. Milano 13-10-1981, *ivi* 82, 63; in senso conforme FABRI, *R. g. lav.* 71, II, p. 490). Dall'altro si rileva che le attività in esame, pur costituendo naturale oggetto di interesse dei sindacati, «non sono attività sindacali e non possono quindi beneficiare della speciale tutela di cui all'art. 28 se non indirettamente, attraverso la tutela delle attività sindacali intesa a promuoverne o a difenderne l'esercizio» (C 87/4277; *Mass. g. lav.* 87, 472; Trib. Milano 21-9-1982, *Lav.* 80, 82; 880; Pret. Monza 19-11-1980; *R. g. lav.* 81, II, 780; nello stesso MUCCI, *op. cit.*, p. 966 s.). La stessa collocazione sistematica all'interno di questo articolo del co. 2°, che conferisce alle rappresentanze sindacali aziendali il potere di controllo sulla qualità del servizio mensa, costituisce un significativo parametro di giudizio ai fini della valutazione della natura sindacale di tali interessi.

3 Accanto a tale rimedio giurisdizionale tipico il sindacato ha a disposizione, per la difesa del summenzionato interesse, gli ordinari strumenti di pressione e di lotta

quali lo sciopero o la denuncia aperta (PERA, *op. loc. cit.*). L'assenza di un apparato punitivo di origine legale non impedisce la definizione in sede contrattuale collettiva di appropriate conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del precetto normativo.

VIII. Applicabilità nel pubblico impiego.

Il previgente art. 23, l. n. 93/83 dichiarava applicabile la disposizione in commento al settore del pubblico impiego (A. RANDOLFO, *Nuove leggi civ. comm.* 84, p. 715 ss.; GIUGNI, p. 114 ss.; App. Firenze 10-4-1996, *Toscana g.* 96, 967; Pret. Roma 13-6-1983, *R. it.* 83, I, 2304). Il principio di applicazione diretta della l. 20-5-1970, n. 300 alle pubbliche amministrazioni, già disposto dall'art. 55, co. 2°, d. leg. 3-2-1993, n. 29, è stato confermato dal vigente art. 51, co. 2°, d. leg. 30-3-2001, n. 165. Quest'ultima disposizione deve essere coordinata, tuttavia, con il disposto dell'art. 9, l. n. 537/93 che vieta alle pubbliche amministrazioni di attribuire risorse finanziarie pubbliche o di impiegare pubblici dipendenti in favore di associazioni o organizzazioni di dipendenti pubblici, consentendo l'uso di beni pubblici ad associazioni ed organizzazioni di dipendenti pubblici; se previsto dalla legge, solo previa corresponsione di un canone determinato sulla base dei valori di mercato; la norma ha abrogato ogni previgente disposizione che ciò rendesse obbligatorio o consentisse, in qualsiasi forma e a qualsiasi titolo (Cons. St. 12-3-1996, n. 1246, *Cons. Stato* 97, I, 628; per T. a. r. Lazio Roma, sez. II, 1-7-2010, n. 22063 i locali assegnati per l'effettivo esercizio delle funzioni ex art. 11 St. lav. riguardanti le attività ricreative, assistenziali e culturali da svolgere in favore dei dipendenti di Azienda sanitaria, rientrano tra i compiti strumentali svolti da quest'ultima per l'attività di istituto e, quindi, sono nella piena disponibilità di questa e non soggiacciono al pagamento di alcun canone; mentre i locali o le aree dedicate all'attività di ristoro, da cui ritrae reddito, non possono essere ottenuti gratuitamente, ma solo dietro la corresponsione di un canone di mercato; T. a. r. Lazio Roma, sez. III, 22-10-2004, n. 11519; TAR 04, 3032, che, in ossequio al principio sopra ricordato, ritiene legittimo che una p.a. conceda dietro corrispettivo propri locali per la gestione del servizio bar in favore di un organismo sociale costituito ex art. 11 St. lav.; v. anche C. Conti, reg. Lazio sez. giurisd., 21-2-2006, n. 630 per la quale sussiste la responsabilità di un professore universitario e di due funzionari per aver disposto l'erogazione di un contributo in favore del dopolavoro universitario; *amplius sub* art. 51, co. 2°, d. leg. 30-3-2001, n. 165). Occorre segnalare che l'art. 10, d. l. n. 437/96, conv. in l. n. 556/96 escludeva dall'ambito di applicazione del divieto, con decorrenza dal 1-1-1994, le associazioni o organizzazioni «aventi natura previdenziale o assistenziale, nonché gli enti con finalità assistenziali a favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco». L'art. 55, l. n. 449/97 abrogando il predetto articolo 10, ha ripristinato l'operatività dell'art. 9, l. n. 537/93.

12 Istituti di patronato. «Gli istituti di patronato e di assistenza sociale, riconosciuti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'adempimento dei compiti di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, hanno diritto di svolgere, su un piano di parità, la loro attività all'interno dell'azienda, secondo le modalità da stabilirsi con accordi aziendali».

SOMMARIO: I. Fonti. Evoluzione normativa e ambito di operatività. - II. Natura giuridica e compiti istituzionali del patronato. - III. Diritto di accesso in azienda; modalità attuative e legittimazione negoziale. - IV. Questioni processuali e tutela giurisdizionale.

I. Fonti. Evoluzione normativa e ambito di operatività.

La disciplina attuale degli enti di patronato è di assistenza sociale a livello nazionale è regolata dalla l. 30-3-2001, n. 152 che ha innovato profondamente la previgente normativa. La l. n. 152/01 ha abrogato il d. C. p. S. 29-7-1947 cui ancora rinvia la disposizione in commento; la l. 27-3-1980, n. 112 di interpretazione autentica del d. C. p. S.; il d. P. R. 22-12-1986, n. 1017 e il d. m. 13-12-1994, n. 764 rimasto però, in vigore fino all'emanazione del d. m. 10-10-2008, n. 193 che regola attualmente il finanziamento degli istituti di patronato. La l. n. 152/01 ha infine previsto l'abrogazione di ogni altra disposizione incompatibile con la nuova disciplina organica. Questa disposizione non investe l'art. 12 St. lav. in commento. ■ L'ambito di operatività della normativa è limitato all'attività degli enti di patronato e di assistenza sociale a livello nazionale, e non incide su analoghi istituti operanti a livello regionale o locale. In base a tale assunto, Corte Cost. 03/221 ha respinto la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 14 e 15 l. 30 marzo 2001, n. 152 sollevata dalla Regione Valle d'Aosta con riferimento agli artt. 3, 97 e 116 Cost. nonché agli artt. 3, 4 e 38 dello statuto regionale per la Valle d'Aosta (l. cost. 26-2-1948, n. 4) in quanto la legge, nel disciplinare le attività degli istituti di patronato e di assistenza sociale, ignorerrebbe del tutto la posizione della Valle d'Aosta, privandola integralmente delle proprie competenze e facendo venire meno, in particolare, la possibilità per le organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano regionale di costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale, con un trattamento peraltro discriminatorio rispetto alle province di Trento e Bolzano. Dichiarando infondata la questione di costituzionalità, la Corte ha precisato che «la legge impugnata non si propone di disciplinare organicamente gli enti di patronato operanti a livello regionale, sicché non possono ritenersi nemmeno implicitamente abrogate le norme di attuazione dello statuto valdostano», che «fuori dall'ipotesi di un intervento legislativo organico, specificamente rivolto ad armonizzare la disciplina degli enti di patronato a livello locale in tutte le Regioni, ordinarie e speciali, la legislazione statale ordinaria non è idonea ad abrogare le norme attuative distaccate specialistiche, collocati in una posizione peculiare nel sistema delle fonti del diritto» (C. Cost. 03/221).

II. Natura giuridica e compiti istituzionali del patronato.

■ Ex art. 1 l. n. 152/01 possono costituire e gestire istituti di patronato; su iniziativa singola o associata, le confederazioni e associazioni nazionali dei lavoratori, subordinati o autonomi, costituite ed operanti in modo continuativo da almeno tre anni, aventi sedi proprie in almeno metà delle Regioni ed in un terzo delle province italiane (disposizioni in deroga vigono per le associazioni e le confederazioni operanti nelle province di Trento e Bolzano) e dotate delle capacità tecnico finanziarie per la costituzione e gestione degli istituti, nel perseguimento di finalità assistenziali previste dai rispettivi statuti. I patronati autorizzati, non sono, peraltro, di esclusiva emanazione sindacale (es. patronato ACLI e IPAS), ma ne è preclusa la costituzione ad associazioni di pensionati (AGOSTINI, *Ass. soc.* 01, 3, 114). Gli istituti di patronato hanno personalità giuridica di diritto privato, distinta ed autonoma ri-

spetto alle associazioni promotrici (LEGA, *R. d. lav.* 70, p. 190; R. PESSI, *Comm. Prosperetti*, p. 319). Ciò non ha impedito ad alcuni autori di riconoscere che i compiti e le funzioni degli istituti di patronato siano complementari alla funzione e ai fini propri dell'associazione sindacale e strumentali alla promozione della sua immagine (azione indiretta di proselitismo sindacale) (LAVAGNINI, *Lav. sic. soc.* 66, p. 656; MANCINI, *Comm. SB*, p. 209; PELLEGRINI, *R. g. lav.* 74, III, 215 s.); Avvalorata questa tesi l'art. 2, l. n. 152/01 che attribuisce al soggetto promotore facoltà di costituire e gestire, nominando gli organi amministrativi e di controllo. ■ La natura giuridica privatistica degli istituti di patronato già prevista all'art. 1 della l. 27 marzo 1980, n. 112 è confermata dall'art. 1, l. n. 152/01. Tale qualificazione rappresenta l'approdo di un dibattito che, anteriormente alla l. 112/80, ha visto una netta contrapposizione fra una giurisprudenza costante, sostenuta da una parte minoritaria della dottrina, incline a qualificare tali organismi come enti morali di diritto pubblico (C 79/6445 e 6446; Cons. St., sez. VI, 25-10-1977, n. 828; R. it. prev. soc. 78, 979; C. s. u. 74/14; App. Lecce 30-6-1967; *Giust. civ.* 68, I, 119; C. s. u. 64/734; C. s. u. 58/960; Trib. Milano 15-2-1956; *R. g. lav.* 57, III, 75; Cons. St., sez. VI, 1-7-1952, n. 458; *F. amm.* 53, I, 3, 54; SIMI, *La funzione della legge nella disciplina dei rapporti collettivi di lavoro*, p. 119; PALERMO, *Legislazione sociale del lavoro*, p. 175; GUANDALINI, *Sic. soc.* 59, 65), e dottrina maggioritaria che optava per la personalità giuridica di diritto privato constatando la non ricorrenza in tali fattispecie degli indici sintomatici di rilevanza della natura pubblica dell'ente (es. titolarità di poteri di supremazia o sottoposizione ai controlli statali particolarmente penetranti), o screditandone la funzione qualificativa di taluni (es. natura dei fini perseguiti). ■ L'art. 1 della l. n. 152/01 riconosce altresì la funzione di pubblica utilità dei patronati quali strumenti di attuazione degli artt. 3, c. 2, 31, 32, 35 e 38 Cost. Tale riconoscimento rappresenta un richiamo alla linea interpretativa espressa dal Corte Cost. 00/42 che ha respinto la richiesta di referendum abrogativo dell'allora vigente d. C. p. S. 29-7-1947, n. 804 perché avrebbe comportato l'eliminazione delle «strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili a quelle previste dall'art. 38, c. 4° 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. Dalla connotazione pubblicistica della funzione svolta dai patronati deriva, infatti, che le prestazioni alle quali devono provvedere siano sottratte all'ambito delle attività lucrative, pur non dovendo essere necessariamente gratuite e che devono essere fornite in posizione di eguaglianza a tutti i lavoratori, non assumendo alcun rilievo la circostanza che si tratti di lavoratori iscritti o non iscritti al sindacato, iscritti a questo o quel sindacato. ■ Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, recentemente i patronati sono stati ricompresi da alcuni autori, nella nozione di organismo di diritto pubblico in virtù dell'equilibrio fra momento privato e momento pubblico che caratterizza l'attività degli istituti di patronato e assistenza sociale (GIARDI, *Tutela* '09, 2, 119). ■ Le funzioni di grande rilievo sociale svolte di patronati im-

pongono una serie di conseguenze sul piano del trattamento normativo. La domanda di **costituzione e riconoscimento**, unitamente ad un **progetto** che indichi la **struttura organizzativa** del costituendo patronato, i **mezzi finanziari** di cui intende avvalersi ed il **programma operativo** per l'apertura di sedi in almeno un terzo delle regioni italiane e un terzo delle province del territorio nazionale, è inoltrata al Ministero del Lavoro che l'approva entro novanta giorni dalla presentazione; Entro un anno dalla data del riconoscimento, al positivo esito della verifica relativa all'attuazione del progetto, il patronato può conseguire il **riconoscimento definitivo**. ■ È facoltà delle confederazioni e associazioni di lavoratori che non abbiano promosso un istituto di patronato avvalersi dei servizi di un patronato già costituito: la convenzione che ne regola i rapporti, soggetta ad approvazione in sede ministeriale, può prevedere forme di collaborazione tecnica operativa e regolare il contributo logistico o finanziario fornito dall'associazione o dalla confederazione. ■ Le modifiche all'atto costitutivo e allo statuto nel quale si compendia l'organizzazione, dell'ente, la sua articolazione territoriale, le finalità e funzioni dell'istituto ed i mezzi necessari a conseguirle, sono soggette all'approvazione ministeriale secondo la procedura del silenzio assenso. È richiesta ai membri degli organi di controllo l'iscrizione nel registro di revisori contabili. ■ All'impianto normativo appare sottesa la **distinzione tra attività istituzionali degli istituti di patronato** (arg. ex artt. 7, 10, 13 l.n. 152/01) ed **attività diverse** cui i medesimi hanno facoltà di dare corso. Distinzione già prefigurata da Corte Cost. 00/42 che distingueva attività volte ad assicurare effettiva protezione ed attuazione all'interesse previdenziale tutelato dall'art. 38 Cost. e attività volte al conseguimento di prestazioni assicurative e assistenziali ulteriori e accessorie. ■ Le attività istituzionali per le quali solo è previsto il finanziamento pubblico sono **prestare a titolo gratuito ed indipendentemente dalla adesione all'organizzazione promotrice dell'interessato**. Costituisce attività istituzionale l'**attività di informazione, assistenza e tutela** volta al conseguimento di prestazioni in materia di sicurezza sociale, immigrazione ed emigrazione previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da amministrazioni pubbliche, enti pubblici, enti gestori di fondi di previdenza complementari e da stati esteri in favore di cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, ma residenti all'estero, prestata nei confronti di lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati dei singoli cittadini italiani, stranieri ed apolidi presenti sul territorio dello stato e dei loro superstiti e aventi causa. L'art. 8 della l. 152/01 precisa che l'attività prestata riguarda: a) il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e di forme sostitutive e integrative delle stesse; b) il conseguimento delle prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale; c) il conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione; d) il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare, anche sulla base di apposite convenzioni con gli enti erogatori. Il riferimento a prestazioni erogate da enti pubblici ed enti gestori di forme pensionistiche complementari sembra far esclusione della prestazioni previdenziali di base e prestazioni assistenziali integrative erogate da soggetti privati, quali gli enti

pensionistici privatizzati che, ex art. 13 l. n. 152/01, non concorrono al finanziamento degli istituti di patronato: è loro consentito, tuttavia, stipulare con gli istituti di patronato apposite convenzioni finalizzate alla fruizione dei servizi da questi ultimi apprestati (PANERO, *Ass. soc.* 01, 3, 88). L'esclusione ha destato perplessità nei primi commentatori che, nell'impossibilità di addiventare ad una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, giungono ad ipotizzarne l'incostituzionalità (CINELLI NICOLINI, *Riv. it. d. lav.* 01, III, 169). ■ Récipendo indicazioni dottrinarie emerse sotto la previgente disciplina (PESSI, *op. cit.*, p. 316; PERA, *Comm. Cedam*, p. 195) nell'attività istituzionale è inclusa l'**attività di informazione e consulenza prestata ai lavoratori, ai loro superstiti e aventi causa, relative all'adempimento da parte del datore di lavoro degli obblighi contributivi e della responsabilità civile anche per eventi infortunistici**. ■ Ai fini del conseguimento delle prestazioni, gli istituti di patronato, cui gli assistiti abbiano conferito mandato, possono operare in nome e per conto degli stessi, presentando domande ed istanze ed avvalendosi degli **strumenti di partecipazione al procedimento amministrativo** previsti dalla l. n. 241/90 (FAMILLARI-CORSINI, *Ass. soc.* 01, n. 3, 75). Con riguardo alle facoltà riconosciute agli istituti di patronato nel vigore della disciplina previgente, si è statuito che «**questi possono compiere qualsiasi atto con la sola esclusione delle conciliazioni e delle transazioni in nome del lavoratore assicurato o dei suoi aventi causa a prescindere da un esplicito mandato; per il conseguimento e la liquidazione in sede amministrativa delle prestazioni previdenziali, ivi compresi gli atti interruttivi della prescrizione di diritti relativi alle prestazioni medesime**» (C. 04/16523). A tal proposito si è riconosciuto anche che «**la richiesta della prestazione previdenziale rivolta all'ente assicuratore da un istituto di patronato per conto dell'assicurato interrompe la prescrizione anche in difetto di delega, stante il potere di rappresentanza attribuito a detti istituti dall'art. 1 del d.l.g. C.p.S. n. 804 del 1947**» (C. s.u. 05/15661, *F. it.*, n. 01/1947). Essendo sufficiente che il mandatario fosse investito, anche senza formalità, di un generico potere di rappresentanza, dimostrabile con ogni mezzo di prova, comprese le presunzioni» (C. 02/17997 e, conformemente, C. 07/19105). La formulazione dell'art. 8, co. 3°, l. n. 152/01 abilita gli istituti di patronato a presentare domanda e svolgere tutti gli atti necessari per il conseguimento delle prestazioni in nome e per conto dei propri assistiti e su mandato degli stessi; a differenza dell'art. 1 del C.p.S. 29-7-1947 n. 804 sembra richiedere all'interessato il conferimento di un mandato espresso per ogni attività delegata all'istituto (CURZIO, *Istituti di patronato*, *Enc. Gi. Treccani*, vol. XVI, post. 2008). ■ È riconosciuto agli istituti di patronato **diritto di accesso alle banche dati degli enti eroganti le prestazioni**. Il d. leg. n. 196 del 2003, «Codice in materia di protezione dei dati personali», ha abrogato l'art. 12 della l. n. 152/01 e, attraverso l'art. 16 d. leg. cit., ha aggiornato la disciplina prevedendo che il diritto è esercitato su mandato conferito dall'interessato, nei limiti di esso, in relazione a tipi di dati individuati specificamente con il consenso manifestato ai sensi dell'art. 23 d. leg. cit., con modalità e procedure stabilite dalla convenzioni stipulate tra patronati ed enti eroganti, sulla base di linee guida stabilite con decreto ministeriale. ■ È obbligo del patronato assicurare agli assistiti **tutela in sede giudiziaria**. L'assistenza in sede giudiziaria è prestata a titolo gratuito

convenzioni stipulate con avvocati e notificate alla Direzione territoriale del lavoro stabiliscono limiti e modalità di partecipazione dell'assistito alle spese relative al patrocinio e all'assistenza giudiziaria, anche in deroga alle vigenti tariffe professionali. Sulla legittimità delle convenzioni si è riconosciuto che «Nel rapporto contrattuale tra un istituto di assistenza dei lavoratori ed un legale, che assiste in giudizio i lavoratori inviati dall'istituto di patronato percependo il solo importo delle spese, competenze ed onorari liquidati dal giudice in caso di vittoria, l'obbligo del professionista e la natura dell'Istituto (al perseguimento delle cui finalità il lavoro del professionista è funzionalmente diretto) conferiscono al rapporto contrattuale una oggettiva funzione (di consentire la tutela dei diritti previdenziali e assistenziali), che essendo diretta a realizzare una finalità di valore sociale e umano nonché (indirettamente) costituzionale (art. 38 Cost.), costituisce una valida causa contrattuale, che può essere esclusa solo provando che il rapporto contrattuale ha avuto un diverso, particolare scopo, e comunque nei limiti previsti dall'art. 1345 c.c. per cui il soggettivo scopo illecito del professionista — quale il non consentito «accaparramento di affari» — purché non sia comune all'altra parte, rimane irrilevante» (C 05/9111). Anche prima che l'art. 2, co. 1°, lett. a del d.l.n. 223/06, convertito con modificazione dalla l. 11-8-2006, n. 248, abrogasse ogni disposizione legislativa o regolamentare che prevedesse l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, la giurisprudenza riteneva giustificata dal fine di solidarietà sociale la pattuizione di compensi inferiori ai minimi tariffari, inderogabili ex art. 24, l. n. 794/42. (C 83/4562, Giust. civ. 83, I, 2589). La partecipazione alle spese è graduata in relazione al reddito percepito fino al completo esonero per l'assistito che percepisca reddito non superiore al trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti o che sia costretto a promuovere azioni giudiziarie per errori imputabili al patronato (es. mancato conseguimento delle prestazioni attese a causa di errori o ritardo commessi dal patronato nella proposizione in sede amministrativa dell'istanza). Nessun altro compenso può essere corrisposto al legale. Ai sensi dell'art. 9, co. 3°, l. n. 152/01 «gli avvocati e i patronati non possono, neppure per interposta persona, stipulare con i loro assistiti alcun patto di compenso relativo ai beni che formano oggetto delle controversie affidate al loro patrocinio, sotto pena di nullità e del risarcimento dei danni». È fondato ritenere che la norma, per il suo carattere di specialità ed la finalità sociale perseguita, permanga in vigore nonostante l'art. 2, co. 1°, lett. A del d.l.n. 223/06 cit. abroghi ogni disposizione legale o regolamentare che vieti la pattuizione di compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Sotto il profilo penale integra gli estremi del reato di estorsione, la condotta del legale di un istituto di patronato che pretenda dagli assistiti, senza averne alcun diritto, una percentuale delle somme ad essi corrisposte, prospettando altrimenti la definitiva perdita degli emolumenti ad essi spettanti (C 09/24851). L'esercizio della tutela in sede giudiziaria non rientra tra le attività ammesse al finanziamento pubblico: alla definizione, con esito positivo, della controversia giudiziaria la pratica potrà «rientrare tra quelle finanziabili» ricevendo «il punteggio spettante a ogni pratica definita a favore dell'assistito» (DI LOLLO, *Noti INAC-CIA*, 02, n. 6; CAVATERRA, *14 Ass. soc.*, 01, n. 3, 29). Con riferimento al rapporto tra istituto di patronato, legale e assistito, la consulenza e

il compimento di attività amministrativa per il conseguimento di prestazioni previdenziali possono configurare un rapporto di parasubordinazione tra il legale e il patronato, mentre nel caso di attività conciliativa e giudiziale in favore degli iscritti, si presume che l'incarico sia dato dal cliente, salvo che sia provato specificamente dall'avvocato il conferimento dell'incarico da parte del patronato (C 08/848). È facoltà degli istituti di patronato svolgere senza scopo di lucro attività diverse comprese tra quelle indicate dagli artt. 10 ed 11 l. n. 152/01. Vi rientrano l'attività di informazione e promozione dell'interesse dei cittadini in materia di sicurezza sociale, previdenza, lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto della famiglia e delle successioni, l'ausilio prestato per l'espletamento di pratiche con le pubbliche amministrazioni e con le istituzioni pubbliche e private o volto al conseguimento di benefici contemplati dall'ordinamento amministrativo anche con riferimento all'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi. La stipula di convenzione con un Centro di Assistenza Fiscale già costituito a norma del d. leg. 9 luglio 1997, n. 241, abilita il patronato a prestare attività di assistenza fiscale. L'attività di informazione, assistenza e consulenza in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro è prestata a titolo gratuito nei confronti di lavoratori e a titolo oneroso nei confronti di imprese e pubbliche amministrazioni sulla base di apposite convenzioni (LAI, *Ig. sic. lav.*, 01, 237). Convenzioni regolano attività informative, di servizio e di assistenza tecnica prestate nei confronti di pubbliche amministrazioni e organismi comunitari: è discussa la possibilità di stipulare convenzioni a livello territoriale in un'ottica di decentramento di poteri e responsabilità (CAVATERRA, *Ass. Soc.*, 01, n. 3, 32). Ancora, apposite convenzioni stipulate con il Ministero degli Affari Esteri regolano lo svolgimento da parte degli istituti di patronato di attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero, il cui svolgimento non sia a queste riservato. Il contenuto delle convenzioni, anche dirette ad assicurare agli istituti di patronato il rimborso delle spese sostenute, è rimesso all'emanazione di appositi decreti ministeriali. La distinzione tra attività istituzionali ed attività diverse permea l'intera disciplina. Con riferimento ai canali di finanziamento, ex art. 13 le attività degli istituti di patronato dirette al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di previdenza e quiescenza obbligatorie, sostitutive ed integrative e il conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, sono finanziate a mezzo del prelievo di un'aliquota sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). È controverso se le attività istituzionali di cui alle lett. b e d dell'art. 8, finanziabili a mezzo convenzioni stipulate con gli enti interessati, possano comunque essere prese in considerazione ai fini dell'erogazione del finanziamento (CAVATERRA, *ibid.*, 36). Non accedono al finanziamento pubblico le attività diverse (PANARO, *ibid.*, 89). L'onere di finanziamento è esteso a gestioni confluite nell'INPDAP, escluse dalla previgente legislazione (CAVATERRA, *ibid.*, 35). I finanziamenti erogati

non possono essere destinati ad attività diverse da quelle finanziate (GERMANO, *ibid.*, 151). I criteri di ripartizione delle risorse, dei criteri di controllo e controllo dell'attività e dell'organizzazione sono individuati dal decreto ministeriale n. 193/08 in osservanza di principi e criteri direttivi dettati dall'art. 13 della legge 152/01; il finanziamento degli istituti di patronato è corrisposto, pertanto, sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti. L'art. 13, della l. cit., superando il divieto posto agli istituti dall'art. 3, d. l. n. 764/94, di «pretendere o accettare versamenti a qualsiasi titolo anche offerti volontariamente», consente ai patronati di ricevere eredità, donazioni, legatine lasciti, erogazioni liberali, sottoscrizioni volontarie, contributi e anticipazioni dal soggetto promotore e dalle sue strutture periferiche con onere di rigorosa contabilizzazione e rendicontazione annuale al Ministero (ORANGES, *ibid.*, 01, n. 3, 161; CAVATERRA, *ibid.*, 36). La comunicazione al ministero dei dati statistici e riassuntivi dell'attività assistenziale svolta e quelli relativi alla struttura organizzativa in Italia e all'estero appaiono adempimenti funzionali alla ripartizione dello stanziamento. Penetranti poteri di vigilanza e di controllo sull'attività dei patronati sono attribuiti al Ministero del Lavoro che, in caso di accertate irregolarità amministrative, può disporre il commissariamento e, nelle ipotesi previste dall'art. 16, lo scioglimento. In ordine alla qualificazione del rapporto con operatori e collaboratori per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, l'istituto di patronato può avvalersi esclusivamente di: 1) lavoratori subordinati dipendenti degli istituti; 2) lavoratori subordinati dipendenti dalle organizzazioni promotrici, comandati presso gli istituti e ipotizzabile l'utilizzo di personale dipendente da organizzazioni convenzionate distaccato presso il patronato; 3) collaboratori prestanti la propria opera con carattere di occasionalità, volontarietà e gratuità secondo le modalità di svolgimento risultanti da accordo scritto, vistato dalla competente direzione territoriale del lavoro e, per l'estero, dalle autorità diplomatiche e consolari, impiegati in compiti di informazione, di istruzione delle pratiche, di raccolta e consegna delle pratiche agli assistiti e agli operatori, o, su indicazione di questi ultimi, ai soggetti erogatori delle prestazioni; è vietata l'attribuzione ai collaboratori volontari di poteri di rappresentanza; salvo il diritto al rimborso delle spese necessarie allo svolgimento dei compiti affidati effettivamente sostenute e debitamente documentate, nessun compenso può essere erogato ai collaboratori volontari; 4) lavoratori assunti con contratto di collaborazione continuativa e coordinata per periodi limitati di tempo in condizioni di necessità e di urgenza. In tema di licenziamento, l'esclusione dell'applicazione dell'art. 18 St. lav. prevista per le cosiddette organizzazioni di tendenza dall'art. 4 l. n. 108 del 1990 non è riferibile agli istituti di patronato, atteso che questi non svolgono attività sindacale o politica, ma assistono i lavoratori e i pensionati nelle pratiche amministrative e giudiziarie, ricevendo sovvenzionamenti in relazione al lavoro svolto (C. 07/24043; R. it. d. lav. 08; II, 653). L'art. 6 l. n. 152/01 pare attribuire ai patronati facoltà di impiegare collaboratori continuativi e coordinati quando tale esigenza sorga per l'intensificarsi dell'attività prestata. È controverso se, integrando la disposizione implicito rinvio alla tipologia descritta dall'art. 409 n. 3 c.p.c., sia consentito l'utilizzo di collaboratori continua-

tivi e coordinati anche in deroga alle condizioni previste dagli artt. 61 e ss. d. leg. n. 276 del 2003 ovvero se l'utilizzo di collaboratori sia subordinato alla predisposizione di progetto o programma di lavoro. Per lo svolgimento di attività diverse da quelle istituzionali si ritiene ammesso il ricorso a forme di collaborazione diverse da quelle tipiche indicate (DI LOLLO, *Not. INAC, CIA*, 02, n. 1-2). L'art. 17 vieta agli istituti di patronato di utilizzare per lo svolgimento della propria attività soggetti diversi da operatori e collaboratori volontari, a pena di decadenza dal contributo finanziario della sede in cui si è verificata l'infrazione. È inoltre fatto divieto ad agenzie private ed a singoli procacciatori di esplicitare qualsiasi opera di mediazione a favore degli assistiti nelle materie che rientrano nell'attività istituzionale dell'ente. La violazione del divieto costituisce reato contravvenzionale. Come chiarito da Corte Cost. 70/17 in ri: 21 ferimento al previgente art. 1 d. l. p. c. s. n. 3804/70, il legislatore non ha inteso attribuire i compiti di tutela e di assistenza dei lavoratori in campo previdenziale in modo esclusivo agli istituti di patronato in capo ad essi non si forma un diritto soggettivo di svolgere pratiche previdenziali a favore della generalità dei lavoratori né è configurabile una sorta di rappresentanza *ex lege* in relazione a tali questioni, sicché il divieto posto non opera per i liberi professionisti (in giurisprudenza Pret. Prato 5-5-1970, *Mass. g. lav.*, 70, 34; in dottrina LEVI SANDRI, *op. cit.*, p. 71; FLAMMIA, *Dir. economia* 64, p. 693; MEÜCCI, *Lav. e prev.*, 80, 1101). L'assunto sembra conservare validità anche alla luce della nuova disciplina (AGOSTINI, *Ass. Soc.*, 01, n. 3, 134). L'ente di patronato risponde dei danni provocati terzi per fatto doloso o colposo dei propri dipendenti ai sensi dell'art. 2049 c.c. (responsabilità indiretta e solidale); mentre anteriormente alla l. n. 112/80 vigeva la responsabilità diretta del patronato-ente pubblico, in ragione dell'immedesimazione della persona fisica nell'organo, a norma dell'art. 28 Cost. (responsabilità concorrente dell'agente). Il suddetto organismo, in versione privatistica, incorre altresì in una responsabilità contrattuale nei confronti dei lavoratori che gli abbiano conferito il compito di assisterli e di rappresentarli in materia previdenziale, nel caso in cui non adottati nell'esecuzione dell'incarico, la diligenza richiesta dalla natura dell'attività esercitata ai sensi dell'art. 1176, co. 2°, c.c.; d'altro canto deve reputarsi applicabile, per analogia, anche l'art. 2236 c.c. qualora le prestazioni effettuate dal patronato comportino la soluzione di problemi tecnici di particolare complessità, essendo assimilabile il rapporto in esame ad un contratto d'opera professionale (cfr. LEGA, *op. cit.*, 75, pp. 16-17; in senso contrario, sostiene trattarsi di un rapporto associativo, SORIA, *op. cit.*, p. 291). Né può addursi il carattere della gratuità del rapporto fra ente e lavoratore assistito per escludere qualunque responsabilità civile in capo al primo in conseguenza dell'inesatta esecuzione della prestazione professionale di cui aveva accettato l'incarico (cfr. art. 1710, co. 1°, c.c.; art. 1768, co. 2°, c.c.; art. 1821, co. 2°, c.c.). Recenti pronunce di merito prefigurano l'applicabilità dell'art. 2049 c.c. ai rapporti tra collaboratore continuativo e coordinato e preponente (App. Milano 27-7-2001, *Banca, Borsa, tit. cred.*, 02, II, 424 n. CHIETTA-MAGGI); l. 1-12-2001, n. 200, art. 1, c. 1, lett. a) III. Diritto di accesso in azienda, modalità attuative e legittimazione negoziale. La norma in esame, nell'attribuire piena cittadinanza ai patronati all'interno dei luoghi di lavoro, è stata alternativamente ricondotta

nella parte c.d. promozionale dello Statuto dei lavoratori, sul rilievo della non necessaria coincidenza di quest'ultimo con il titolo III, dando luogo al presunto fenomeno della c.d. sindacalizzazione dei patronati; ovvero in quella diretta a tutelare la libertà e la dignità del lavoratore, considerato che l'ingresso in fabbrica viene garantito anche ai patronati di emanazione non sindacale (cfr., nel primo senso, MANCINI, *op. cit.*, p. 210; nel secondo, CARABELLI, *Comm. Giugni*, p. 148). ■ Il diritto di svolgimento all'interno dell'azienda dei compiti attribuiti dalla previgente disciplina deve essere riferito alle funzioni assegnate al patronato dalla l.n. 152/01. È controverso tuttavia se il diritto attribuito ai patronati debba ritenersi limitato alle funzioni istituzionali dell'ente ovvero debba ritenersi esteso alle attività diverse. Ove si aderisca alla tesi che, in assenza di preclusioni legislative sulla loro composizione e costituzione, operatori designati dagli istituti di patronato possano far parte degli organismi rappresentativi dei lavoratori cui è affidato il potere di controllo e di promozione anti-infortunistica ex art. 9 St. lav. (GHEZZI, *Comm. SB*, p. 183; PERSIANI, *Sic. soc.* 71, 129 ss.), può ritenersi che sia consentito agli istituti esplicitare anche all'interno dell'azienda l'attività di informazione, assistenza e consulenza in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 11 l.n. 152/01) e che sia esteso l'ambito di applicazione della norma alle attività diverse. ■ È generalmente condivisa in dottrina ed in giurisprudenza la tesi che attribuisce immediata efficacia precettiva all'art. 12 St. lav.: sussiste pertanto il diritto dei patronati di svolgere all'interno dell'azienda attività di loro competenza anche in assenza di accordi disciplinanti le modalità attuative di esercizio del diritto. (in tal senso cfr. CARABELLI, *op. cit.*, p. 149 che trae spunto dall'iter parlamentare della disposizione; in giurisprudenza Trib. Busto Arsizio 25-1-2001; D & L 01, 256; App. Napoli 15-3-2002; D & L 02, 4768). ■ Il contenuto dei suddetti accordi ha carattere aperto e concerne normalmente la disponibilità di locali per il contatto con i lavoratori, la predisposizione di appositi spazi o bacheche per l'affissione di stampati e comunicati, la fruizione di permessi retribuiti, l'accesso ai registri infortunistici, ai libri obbligatori ed agli altri documenti dell'impresa rilevanti in materia previdenziale (PERA, *op. cit.*, 235; in tal senso Trib. Busto Arsizio cit.; riconosce il diritto dei patronati di accedere nei locali aziendali e di usufruire di un locale e di spazi di affissione, anche in assenza di un accordo tra le parti che ne definisca le modalità di esercizio; App. Napoli cit.).

5 ■ In relazione ai soggetti legittimati a stipulare gli accordi la dottrina si è spaccata in due opposti schieramenti: da un lato chi ha escluso un'autonoma capacità negoziale in capo ai patronati in considerazione della natura sindacale di tali accordi e del rischio di costituzione di organismi di comodo (FRENI-GIUGNI, *Lo statuto dei lavoratori*, p. 47; MANCINI, *op. cit.*, p. 212 s.); dall'altro chi, facendo leva sul principio di parità di trattamento enunciato all'art. 12-azione non solo in riferimento alle concrete modalità di svolgimento dell'attività di patronato; ma anche al processo di formazione delle norme che la regolamentano, riconosce legittimazione contrattuale concorrente anche ai patronati svincolati da qualsiasi associazione sindacale (PERSIANI, *op. cit.*, 139; Ricci, *Dir. econ.* 71, 561 ss.). In tale prospettiva si è ritenuta tuttavia ammissibile la delega di funzioni

contrattuali da parte dei patronati alle associazioni sindacali («può concedersi che i patronati possano farsi rappresentare secondo una libera scelta dai sindacati», così PERA, *op. cit.*, p. 136). L'auspicio dottrinale è rivolto alla stipulazione di accordi unitari aziendali con tutti i patronati interessati (PESSE, *op. cit.*, p. 328; PERA, *op. loc. cit.*). ■ L'attività all'interno dell'azienda è svolta dai patronati su un piano di parità. L'espressione «all'interno dell'azienda» non va intesa in senso tecnico, ma in riferimento a qualsiasi organizzazione d'impresa. Destinatari ne sono tutti i lavoratori operanti nell'azienda: «la previsione di trattamenti differenziali tra i lavoratori dipendenti da imprenditori e gli altri sarebbe senz'altro in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.» (CARABELLI, *op. cit.*, p. 150). Secondo una giurisprudenza recente un patronato vanta una posizione qualificata che gli dà titolo per rivendicare parità di trattamento nei confronti di altri istituti di patronato (ai fini dell'esercizio delle attività di cui all'art. 10 della l.n. 152/01) pertanto può agire contro gli atti di una convenzione con cui un Comune si impegna a divulgare e pubblicizzare le attività ed i servizi svolti da altro patronato mettendo anche a disposizione un idoneo locale per lo svolgimento di dette attività (T.a.r. Firenze, 11-6-2009, n. 1007; *F. amm.* 09/6, 1735 (s.m.)). ■ L'attività di assistenza, tutela e rappresentanza dei lavoratori in azienda viene conferita ad attivisti sindacali designati dalle r.s.a. che rispondono dell'azione svolta in qualità di organi del sindacato ovvero di soggetti delegati dall'ente di patronato, con immediata imputazione degli effetti in capo a quest'ultimo (PESSE, *op. cit.*, p. 322).

IV. **Questioni processuali e tutela giurisdizionale.** ■ Gli istituti di patronato, sia in caso di rifiuto ingiustificato del datore di lavoro a contrattare, sia in caso di suo ostruzionismo, se non aperta opposizione verso lo svolgimento delle loro tipiche attività, possono agire giudizialmente in via ordinaria, attivando, se ne ricorrono i presupposti, la procedura cautelare di cui all'art. 700 c.p.c. (Trib. Busto Arsizio cit.). Le associazioni sindacali, dal canto loro, possono ricorrere ex art. 28 St. lav., a prescindere dalla provenienza sindacale o meno, dei patronati nei cui confronti viene posto in essere il comportamento antiggiuridico dell'imprenditore (CARABELLI, *op. cit.*, p. 156; MANCINI, *op. cit.*, p. 216; PERA, *op. cit.*, p. 138; secondo PERSIANI, *Pol. d.*, 556, i patronati possiedono legittimazione attiva diretta ex art. 28 St. lav.). ■ Ai patronati è riconosciuta dall'art. 446 c.p.c. la medesima facoltà processuale riconosciuta dall'art. 425 c.p.c. ai sindacati di rendere informazioni e osservazioni orali o scritte nel corso del giudizio. Tali informazioni e osservazioni hanno valore di meri elementi di fatto e di riferimento da sottoporre eventualmente alla valutazione del consulente tecnico, salvo in ogni caso l'apprezzamento discrezionale del giudice non rivestito alcun carattere di accertamento precostituito, determinato e vincolante (C. 84/204; C. 83/654). ■ È inammissibile il ricorso proposto tramite istituto di patronato ed assistenza, qualora la procura risulti sottoscritta dal ricorrente con firma non autenticata e sia genericamente conferita al patronato senza riferimento alcuno al rappresentante territoriale di cui non sia provata l'abilitazione all'esercizio della professione legale (Cofe. Cong. t., sez. giur. reg. Molise, 27-5-2010, n. 58).