

# Notiziario Inca

N. 2-3/2010

---

Il Patronato  
del futuro

Seminario nazionale  
dell'INCA CGIL

*Roma, 23-24 febbraio 2010*





# Notiziario Inca

ANNO XXVIII - N. 2-3 MARZO-APRILE 2010

---

## Il Patronato del futuro

Seminario nazionale dell'INCA CGIL

*Roma, 23-24 febbraio 2010*



# Sommario



Antonella Lupi  
Bozzetto per la tessera della Cgil  
1995  
Acquerello su carta  
cm 12,7x11,5  
Direzione Nazionale Cgil

Tutte le immagini di questo numero  
sono tratte da «CGIL Le raccolte d'arte»  
edito da Ediesse, 2005

## ▼ Premessa

*Raffaele Minelli, presidente dell'Inca Cgil*

7

## ▼ Relazioni del 23 febbraio

- Azione del Patronato in Italia. Profili storici e normativi  
*Amos Andreoni, consulente legale Inca Cgil nazionale* 17
- Gli Istituti di patronato come soggetti di libertà sindacale che «integrano» compiti pubblici  
*Vittorio Angiolini, consulente legale Inca Cgil nazionale* 33
- Contenzioso legale del Patronato per garantire e ampliare i diritti  
*G. Sante Assennato, consulente legale Inca Cgil nazionale* 41
- La legge di riformare i Patronati  
*Mimmo Lucà, deputato del Partito Democratico* 49
- Patronati ed Enti: un nuovo rapporto  
*Guido Abbadessa, presidente Civ Inps* 55

## ▼ Relazioni del 24 febbraio

- Il nuovo regolamento  
*Umberto Saccone, Collegio di presidenza Inca Cgil nazionale* 65
- Il ruolo del Patronato nella tutela della salute nei luoghi di lavoro e in campo sanitario  
*Franca Gasparri, Collegio di presidenza Inca Cgil nazionale* 71
- L'immigrazione e la sfida dell'uguaglianza  
*Luca Santini, consulente legale Inca Cgil* 77
- Nuovi terreni di lavoro: previdenza complementare e convenzioni  
*Luigina de Santis, Collegio di presidenza Inca Cgil nazionale* 87
- I nuovi flussi migratori  
*Sergio Sinchetto, Collegio di presidenza Inca Cgil* 93

- L'innovazione tecnologica nel lavoro dell'Inca per rafforzare la partecipazione sociale 97  
*Vittorino Delli Cicchi, Collegio di presidenza Inca Cgil*

## ▼ Conclusioni

- L'espansione dei diritti per il progresso del Paese 107  
*Morena Piccinini, segretaria confederale Cgil*

## ▼ Documentazione

- Legge 13 marzo 2001, n. 152 119
- Regolamento per il finanziamento degli Istituti di patronato, decreto 10 ottobre 2008, n. 193 130
- Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 21 dell'11.6. 2009 145
- Circolare Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 15.12.2009 154

### DIRETTORE RESPONSABILE

Lisa Bartoli

### REDAZIONE

Sonia Cappelli

Via G. Paisiello 43

00198 Roma

Tel. (06) 855631

Fax (06) 85352749

E-mail:

comunicazione-informazione@inca.it

### PROPRIETÀ E AMMINISTRAZIONE

Casa editrice Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma

Tel. (06) 44870283/260

Fax (06) 44870335

### ABBONAMENTI

annuo € 40,00 - estero € 80,00

una copia € 6,00

C/C post. n. 935015

intestato a Ediesse srl

Viale di Porta Tiburtina 36

00185 Roma, indicando la causale

di versamento «Notiziario Inca»

Spedizione in abbonamento postale 45% comma 20/b art. 2, legge 662/1996 Filiale di Roma iscritto al n. 363/83 del Registro delle pubblicazioni periodiche del Tribunale di Roma il 22.12.1983

Progetto grafico: Antonella Lupi  
Stampa: Tipografia O.GRA.RO. srl  
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

CHIUSO IN TIPOGRAFIA  
MARZO 2010



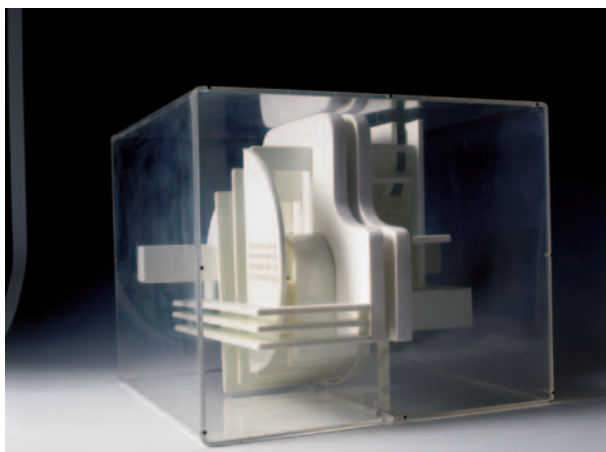
# Il Patronato del futuro





# Premessa

**Raffaele Minelli\***



*Manuel Ayllón  
Rottura di spazi  
s.d.  
Perspex  
cm. 31×36×36  
Archivio del Lavoro di Milano*

**I**l nostro seminario si propone un obiettivo ambizioso: valutare se la legge n. 152/2001, che, nell'anno alle nostre spalle, ha trovato finalmente la sua pressoché totale attuazione per le parti rinviate all'attività del ministro competente, è in grado di delineare un'attività del Patronato all'altezza delle sfide dei cambiamenti intervenuti nell'economia, nella società, nelle mentalità, in questo scorcio di tempo.

E ancora: valutare come piegare le nuove opportunità consegnate dalla legge al nostro operare al fine di rafforzare la strategia confederale.

Riassumiamo brevemente le linee di fondo dei mutamenti che hanno interessato il lavoro in Italia. A tal fine è utile riportare gli elementi essenziali dei risultati, pubblicati all'inizio del 2009 dalla Commissione di indagine presieduta da Pierre Carniti su iniziativa di Camera e Senato.

Il testo elenca le trasformazioni del contesto, non solo gli effetti sul lavoro della «globalizzazione» e dei grandi cambiamenti tecnologici, ma per quanto riguarda l'Italia i profondi mutamenti demografici: il processo di invecchiamento, la denatalità, l'immigrazione.

Vengono successivamente indagati i processi che intervengono direttamente sul lavoro. Sono, i due-tre decenni alle nostre spalle, quelli che vedono cambiare radicalmente i rapporti tra l'occupazione nei settori primario e secondario a favore di quella nel terziario e nel contempo si modificano i rapporti tra tempo pieno e tempo parziale, tra contratti standard e contratti a tempo determinato, mentre emerge in modo prorompente il fenomeno del lavoro «atipico».

\* Presidente Inca Cgil nazionale

A tali sommovimenti si accompagna il permanere di fenomeni specifici della realtà nazionale: un tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno triplo della media del Paese, un tasso di occupazione percentuale più basso di quella della media Ue, a 15. Nel contempo cresce il lavoro nero, secondo varie stime pari al 25% di quello regolare, e non scompare il lavoro minorile. Cresce anche l'occupazione nell'economia sociale.

Si assiste ad una dinamica del lavoro autonomo che vede appannarsi la netta separazione tra lavoro dipendente e indipendente. Infine esplodono processi di esternalizzazione che investono in modo massiccio la Pubblica amministrazione.

Il complesso di questi fenomeni – ognuno dei quali pretenderebbe un ampio svolgimento non possibile in questa sede –, come cercheremo di esemplificare per gli aspetti quantitativi più corposi, comporta a nostro parere la crescita dell'esigenza di tutela individuale e la necessità di un più stretto rapporto tra questa e quella collettiva per frenare la tendenza alla dequalificazione del lavoro e del peggioramento delle condizioni esistenziali delle lavoratrici e dei lavoratori.

Indagare le potenzialità che ci offre l'implementazione della legge n. 152 e indicare anche le modalità di un rapporto più efficiente tra l'attività del Patronato e quella contrattuale di categoria o territoriale è l'impegno assegnato alle comunicazioni che seguiranno questa presentazione.

Peraltro, è anche indispensabile per la nostra analisi tenere presente l'incidenza che sul complesso dei diritti sociali e di quelli specifici del lavoro ha avuto una attività legislativa che è stata nel periodo che va dall'inizio degli anni '90 ai nostri giorni particolarmente intensa.

Si va infatti dal «pacchetto Treu» del 1997, alla normativa dei contratti a tempo determinato del 2001, alla legge Biagi del 2003, per arrivare agli interventi dell'attuale esecutivo che vanno dalle modifiche al nuovo Testo unico della sicurezza del lavoro, varate a conclusione della precedente legislatura, a quelle inserite nella legge finanziaria.

Interventi, questi ultimi, peraltro ispirati alla filosofia del Libro verde e poi del Libro bianco *La vita buona nella società attiva*.

In particolare deve destare preoccupazione e reazione l'impostazione di fondo del Libro bianco ispirata ad una visione corporativa espressa in modo esplicito con un super gonfiamento del ruolo degli Enti bilaterali e con una visione di fondo ispirata al ritiro del pubblico nei settori della sicurezza sociale a favore dell'intervento individuale delegato alle assicurazioni.

Infine, questi sono gli anni in cui si tenta di ridisegnare l'architettura costituzionale in aree non secondarie destinate ad incidere sui diritti universali, come nel caso del federalismo fiscale, che, peraltro, ha per ora avuto come solo effetto quello di far scomparire la definizione dei livelli essenziali negli interventi socio-assistenziali.

Queste poche note relative al contesto vanno poi aggiornate alla luce dell'attuale crisi prima finanziaria e poi economica destinata ad avere effetti – secondo alcuni autorevoli studiosi – per almeno un biennio. Una crisi destinata ad incidere pesantemente sulla struttura produttiva del nostro Paese come, peraltro, già indicato dai fenomeni in atto praticamente in tutti i settori. Non solo il lavoro dipendente: il ri-

corso record alla cassa integrazione, ma anche il lavoro autonomo come indicato dai saldi negativi tra aperture e chiusure di attività praticamente in tutti i campi. Inoltre l'assenza di politiche industriali e il mancato sostegno alla domanda interna stanno attivando processi di ristrutturazione in tutte le classi dimensionali di impresa.

Si rischia, pertanto, in presenza di alti livelli di disoccupazione, del permanere di aree di lavoro nero, dell'immigrazione costretta alla clandestinità a causa di leggi ignobili, di perpetrare scelte tutte incentrate sulla riduzione del costo del lavoro e sull'aumento della pressione sui lavoratori.

La ormai storica assenza dell'Italia nei settori industriali avanzati e, quindi, la mancata riconversione del modello produttivo, a fianco del deficit dell'intervento pubblico e privato nel settore della ricerca e di quello pubblico nel campo degli investimenti nelle infrastrutture, possono costituire una pericolosa miscela esplosiva con effetti negativi sulla coesione sociale e territoriale.

Una crisi tutt'altro che in via di superamento, come affermato dal coro diretto dal maestro Berlusconi che non si avvede dei danni già prodotti rispetto alle categorie di lavoratori più deboli. Sono ormai più di 700.000 coloro che hanno perso il posto di lavoro: giovani lavoratori temporanei, lavoratori autonomi per lo più residenti nel Mezzogiorno. Inoltre dato il crollo del Pil e della attività produttiva, accompagnata dall'esplosione del ricorso alla Cig, avremo come conseguenza la caduta della produttività che ritarderà la ripresa dell'occupazione. Infatti, la futura ripresa comporterà più recupero di produttività che aumento dei posti di lavoro.

Uno scenario così tratteggiato, in via di peggioramento per gli effetti della crisi non affrontata seriamente dall'attuale esecutivo, è destinato a veder crescere l'esigenza di tutela in particolare dei soggetti più deboli. Vediamo alcuni esempi:

► *Landamento demografico e gli effetti sulla composizione del nucleo familiare*

Vanno crescendo i nuclei unifamiliari composti in gran parte da donne anziane sole, ma anche da giovani donne con figli a carico.

Rappresentano situazioni di elevata fragilità che non incontrano politiche sociali adeguate. È sufficiente rammentare i tagli nei trasferimenti agli enti locali che sono l'istituzione a cui è delegato l'intervento in campo sociale.

In tale capitolo vanno inseriti i lavoratori over 50 espulsi dai processi produttivi per i quali mancano politiche attive per il reinsediamento.

► *La dinamica dell'immigrazione*

Strettamente collegata al precedente fenomeno: sono ormai quattro milioni gli stranieri in Italia, necessari per coprire i vuoti lasciati dagli italiani. Rappresentano il settore più debole dell'offerta di lavoro, particolarmente concentrato nelle qualifiche più basse e sfruttati nell'area dell'economia sommersa e in quella grigia.

► *Il sostanziale fallimento delle politiche contro il lavoro nero che si concentra in particolare nel Sud: milioni di soggetti non tutelati a partire dalla tutela della sicurezza.*

► *La crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro con tutte le questioni connesse al tema del rapporto tra impegni familiari, impegni di cura e lavoro, in considerazione del deficit di servizi pubblici di sostegno.*

- ▶ *I processi di decentramento, dislocazione, esternalizzazione* particolarmente presenti in Italia dove l'azienda committente è esclusivamente attenta al contenimento dei costi. Pertanto, si hanno i terminali delle filiere spinti verso forme di lavoro nero, sottopagato o parzialmente irregolare.
- ▶ *La flessibilità necessaria per quote crescenti di lavoratori* in particolari settori come è il caso della grande distribuzione utilizzando la natura del rapporto di impiego (part-time, contratti a termine, lavoro precario).
- ▶ *Crescita della disoccupazione* in via di accentuazione per quanto sopra detto per alcune figure e aree geografiche.
- ▶ *Crescita del falso lavoro autonomo* come punto finale di un processo di decentramento spinto in particolari settori come ad esempio nell'edilizia.

Da tali elementi se ne ricava che l'esigenza di tutela è destinata ad aumentare. Qui dobbiamo collocare la nostra riflessione relativa ad alcune questioni di fondo:

- a) la legislazione, nata circa dieci anni fa e solo ora arrivata alla sua pressoché totale attuazione nella parte delegata, è in grado di rispondere ai bisogni di tutela come vanno esprimendosi?
- b) L'esperienza del Patronato italiano rappresenta una modalità originale da rafforzare o, come qualcuno pensa, da superare?
- c) Quali sono le nuove modalità di rapporto tra la tutela individuale e collettiva indispensabili per rafforzare il quadro dei diritti?

Sulle prime due questioni noi siamo convinti che il legislatore nel 2001 ha rafforzato notevolmente il ruolo che storicamente aveva avuto l'attività del Patronato allargandone le aree di competenza. Saranno gli interventi dei nostri relatori, ma anche dell'onorevole De Luca, tra i protagonisti di quella riforma, ad approfondire le questioni. Mentre sul panorama relativo alle modalità di intervento a livello europeo nel campo della tutela individuale ci sarà un intervento di Caldarini, responsabile dell'Osservatorio europeo.

È sufficiente, in questa introduzione, sottolineare il ruolo da allora possibile (cioè dalla nascita della legge n. 152) in campo sanitario, nella previdenza complementare e, attraverso le convenzioni con gli Enti territoriali, alle possibilità di agire rispetto ad un welfare che sempre più va articolandosi a tale livello per il trasferimento di competenze, e quindi alla possibilità di dare attuazione al segretariato sociale, nonché anche al ruolo formativo possibile per la tutela del danno alla persona.

Ma su queste nuove aree del nostro operato interverranno gli altri componenti del Collegio di presidenza (Luigina De Santis e Franca Gasparri) dopo la rassegna delle novità effettuata da Umberto Saccone.

Così come farà Sergio Sinchetto valutando le modifiche intervenute nei processi migratori italiani per evidenziare l'ultimo ritardo, ancora in essere, nell'implementazione della legge, vale a dire la definizione della convenzione con il Ministero degli Esteri prevista dall'art. 11 per ampliare il ruolo del Patronato nei Paesi di emigrazione.

Ma nelle forze politiche e su alcuni mezzi di informazione a fianco di valutazioni che esaltano l'attività del Patronato se ne registrano altre tendenti a svalutare il ruolo o addirittura a diluirlo, consegnando l'attività di tutela a tutte le associazioni del

terzo settore o al mercato, dominato, quest'ultimo, da categorie professionali nelle quali la difesa di privilegi corporativi storicamente nel nostro Paese ha penalizzato i cittadini, in particolare quelli a reddito medio-basso, nella tutela dei loro diritti.

Relativamente al terzo ordine di problemi è opportuno dapprima sottolineare come esistono visioni diverse del rapporto tra Patronato e azione sindacale.

C'è, infatti, chi ne intende allargare a dismisura la funzione quasi a considerare l'intervento sull'individuo-lavoratore pressoché l'unico in un quadro in cui la contrattazione collettiva viene snaturata o l'azione sindacale consegnata in gran parte all'attività degli Enti bilaterali a fianco di quella del Patronato e chi invece pensa – è questo il nostro caso – che i cambiamenti in atto nella economia, nella produzione di beni e servizi, nelle regole del mercato del lavoro, pretendano un rapporto più efficace tra tutela individuale e tutela collettiva.

Un lavoratore coinvolto in più transizioni nella sua vita: da disoccupato a dipendente part-time, a collaboratore, a dipendente a tempo indeterminato; un lavoratore della piccola impresa (il 40% degli occupati lavora in aziende sotto i 20 dipendenti); un lavoratore dipendente che diviene autonomo, un lavoratore straniero in nero, una collaboratrice domestica: per tutti costoro è più facile che incontrino il sindacato attraverso il suo Sistema dei servizi, e in particolare quelli del Patronato, che non in un luogo di lavoro assai distante per configurazione da quelli della fase fordista. Per non parlare di una vedova che attraverso la pratica per la reversibilità per la prima volta nella sua vita conoscerà il Patronato.

Tanti incontri di lavoratori sempre più isolati o attivi in ambiti di lavoro con pochi dipendenti, o in condizioni di subalternità estrema che in quel momento potranno acquisire conoscenza di diritti più ampi da sostenere attraverso l'azione collettiva, nei luoghi di lavoro o nel territorio.

È in questo nuovo collegamento tra l'intervento di una funzione sindacale (tutela individuale) e quella della pratica negoziale di carattere collettivo o nel sociale o nell'azienda e nel settore che si rilancia il ruolo del sindacato confederale e si sconfigge quello del sindacato corporativo.

Sulla necessità di adeguare le strategie sindacali ai mutamenti intervenuti è di particolare interesse un breve saggio di Ida Regalia, che nella parte finale si pone la seguente domanda: «Che fare, ad esempio, di fronte all'esistenza, accanto ai problemi dei lavoratori da tempo al centro della rappresentanza sindacale, di forti aree di lavoro irregolare? O di fronte a una presenza crescente di lavoratori provenienti da altri Paesi, con culture diverse, ma soprattutto più disponibili dei lavoratori autoctoni ad accettare – almeno in una prima fase – condizioni di lavoro sub-standard? O di fronte a lavoratori – spesso donne e giovani – debolmente legati alle imprese con contratti flessibili, particolari e temporanei, e che hanno esigenze di tutela diverse da quelle dei lavoratori tradizionalmente alla base dell'azione sindacale?».

Dopo aver elencato le diverse strategie di rappresentanza dei sindacati di fronte ai mutamenti, ne indica una come quella capace di «tenere» di fronte ai cambiamenti allorché afferma: «in definitiva, la prospettiva non è quella di ridurre né il ruolo distributivo né il ruolo produttivo dei sindacati, ma di ridefinirne e ampliarne la portata e l'articolazione anche in senso sociale, a partire da una riconfigurazione al-

lo stesso tempo più universalistica e più orientata alle esigenze individuali dei diritti e delle regole».

E dopo un'analisi dei cambiamenti del sistema economico-produttivo che coincide con la nostra, pur breve, il saggio afferma che: «acquista particolare importanza la ricerca di un maggiore radicamento sul territorio, secondo una prospettiva di intervento trasversale, volto a stabilire connessioni tra le imprese, le istituzioni, la società civile e a far da ponte con gli altri territori via via rilevanti, a livello nazionale e sovranazionale.

È indubbio, infatti, che una prospettiva di innovazione e ampliamento dell'iniziativa dei sindacati, volta alla rappresentanza delle diversità e alla rappresentanza nelle transizioni, tende a trovare il proprio primo radicamento a livello locale: dentro e ancor più attorno alle imprese cui appartengono o attorno a cui orbitano i lavoratori di un dato territorio. È in questo ambito, infatti, che è possibile entrare in contatto con coloro che si intende rappresentare, a partire dalle loro specificità. Ci si può, pertanto, attendere che fondamentale diventi l'attività catalizzatrice, di coordinamento e di riferimento, delle strutture orizzontali locali dei sindacati, come del resto sembra stia già in molti casi avvenendo.

L'esistenza, infatti, di un'articolazione organizzativa dei sindacati di tipo "orizzontale", su base territoriale e orientata ai rapporti con la società e le istituzioni, che si interseca con quella "verticale" delle categorie, specializzata nei rapporti sul terreno economico con le imprese in base ai settori produttivi, com'è tipico del sindacalismo italiano, può costituire un fattore che facilita l'innovazione delle strategie. È qui, a livello delle strutture territoriali – Camere del lavoro, Leghe, Unioni territoriali, Camere sindacali –, che possono più facilmente trovare attuazione idee e progetti su problemi che si pongono in modo trasversale rispetto alle tradizionali delimitazioni di tipo settoriale».

Viene naturale alla luce di tale strategia considerare essenziale quel raccordo stretto tra il Sistema dei servizi e le strutture sindacali già sopra indicate. Un raccordo sul quale siamo fortemente impegnati a tutti i livelli.

Ed è proprio su tale strategia infatti che stiamo lavorando in sintonia con la struttura confederale, almeno nelle scelte di fondo operate nella sua Conferenza di organizzazione e nell'impegno dell'attuale segreteria teso alla realizzazione di un Sistema integrato dei servizi e alla individuazione della «giornata della tutela individuale». Una giornata nella quale proiettarsi nella società e discutere a livello camerale dei progressi verso un più efficace rapporto tra tutela individuale e collettiva.

Ma c'è ancora molto da fare per un dispiegamento a tutto campo di questa strategia. Ci sono realtà più avanzate ed altre ancora attardate in una concezione dell'attività di Patronato del tutto isolata dal resto del lavoro sindacale; così come a fianco di categorie con le quali va rafforzandosi in tanti territori il lavoro in comune ce ne sono altre del tutto assenti.

Da parte nostra c'è l'impegno ad accelerare il processo nella convinzione di non aver a disposizione tempi lunghi per cambiare comportamenti e per definire progetti essenziali per aumentare il grado di rappresentatività della Cgil.

Sempre a tale obiettivo è finalizzato il lavoro che in questi anni ci ha visto impegnati per aumentare l'efficacia del nostro agire. Gli investimenti strutturali, nel campo dell'informatica, della comunicazione, della formazione; le modalità di un più stretto rapporto tra struttura nazionale e strutture periferiche; la scelta di pubblicare il Bilancio sociale, di far conoscere le pratiche migliori delle nostre strutture: tutto ciò ci fa essere ottimisti nel pensare di essere oggi capaci di afferrare le opportunità che la legge, finalmente implementata in aspetti essenziali, ci ha consegnato. Sulle possibilità di utilizzare l'informatica, la comunicazione e il complesso dei nuovi strumenti attivati in questi anni per aumentare il livello della personalizzazione e della partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale, Vittorino Delli Cichì terrà la sua comunicazione.

In queste giornate seminariali verrà infine presentato un documento elaborato dal centro nazionale, con il supporto di alcune strutture regionali, relativo allo stato dei rapporti con gli enti previdenziali. Su questo argomento interverrà il presidente del Civ dell'Inps, Guido Abbadessa.

In tale sezione, inoltre, la comunicazione di Enrico Moroni servirà a verificare lo stato dei rapporti con il Ministero degli Interni, responsabile per le pratiche relative agli immigrati.





# Relazioni del 23 febbraio



## Il Patronato in Italia. *Profili storici e normativi*

**Amos Andreoni\***



*Arcadio Blasco Pastor  
Equilibrio nascosto  
s.d.  
Ceramica e ferro  
cm. 45x27x27  
Archivio del Lavoro di Milano*

La storia del nostro Paese e l'evoluzione normativa del Patronato hanno importanti correlazioni sicché non è possibile intendere il significato funzionale della normativa senza prima intendere il contesto economico, sociale e sindacale. Non a caso la rifondazione del Patronato – dopo la rinascita del movimento sindacale nell'immediato dopo guerra – trova un analogo sbocco normativo nel 1947 con l'approvazione del d.l.c.p.s. n. 804/1947.

1. La situazione del Paese allora era davvero drammatica: basso grado di industrializzazione, con una industria di beni strumentali estesa ma poco efficiente; forte divario Nord-Sud e grandi dualismi nel mondo della produzione e del lavoro; disoccupazione estesa e strutturata (due milioni di disoccupati ufficiali ed un numero ancor più grande di disoccupati nascosti); forti disuguaglianze nei redditi e tra stipendi e salari; redditi e tecnologia, ma anche costi del lavoro, molto più bassi della media occidentale; burocrazia pesante e in larga misura poco efficiente.

A causa dell'inflazione furono inoltre annientate le riserve mobiliari degli Enti previdenziali, aumentarono i costi delle prestazioni e di amministrazione, senza un corrispondente aumento del gettito contributivo.

Le distruzioni della guerra, d'altra parte, coinvolsero seriamente i capitali immobiliari degli Enti e la «linea gotica» dette luogo a disfunzioni organizzative gravi e a suggestioni regionaliste.

La risposta del movimento operaio fu duplice: attivare le lotte collettive contro gli effetti squilibrati della ricostruzione liberi-

\* Consulente legale Inca Cgil nazionale

sta ed in pari tempo «segnare» il territorio con una presenza capillare degli Enti di patronato – ed in primis dell’Inca – allo scopo di tutelare le situazioni individuali disgregate e non ricomposte dalla lotta collettiva.

Si potrebbe intravedere in questo nesso funzionale l’esistenza di un rapporto di proporzionalità inversa tra azione del sindacato ed azione del Patronato: tanto più forte questa quanto più debole l’altra.

E tuttavia sarebbe ingeneroso concepire l’azione del Patronato come «ultima spiaggia». Al contrario nella situazione di allora sarebbe stato illusorio esaurire l’ambito di tutela nella sola azione sindacale.

In realtà per una lunga fase storica si è realizzata una grande sinergia tra i due tipi di azione, al punto tale che l’efficacia e la capillarità della azione del Patronato ha impedito lo smottamento della azione sindacale; e ciò almeno nel periodo immediatamente successivo alla sconfitta politica del 1948, alla scissione sindacale, alla massiccia emigrazione interna, allo sblocco dei licenziamenti, al successivo ingresso nella Cee.

Nel 1950 la Cgil propone un suo Piano del lavoro. Il Piano ha come scopo quello di eliminare le punte più acute della miseria, di mettere al lavoro tutti o quasi i disoccupati, di promuovere il progresso economico e civile del territorio. In questo quadro la Cgil promuove, alle soglie dell’inverno, la crociata di solidarietà contro la miseria: «per tutta la durata dell’inverno garantire almeno il pane a tutti gli italiani». L’Inca, accanto ai suoi compiti istituzionali, è chiamato a dare il contributo a questa campagna di fraternità.

Nel 1951 le condizioni di vita e di salute degli italiani risultavano – come tempo fa ci ha ricordato Rita Cavaterra (v. *Assistenza Sociale*, 2001) – estremamente gravi. I soggetti aventi diritto alla previdenza e all’assistenza erano limitati: le prestazioni, i sussidi e le rendite erano insufficienti, mentre l’assistenza malattia era limitata soprattutto nelle prestazioni farmaceutiche. In questo periodo l’infanzia subisce le conseguenze più gravi della situazione di miseria: tbc, tracoma, linfatisma, anemia, deperimento organico, a fronte di una inadeguata o addirittura inesistente assistenza sanitaria.

Consapevole di questa situazione, l’Inca denuncia il problema e istituisce colonie estive per i figli dei lavoratori e dei disoccupati: nel 1951 le colonie dell’Inca sono state 131 e hanno assistito 34.500 bambini.

Altri interventi di quei primi anni sono soprattutto relativi al settore dell’emigrazione (denuncia della politica governativa e delle condizioni di vita e di lavoro dei nostri emigrati) e a quello dell’assistenza post-bellica (pensioni, polizze, risarcimento danni, domande di ricovero per orfani).

Nel 1950 vengono tenuti dall’Inca ben 385 corsi di alfabetizzazione e di istruzione elementare, oltre a corsi di istruzione professionaie (cucito, falegnameria, meccanica, stenografia, edilizia, ecc.). Ma l’Inca opera anche nel campo dell’assistenza diretta all’infanzia (pacchi dono di indumenti e giocattoli, dopo-scuola, colonie estive: ben 97.000 interventi nel 1953) e dell’assistenza sanitaria (gli ambulatori dell’Inca, oltre che per le visite medico-legali, erano aperti per visite gratuite e funzionavano anche come centro di raccolta di materiali).

Nel corso degli anni questa mole di attività diminuisce di peso, parallelamente al miglioramento delle strutture sanitarie, assistenziali e all'estensione dei diritti previdenziali: miglioramento per cui la Cgil e l'Inca hanno dato un grande contributo. Dalla estensione dell'assicurazione obbligatoria alle categorie di lavoratori che ne erano prive, alla difesa costante dei diritti previdenziali acquisiti, alla costruzione di piattaforme rivendicative per la riforma dell'invalidità pensionabile e per la più generale riforma del sistema previdenziale.

I compiti dell'Ente di patronato ritornarono cruciali quando – caduto l'imponibile di manodopera in agricoltura (per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 78/1958) ed esaurita la spinta propulsiva della riforma agraria – il baricentro della azione sindacale venne necessariamente spostato dalle politiche del lavoro alle politiche previdenziali e soprattutto alla gestione delle procedure di accesso alle prestazioni.

Il compito fu davvero difficile per l'Ente di patronato, data la situazione di estrema disgregazione del mercato del lavoro: una situazione che avrebbe dovuto implicare una riforma del sistema previdenziale nella direzione di un impianto universalistico di sicurezza sociale. Ma così non fu.

Sul *piano istituzionale* infatti persisteva un sistema previdenziale ad isole: 1) il pubblico impiego ed il modello della retribuzione differita (fondi esclusivi); 2) le aristocrazie operaie ed il modello della pensione professionale (fondi sostitutivi, esonerativi e integrativi); 3) i lavoratori autonomi ed il modello della pensione fiscalizzata (gestioni speciali degli agricoltori, artigiani, pescatori, commercianti, liberi professionisti); 4) il bracciante e l'operaio «massa» ed il modello della pensione minima (a.g.o. dell'i.v.s.); 5) l'emarginato ed il modello elargitivo (l'assistenza offerta da Enti locali e strumentali).

Il fatto che le prime tre isole fossero riferite a bacini sociali forti e tipizzati rendeva non traumatica l'assenza di ponti di collegamento.

D'altra parte il quarto modello, con svariati espedienti (pensionistica d'invalidità largheggiante, elenchi anagrafici bloccati, requisiti contributivi minimali, prosecuzione volontaria agevole, sottocontribuzione per segmenti marginali del mercato del lavoro), scavava all'interno della forma assicurativa «finestre» che consentivano frequenti ingressi e uscite, con un grado di copertura allargato ai lavoratori stagionali e precari.

D'altronde il massiccio finanziamento dello Stato e l'erogazione di prestazioni sganciate dalla contribuzione (v. il fondo d'integrazione - 1945; il fondo di solidarietà sociale, ai fini degli assegni di contingenza - 1947; l'indennità di caropane - 1947; i minimi pensionistici - v. legge Rubinacci del 1952, ecc.) confermarono, entro la struttura a.g.o., la presenza di larghi contenuti extra-assicurativi.

Di qui anche una polivalenza della pensione (di invalidità), a sollievo della disoccupazione o dei redditi agricoli ovvero compensativa dell'evasione contributiva (nella piccola e media industria) o dell'emarginazione femminile, ecc.

La mobilità sociale, per effetto dello sviluppo della grande industria e dell'impiego pubblico, rendeva possibile d'altronde un percorso individuale di tipo ac-

crescitivo, da un'isola all'altra; il tutto supportato da un *trend* ascendente delle risorse allocabili e dal boom economico.

Analogo discorso ad isole valeva per le altre prestazioni sociali: le varie forme di sussidio ai disoccupati, parziali o totali, agricoli o non agricoli; e così via.

All'Ente di patronato spettava dunque il compito di accompagnare per mano il lavoratore (per lo più generico) al fine di cogliere gli spezzoni di tutela che l'ordinamento di volta in volta offriva.

2. In questo quadro la disciplina degli Istituti di patronato e di assistenza sociale è stata per lungo tempo funzionale ai compiti previdenziali (salvo la parentesi dei primi anni '50); e così la struttura dell'Ente è rimasta scolpita per lungo tempo nei suoi tratti di fondo dal d.l.c.p.s. 29-7-1947, n. 804, ratificato dalla legge 17-4-1956, n. 561, salvo poi marginalmente essere integrata dalla legge 27-3-1980, n. 112.

La normativa – rispetto ai sistemi precedenti, espressione del periodo liberale (d.l.lgt. n. 1450/1917) e di quello fascista (r.d.l. n. 432/1923) – conserva alcune caratteristiche di fondo quali:

- ▶ il principio della molteplicità degli istituti;
- ▶ la necessità dell'approvazione ministeriale;
- ▶ un sistema speciale di vigilanza;
- ▶ lo stretto collegamento tra l'Istituto di patronato ed il soggetto sindacale promotore;
- ▶ la gratuità delle prestazioni, con l'obbligo di assicurare la tutela anche ai lavoratori non iscritti all'associazione della quale il Patronato è emanazione.

Questi tratti essenziali si trovano nel regime del 1947 e vengono confermati dalla legge n. 112 del 1980 che, intitolata «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 29-7-1947, n. 804, nonché integrazioni allo stesso decreto», ha definitivamente sancito la personalità giuridica di diritto privato degli organismi in questione.

In attuazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 112 del 1980 sono stati poi adottati il d. interm. 26-6-1981, per la determinazione dei criteri per la corresponsione dei finanziamenti e per la documentazione necessaria che dimostri l'attività svolta, ed il d.p.r. 22-12-1986, n. 1017, per la determinazione di criteri concreti e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti richiesti per il loro riconoscimento.

2.1 L'art. 1 del d.l.c.p.s. 804 n. del 1947 definisce *i compiti degli Istituti di patronato*. Ad essi spetta «l'esercizio dell'assistenza e della tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la *previdenza e la quiescenza*, nonché la rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni o collegi di conciliazione».

Nell'ultimo comma, di poi, è sancito il divieto «ad agenzie private ed a singoli

procaccianti di esplicitare qualsiasi opera di mediazione per l'assistenza ai lavoratori e loro aventi causa».

Si tratta in sostanza di un'attività di carattere tecnico di assistenza e di rappresentanza di interessi, nei confronti degli Enti previdenziali, riconducibile ad una delle possibili forme di tutela del lavoro e che presenta elementi di analogia con l'attività di assistenza espletata da categorie professionali in forma non gratuita.

La rappresentanza è conferita con apposito mandato i cui contenuti essenziali sono stati fissati nell'art. 4 del d. interm. 26-6-1981.

2.2 Il d.l.c.p.s. n. 804 del 1947 prevede all'art. 2 che gli Istituti di patronato possano essere *costituiti e gestiti solo da associazioni nazionali di lavoratori* che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati.

In attuazione della legge n. 112 del 1980, il d.p.r. n. 1017 del 1986 ha meglio definito i requisiti di rappresentatività e di estensione organizzativa che i soggetti promotori e gli stessi istituti debbono possedere ai fini del loro riconoscimento.

Circa le caratteristiche dell'organismo promotore il Consiglio di Stato ebbe modo di chiarire che aveva titolo alla richiesta di riconoscimento ogni associazione di carattere nazionale e con finalità assistenziali, pur priva di specifica caratterizzazione sindacale (Sez. II, 2-3-1971, n. 289).

Tale chiarimento consentì all'epoca che, tra le numerose richieste di riconoscimento avanzate agli inizi degli anni '70, venissero accolte anche quelle di istituti facenti capo ad organismi associativi, nei fatti privi di un'effettiva consistenza organizzativa e di una vera capacità operativa. Il proliferare degli istituti fu poi causa di forme di concorrenzialità tra gli stessi con innegabili riflessi sulla qualità dell'assistenza fornita.

La costituzione degli Istituti di patronato e di assistenza sociale deve ricevere l'approvazione del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale.

Si tratta di un provvedimento che è stato definito come atto ad effetti plurimi (v. Laura Zini, voce *Patronati*, in *Digesto Sez. Comm.*). Con il decreto di approvazione, difatti, si realizza sia l'acquisizione della personalità giuridica di diritto privato che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di tutela; attività quest'ultima che il d.r. n. 1017 del 1986 definisce «quale servizio di pubblica utilità».

Il servizio di Patronato, inoltre, ha fra le sue caratteristiche fondamentali quella di una valenza nazionale e generalizzata, perché la tutela degli interessi previdenziali dei lavoratori, che si esplica attraverso la difesa degli stessi, postula nel complesso una linea unitaria di indirizzi e di comportamenti.

Il carattere nazionale e fortemente rappresentativo delle associazioni promotrici è finalizzato a tali caratteristiche degli Enti che, ancorché non agiscano in regime di monopolio, sono indispensabili strumenti per il conseguimento degli interessi dei lavoratori.

2.3 *Gli statuti*, espressione di autonomia organizzativa, riflettono lo stretto rapporto, riconosciuto dal d.l.c.p.s. n. 804 del 1947, tra Patronato e soggetto promotore.

I moduli organizzativi adottati risentono in modo sostanziale delle caratteristiche specifiche e delle finalità delle rispettive associazioni promotrici che, nella generalità dei casi, provvedono alla nomina ed al rinnovo degli organi di amministrazione e di controllo.

In molti casi è prevista anche una concreta presenza di rappresentanti del soggetto promotore nell'articolazione organica e strutturale del Patronato in funzione di garanzia della coerenza tra obiettivi politici definiti in sede congressuale ed attività di tutela dei lavoratori.

È stato, inoltre, ritenuto possibile per i Patronati di svolgere i propri compiti avvalendosi della organizzazione dell'associazione promotrice attraverso l'utilizzazione del modello della cosiddetta *organizzazione indiretta ovvero impropria*. In quest'ultimo caso l'articolazione territoriale del Patronato si sostanzia in uffici erogatori del servizio, gerarchicamente inseriti nell'organizzazione dell'associazione promotrice e funzionalmente dipendenti per l'attività di tutela dall'Istituto di patronato, il quale rimane responsabile dell'attività stessa per la realizzazione dei propri fini istituzionali.

2.4 Se è ormai fuor di dubbio la natura privata degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, margini di incertezza ancora sussistono in ordine a tutte le conseguenze di ordine pratico, trattandosi di istituti difficilmente inquadrabili nello schema strettamente privatistico, come rilevato dalla Corte Costituzionale nel 2000 (sent. n. 42).

Un profilo emerso ha riguardato il problema della *pubblicità degli atti*. Si è ritenuto, al riguardo, che fossero applicabili le disposizioni di cui agli artt. 33 e seguenti cod. civ. in ordine al deposito in tribunale dell'atto costitutivo e degli statuti ed alle conseguenze in termini di responsabilità diretta in caso di mancato adempimento dell'obbligo di iscrizione della persona giuridica nel registro di cui all'art. 22 disp. att. cod. civ.

Le decisioni della magistratura di merito, confermando tale orientamento, sono nel senso dell'applicabilità, per la liquidazione del patrimonio in caso di scioglimento, degli artt. 11 e 21 disp. att. c.c. e del rinvio, per quanto applicabili, agli artt. 201, 207, 208, 209, 210, 212 e 213 del r.d. n. 267 del 1942, che disciplinano la liquidazione coatta.

2.5 Al *finanziamento degli Istituti di patronato* e di assistenza sociale si provvede attraverso il prelievo di una quota percentuale dei contributi incassati a termine di legge o di contratto collettivo dagli istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale.

L'aliquota di prelievo veniva determinata annualmente con decreto del ministro del Lavoro, di concerto con quello del Tesoro, in misura non superiore allo 0,50 per cento dei contributi incassati. I fondi affluivano allo speciale fondo denominato «Fondo Patronati», che costituiva una gestione fuori bilancio del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, e venivano ripartiti con decreto tra gli istituti, sentite le associazioni nazionali dei lavoratori interessate.



Il decreto 26-6-1981 fissava in modo più preciso il principio secondo cui il finanziamento doveva essere determinato sulla base della valutazione sia dell'attività che dell'organizzazione in relazione all'estensione ed all'efficacia dei servizi forniti, stabilendo poi la relativa quota percentuale per la ripartizione.

Tra le attività finanziabili si riconoscevano anche quelle promozionali e di ricerca che i Patronati, specie di dimensioni maggiori, ponevano in essere in una logica di intervento non più strettamente assistenziale.

3. Nel corso degli anni '60 e '70 il ruolo degli Istituti di patronato e di assistenza sociale ha subito profonde trasformazioni, in consonanza con l'evoluzione dell'azione sindacale.

Alla funzione principale di assistenza dei lavoratori per il conseguimento delle prestazioni previdenziali in sede amministrativa si sono aggiunti nel tempo nuovi compiti: il progressivo riconoscimento della tutela prestata in sede giudiziaria, che ha contribuito in modo significativo all'affermazione dei diritti e degli interessi degli assicurati, ma anche all'evoluzione interpretativa delle norme, e le nuove tipologie di intervento rese possibili dal processo evolutivo della legislazione previdenziale, che ha ampliato il campo della tutela dei lavoratori dipendenti prima, e poi quella dei lavoratori autonomi e dei cittadini in quanto tali.

Il progressivo allargamento di compiti e finalità sulla base di concreti obiettivi di azione ha trovato riscontro nelle previsioni statutarie dove, accanto al riconoscimento di attività espressamente previste da nuove disposizioni legislative, si sono inseriti di volta in volta interventi nel campo della prevenzione, della formazione, della promozione della legislazione sociale, che esaltano l'impegno dei Patronati in un'unità di azione con gli obiettivi più generali dichiarati dalle organizzazioni sindacali promotrici.

3.1 Un arricchimento del ruolo dei Patronati si è avuto con l'approvazione dell'art. 12 della legge 20-5-1970, n. 300, che riconosce agli Istituti di patronato e di assistenza sociale il «diritto di svolgere, su di un piano di parità la loro attività all'interno dell'azienda, secondo le modalità da stabilirsi con accordi aziendali».

La norma è figlia della lunga stagione dell'autunno caldo e delle lotte contro la nocività in fabbrica.

Contro la monetizzazione della salute si realizzò nel 1967-1968 un modulo di intervento che vide nelle grandi imprese sindacalizzate l'integrazione tra il gruppo operaio omogeneo e nuclei di esperti esterni (medici, ingegneri, ecc.) veicolati dagli Enti di patronato, d'accordo con i sindacati promotori.

La prassi realizzata in queste imprese ha trovato dunque un momento di generalizzazione ed un potente sostegno normativo con l'approvazione dello Statuto dei lavoratori nei termini sopra rappresentati.

Si può quindi confermare quanto già detto in apertura: la normativa di sostegno del Patronato rispecchia di volta in volta le nuove dimensioni dell'azione sindacale.

Negli atti parlamentari, di poi, sono evidenziati i profondi contrasti esistenti al-

l'epoca: contrasti che si sono trasferiti sul piano interpretativo suscitando un ampio dibattito e posizioni divergenti in dottrina e giurisprudenza.

La norma ha comunque consentito agli istituti un rapporto più diretto e capillare con i lavoratori ed interventi concreti per una tutela in fase preventiva.

Lo stretto legame tra Patronati ed associazioni promotrici ha permesso, per quelli di ispirazione sindacale, di operare attraverso propri attivisti designati dalle rappresentanze sindacali aziendali, ponendosi tra l'altro la questione dell'imputazione dell'attività svolta da soggetti che agiscono per il Patronato.

3.2 Significativa per la trasformazione del ruolo degli Istituti di patronato e di assistenza sociale è anche la *disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie*, introdotta dalla legge 13-8-1973, n. 533.

L'art. 446 c.p.c. attribuisce agli istituti legalmente riconosciuti la facoltà, su istanza dell'assistito ed in ogni grado del giudizio, di rendere informazioni e osservazioni orali o scritte. Questa attività, che si aggiunge all'assistenza tecnica prestata attraverso legali convenzionati, legittima il Patronato ad intervenire direttamente in udienza sulla base del rapporto di assistenza conferito dalla parte assistita. Si tratta di un intervento analogo a quello delle associazioni sindacali indicate dalle parti, previsto dall'art. 425 per le controversie individuali di lavoro.

L'intervento in udienza è configurabile come perizia di parte, che trova la sua legittimazione nell'istanza dell'interessato e nel rapporto di assistenza sottostante (adducendo fatti e circostanze utili alla decisione e non anche giudizi medico-legali).

4. Tra le funzioni di più recente attribuzione rientrano quelle previste nella legislazione in materia di asilo politico, di ingresso e di soggiorno dei *cittadini extracomunitari* (legge 30/12/1986, n. 943; legge 28/2/1990, n. 39).

L'innovazione è radicale perché al di là della apparente estensione dei compiti individua in capo ai Patronati compiti che fuoriescono dalla tenuta della posizione assicurativa e dal conseguimento delle prestazioni previdenziali.

Ora infatti i Patronati si devono occupare di ciò che sta a monte e dunque dei diritti di cittadinanza sociale.

In tal modo il baricentro dell'azione, pur non negando le funzioni di base (quelle di tutela del lavoro marginale negli anni '50; quelle di tutela del lavoro di massa negli anni '70), acquista in via di accrescimento una funzione nuova ricca di potenzialità: *la tutela del cittadino lavoratore*.

Le norme in particolare dispongono che: «Le attribuzioni degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, di cui al d.l.c.p.s. 29-7-1947, n. 804 e successive modificazioni ed integrazioni, sono estese ai lavoratori extracomunitari che prestino regolare attività di lavoro in Italia».

Nella fase dell'emergenza, l'attività di tutela ha riguardato le procedure di richiesta del permesso di soggiorno e di regolarizzazione della posizione lavorativa: interventi che hanno permesso di sanare una diffusa condizione di clandestinità di questi lavoratori.

La garanzia di parità di trattamento e uguaglianza dei diritti dei lavoratori extracomunitari con i lavoratori italiani, con riguardo alla situazione di regime relativa alla programmazione dei flussi ed agli adempimenti a cui è chiamato il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno, permette un ampio raggio di interventi possibili se si tiene conto delle esigenze di assistenza che uno straniero ha, di fronte alla complessità dei meccanismi previsti dalle norme ed alla sua scarsa conoscenza delle istituzioni.

5. Un ulteriore allargamento delle possibilità di intervento dei Patronati nella direzione della cittadinanza sociale si è avuto con l'entrata in vigore della *riforma sanitaria*, che pone nell'area dei soggetti assistibili dai Patronati tutti i cittadini.

6. Fondamentale nell'evoluzione del ruolo degli Istituti di patronato e di assistenza sociale può considerarsi la *legge n. 241 del 1990* sull'applicazione della trasparenza amministrativa e la partecipazione al procedimento.

L'art. 9 in particolare ne consente l'intervento, in rappresentanza degli assistiti, nel corso delle procedure amministrative per prendere visione degli atti e svolgere un'attività di stimolo mediante presentazione di memorie, documenti supplementivi, elementi di fatto.

Gli istituti possono dunque concorrere a rendere concreto il diritto alla partecipazione nel procedimento ed alla fase di formazione e conclusione del processo decisionale, qualificando e trasformando il loro tradizionale ruolo di assistenza, non più in termini esterni e meramente sollecitatori ma intervenendo dentro il procedimento come una sorta di difensore civico.

7. I soggetti e l'oggetto della tutela sono stati il punto centrale del dibattito che nella seconda metà degli anni '90 si è riaperto sul ruolo del Patronato e sull'adeguatezza della normativa che ne regolava attività, funzioni, finanziamento e controlli.

Questa esigenza di approfondimento e di riconsiderazione dell'assetto di settore, denunciata da più parti, è stata avvertita anche dagli stessi istituti che hanno richiesto il riconoscimento normativo ad estendere i propri interventi in forme di tutela specifica di alcune categorie di lavoratori, nelle forme della previdenza integrativa, nei confronti dei cittadini inabili e delle categorie socialmente più deboli, mettendo a profitto l'esperienza maturata e la capillare presenza sul territorio.

La riconsiderazione avrebbe dovuto riguardare di conseguenza anche le fonti per il finanziamento delle attività stesse che non trovavano riconoscimento nella tradizionale forma di contribuzione del Fondo Patronati.

L'attenzione si è riproposta anche per le mutate caratteristiche degli interventi richiesti. Le attività riguardavano non solo le tradizionali forme di assistenza, ma soprattutto una sempre più estesa attività di informazione e consulenza qualificata e di collaborazione con gli Enti previdenziali per favorire la maggiore efficienza dei servizi propri di questi ultimi e per rispondere alle nuove istanze ed ai nuovi bisogni espressi dalla società civile.

8. *La riforma della legge sulla assistenza (legge n. 328/2001)* ha, in risposta a queste nuove esigenze, offerto nuove opportunità di intervento del Patronato sul territorio, di pari passo con le proposte sul federalismo sociale, dando rilievo a:

- ▶ la centralità del territorio e della comunità locale;
- ▶ la predeterminazione delle risorse economiche per tutti i bisogni sociali del territorio senza artificiose segmentazioni per soggetti o per oggetto;
- ▶ la distinzione del finanziamento in un plafond di derivazione nazionale corrispondente a standard minimi e in un apporto aggiuntivo regionale;
- ▶ la definizione della mappa dei bisogni della comunità territoriale da parte del distretto sociale, comunale o subcomunale, formato da delegati del sindaco, dei sindacati, delle organizzazioni non profit e da uno staff tecnico;
- ▶ la successiva definizione da parte dello stesso distretto sociale di interventi personalizzati di reinserimento sociale, con contratto stipulato con l'interessato recante diritti e correlativi doveri;
- ▶ l'opzione, in luogo di assegni economici, per servizi di reinserimento, gestiti da organizzazioni non profit, tra cui il Patronato, controllati dal Comune;
- ▶ l'istituzione del minimo vitale convertibile in servizi o in buoni servizio spendibili presso le organizzazioni non profit convenzionate con il Comune.

Le potenzialità della legge di riforma della assistenza sono state colte solo in parte; e ciò vale anche per i Patronati. Hanno pesato in senso negativo la ristrettezza degli spazi, l'esiguità delle risorse, la segmentazione degli interventi e delle strutture organizzative.

Non vi è dubbio comunque che la legge abbia confermato *la nuova ottica dei diritti non più solo lavoristici bensì di cittadinanza sociale; non più solo atomistici, bensì inseriti e contestualizzati nella comunità locale.*

La sfida per il Patronato (e per il sindacato promotore) è davvero grande.

9. In questo nuovo quadro la *legge n. 152/2001 di riforma del Patronato* definisce innovativamente il ruolo del medesimo come soggetto che, in una sede gestionale ricomposta, difende i vari *diritti dei lavoratori e dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni erogatrici di pensioni, assegni e servizi.*

In effetti la nuova legge consente questa ricomposizione distinguendo le attività del Patronato in *funzioni fondamentali* ed in attività diverse.

Le prime consistono in:

- a) il conseguimento delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie;
- 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 delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare.

D'altra parte *le attività diverse* possono essere rese senza scopo di lucro per attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica: in materia di lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia e delle suc-

cessioni e legislazione fiscale, anche mediante stipula di convenzioni con centri autorizzati di assistenza fiscale già costituiti.

A tal fine resta piena l'autonomia statutaria del Patronato e del sindacato promotore, salvo il successivo visto ministeriale.

9.1 Tali nuove attività non smentiscono *l'originario carattere no-profit del Patronato*.

A riprova del carattere non lucrativo delle attività, l'art. 1 della legge definisce gli Istituti di patronato come «persone giuridiche di diritto privato» che svolgono un «servizio di pubblica utilità»; ciò «in attuazione degli articoli 2, 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38 della Costituzione», e dunque in ottemperanza ai principi di solidarietà, di emancipazione sociale e di pluralismo, a tutela della maternità e dell'infanzia, della salute, del lavoro, della previdenza e assistenza sociale, così come specificati dagli artt. 7, 8 e 10 della medesima legge.

In tal modo anche le attività diverse da quelle fondamentali (di previdenza e assistenza) partecipano delle medesime caratteristiche, solidali ed emancipatorie, proprie delle prime: lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia, successioni, fisco (sub art. 10) sono questioni disciplinate dalla legge in quanto ritenute attinenti alla dignità del cittadino come persona e non già all'individuo come attore nel mercato.

Dette questioni possono meglio essere risolte dai Patronati in quanto strutture di «Segretariato sociale» (così Smuraglia, in *Assistenza Sociale*, 2001, p. 436), promosse dai sindacati, e cioè da quelle «formazioni sociali ove si svolge la... personalità» del lavoratore che storicamente si sono dimostrate come le organizzazioni più idonee al compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che... impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione... del Paese», secondo il progetto di democrazia attiva, sancito dagli artt. 1, 2 e 3 Cost..

In sostanza il legislatore odierno non ha cambiato la natura giuridica degli Istituti di patronato ma ha soltanto esteso il campo della loro attività, ferme restando le caratteristiche strutturali delle prestazioni rese dagli stessi istituti, rispetto allo standard originario informato a criteri di solidarietà, con l'unica variante di ammettere la copertura dei costi anche da parte degli utenti, oltretutto da parte del finanziamento pubblico.

Al nuovo Patronato si possono dunque estendere le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale il 7 febbraio 2000 (sent. n. 42) a proposito del vecchio regime (ma con un occhio rivolto anche al nuovo, all'epoca già approdato alla lettura finale del Parlamento): «la protezione di tali diritti, poi, non è rimessa soltanto all'eventuale e sempre possibile libera iniziativa dei lavoratori, singoli o associati, ma rientra tra i fini e i compiti costituzionalmente assegnati allo Stato – fini e compiti ai quali “provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato” medesimo (ai quali ultimi, oltre agli istituti preposti alla erogazione delle prestazioni previdenziali, sono riconducibili gli istituti in questione). I fini [previdenziali], infatti, corrispondono a un interesse pubblico direttamente ri-

conducibile all'art. 3, secondo comma, della Costituzione il quale stabilisce ancora essere "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

«Dalla connotazione pubblicistica dell'interesse [previdenziale], quale definito dalla Costituzione, deriva poi, in via consequenziale diretta e necessaria, che le prestazioni alle quali devono provvedere gli organi e gli istituti predisposti o integrati dallo Stato (a) sono sottratte all'ambito delle attività lucrative, pur non dovendo necessariamente essere gratuite; e che (b) devono essere fornite in posizione di uguaglianza a tutti i lavoratori».

La precisazione della Corte riguardo alla lett. (a) consente di ritenere la nuova legge di riforma, nella parte in cui ammette la copertura dei costi da parte degli utenti del Patronato, compatibile con il fondamento costituzionale del Patronato. Non altrettanto si può dire per l'esercizio delle attività lucrative: queste, se fossero state ammesse dalla legge (ma per le considerazioni sopra esposte non sono state in effetti previste), avrebbero snaturato la collocazione costituzionale dei Patronati, facendoli scadere al livello di agenzie private di servizi, al pari di quelle attualmente esistenti sul mercato. Ma così non è.

La Corte ha inoltre posto un collegamento funzionale tra art. 3 e art. 38 Cost.; quest'ultima norma viene dunque ritenuta uno strumento, significativo ma certamente non esaustivo, di attuazione del progetto di emancipazione voluto dall'art. 3. Gli altri indefettibili strumenti sono quelli previsti dagli artt. 4, 31, 32 e 35 Cost. Le nuove attività previste dall'art. 10 della legge n. 152/2001 si collocano all'interno di questi referenti costituzionali: il *lavoro* (inteso come assistenza ai lavoratori attivi, fondato ex art. 35 Cost.); il *mercato del lavoro* (inteso come servizi all'impiego per i soggetti in cerca di lavoro: artt. 4 e 35 Cost.); il *diritto di famiglia* (inteso soprattutto come ausilio alle donne in maternità ed ai giovani per ottenere le prestazioni previste in loro favore: art. 31, comma 1, Cost.); la *salute e sicurezza nei luoghi di lavoro* (art. 32 Cost.).

Delle restanti nuove attività del Patronato, alcune si collocano dentro l'area di operatività dell'art. 38 Cost., sicché per esse non si pone alcun problema di estensione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale: esse sono la *sicurezza sociale* e il *risparmio previdenziale* citati dalla lett. a) del comma 1 dell'art. 10.

Resta il problema del rilievo costituzionale da attribuire alle due residue nuove materie: le *successioni* ed il *fisco*.

Quest'ultimo per la verità viene realizzato solo in via indiretta mediante *convenzioni con centri autorizzati di assistenza fiscale già costituiti*, allo scopo di rendere più facilmente e più largamente accessibile il servizio reso da tali centri. In sostanza il legislatore ha ritenuto che l'attività di questi centri possa essere favorita, tramite le convenzioni con Caf al fine di facilitare l'adempimento di quel dovere di solidarietà economica che è connaturato ad ogni dichiarazione fiscale, ai sensi dell'art. 2 Cost., citato nella premessa dell'art. 1 della legge.

Quanto alle *successioni*, la relativa disciplina è stata ritenuta nell'ambito delle at-

tività diverse del Patronato in ragione delle evidenti implicazioni e dei legami con il *diritto di famiglia* e con la *legislazione fiscale*.

Dette attività dunque correttamente sono state attribuite ai Patronati in ragione della rilevanza costituzionale delle une e degli altri.

9.2 La rilevanza costituzionale delle attività del Patronato sussiste anche se le prestazioni vengono rese in favore di Enti pubblici e privati.

Si potrebbe per vero obiettare che, mentre le attività rese a favore di lavoratori e di cittadini realizzano una funzione di emancipazione ai sensi dell'art. 3 Cost., lo stesso non vale se il beneficiario dei servizi di Patronato sia un Ente (pubblico o privato).

L'obiezione a ben vedere risulta infondata; come ha chiarito la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 42/2000, i diritti sociali si compongono necessariamente di una parte *sostanziale* e di una parte *procedimentale*: solo la realizzazione dell'insieme di queste due parti garantisce infatti l'effettività dei diritti sociali.

La Corte Costituzionale medesima ha poi chiarito la natura dell'aspetto procedimentale: «La Costituzione dunque esige che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni [previdenziali] cioè gli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato” di cui all'art. 38».

Una convenzione stipulata da un Patronato con un Ente fornitore di una prestazione sociale fondamentale può agevolare l'Ente medesimo ad una pronta e puntuale erogazione del servizio; tale risultato ha la medesima valenza procedimentale dell'ausilio offerto dal Patronato al cittadino lavoratore nell'accesso alle prestazioni. In un caso e nell'altro, in modi diversi, si garantisce l'applicazione della parte sostanziale del diritto sociale mediante la semplificazione dell'iter e mediante l'incontro effettivo tra Ente erogatore ed il soggetto avente diritto alla prestazione.

Il sostegno al cittadino-lavoratore ha dunque la medesima copertura costituzionale della collaborazione offerta dal Patronato all'Ente erogatore della prestazione sociale. Analoga rilevanza costituzionale ha una convenzione stipulata da un Patronato con un datore di lavoro privato per attività di informazione, consulenza ed assistenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro: anche in tal caso, infatti, similmente a quanto sopra esposto, si garantisce, mediante un ausilio procedimentale, una pronta e puntuale attuazione di un diritto costituzionale – il diritto alla salute – la cui verifica in larga misura dipende dal comportamento del datore di lavoro.

9.3 D'altra parte la giurisprudenza della Corte di Giustizia (v. ad es. la sentenza 22 gennaio 2002, causa C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. Inail*) ha definitivamente chiarito che non si applica il regime sulla concorrenza ogniqualvolta l'Ente previdenziale, o l'Ente di patronato, in quanto interfaccia necessario dell'Ente previdenziale (v. Corte Cost. n. 42/2000 cit.), siano (a) *di derivazione legale, nel senso che la disciplina della loro attività sia compiutamente regolata da norme di legge primaria*; (b) *l'Ente medesimo sia soggetto al potere di vigilanza, di commissariamento e di scioglimento da parte dello Stato*.

Entrambe queste circostanze ricorrono nell'ordinamento dei Patronati.

Quanto al primo profilo, la disciplina dei Patronati è interamente mutuata dalla legge 30 marzo 2001 n. 152. Le materie demandate alla fase regolamentare sono meramente attuative della legge, la quale si incarica prioritariamente di indicare i criteri ed i principi direttivi della decretazione ministeriale (v. artt. 10, 12, 13).

D'altra parte è esclusa l'autonomia statutaria degli Enti, posto che l'atto costitutivo e lo statuto dei Patronati sono disciplinati per legge quanto a contenuto e criteri direttivi e restano soggetti al potere di approvazione ministeriale (v. art. 4).

Quanto al secondo profilo, gli adempimenti contabili e statistici dell'attività svolta sono tipizzati dalla legge e comunicati all'Autorità ministeriale (v. art. 14), cui spetta inoltre un generale potere di vigilanza (art. 15), ed un potere di commissariamento e di scioglimento (art. 16).

Va inoltre aggiunto che l'attività del Patronato risponde agli ulteriori canoni di esenzione dalla disciplina della concorrenza, come nuovamente precisati dalla Corte di Giustizia (v. tra gli altri il caso Albany, proc. C-67/96, sent. 21-9-1999): *generalità della tutela* (infatti tutti i lavoratori-cittadini hanno diritto alla assistenza e tutela del Patronato, a prescindere dalla loro affiliazione sindacale); *prestazioni gratuite e dunque solidaristiche, soggette a finanziamento pubblico, ad effetto redistributivo per generazioni e per classi di soggetti* (e in effetti le prestazioni indicate dall'art. 13 della legge n.152/2001 sono gratuite, soggette a finanziamento gravante sulle entrate contributive dell'Inps, Inpdap, Inail, Ipsema, e dunque redistributive di risorse dai lavoratori e datori di lavoro contribuenti ai cittadini ed ai lavoratori richiedenti prestazioni previdenziali o socio-assistenziali; inoltre sono gratuite, con onere a carico dei Patronati, ex art. 8, le attività mirate al conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale e dai fondi di previdenza complementare); *l'adempimento di una funzione sociale fondamentale* (e per quanto sopra detto gli Istituti di patronato esplicano attività di rilievo costituzionale).

In definitiva anche sotto il profilo comunitario, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia, possiamo concludere che gli Istituti di patronato restano esenti dalla disciplina sulla concorrenza.

Infine il finanziamento pubblico non riguarda la struttura organizzativa, tecnica e umana delle attività a pagamento ma solo le prestazioni gratuite indicate dall'art. 13. Detta norma infatti dispone che «Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata nel presente articolo» (comma 1, ultimo inciso). A sua volta il comma 2 prevede che solo il 10% del finanziamento pubblico sia destinato alla organizzazione ed il restante importo sia destinato all'attività. Quest'ultima, di poi, non comprende tutte le attività fondamentali ed obbligatorie previste dall'art. 8 bensì solo alcune di queste e cioè: le attività di previdenza e di assistenza, con esclusione dunque delle attività riguardanti la previdenza complementare ed il Servizio sanitario nazionale che dunque devono essere sostenute dal Patronato con i mezzi propri.

Siamo dunque in presenza di due patrimoni separati, a destinazione vincolata, rispettivamente per le attività fondamentali e per le attività diverse.



10. Si può dunque concludere questa carrellata storico-normativa affermando che l'Ente di patronato è stato fedele alla sua missione storica di «accompagnare» e tutelare di volta in volta le figure sociali di riferimento: il lavoratore marginale; l'operaio/massa; l'emigrato/immigrato; il lavoratore/cittadino.

*Ora urge vincere la sfida avendo come punto di riferimento la ricomposizione delle tutele nell'ambito della comunità locale.*

A livello territoriale occorre individuare canali e strutture di rappresentanza del sindacato e del Patronato che tengano conto in modo appropriato di una molteplicità di fattori: la pluralità dei modi di raccordo con la produzione collettiva; l'intreccio tra lavoro, territorio e vita privata, entro comunità non contigue; la complessità delle relazioni sociali e delle molteplici identità in capo ai medesimi soggetti; la crescita del lavoro immateriale; la differenziazione e la volubilità dei redditi e degli *status*.

Resta ferma ovviamente la necessità di un referente forte per le rivendicazioni di carattere lavorativo.

A latere, occorre che quel medesimo soggetto collettivo, ovvero una forma plurisettoriale di secondo o terzo grado, possa provvedere ai bisogni, ovvero ricordare i primi alla sfera più vasta delle relazioni sociali.

Un'economia delle relazioni non può infatti prescindere da organizzazioni interattive. Sotto quest'ultimo profilo appare importante trovare uno strumento che *riunifichi le sedi in cui si svolgono le tematiche del lavoro e del non lavoro*, le rivendicazioni economiche e normative e la banca del tempo, alcuni servizi alla persona, la consulenza e l'assistenza amministrativa legale e fiscale.

La riunificazione può assumere la forma di un conglomerato, come pare essere la attuale proposta della Cisl di una indistinta confederazione delle organizzazioni cattoliche, ovvero può essere una struttura unitaria che componga la diversità delle singole tematiche dentro un progetto integrato di sviluppo dell'azione confederale nel territorio locale.

È quanto accaduto agli inizi del secolo quando il passaggio dalla economia agricola a quella industriale, ovvero il travaso dell'industria da un settore all'altro, hanno caricato sulle Camere del lavoro, d'intesa con molte istituzioni locali, i compiti di collocamento, di controllo dell'uso della forza lavoro, di organizzazione del tessuto sociale, in breve: i compiti di ricomposizione dei tempi di vita dei soggetti in età da lavoro.

Da questo punto di vista è paradossale che le istituzioni del movimento operaio abbiano oggi sostanzialmente dismesso (il controllo o il coordinamento di) quelle iniziative che – dalle cooperative di produzione e lavoro alle cooperative di consumo, dalla casa della cultura al centro di servizio, dall'ufficio vertenze al dopolavoro – avevano, in sintonia con le Camere del lavoro, il compito di affrontare in modo integrato le tematiche del territorio.

Certamente lo sviluppo della contrattazione di categoria ha tolto spazio alle vertenze territoriali e alle funzioni collaterali, atte a garantire al meglio il governo dei flussi di manodopera. Tuttavia è evidente come il declino del modello fordista e diffusivo – e l'avvento di un capitalismo «introverso», ristretto nelle aree

ricche del mercato triadico (Usa-Cee-Estremo Oriente) – debba indurre alla riscoperta del modello originario. Anche ora, infatti, torna prioritario il compito di ricomporre produzione e riproduzione, società e politica entro un processo di mediazione civica su base comunitaria.

Come tutto ciò debba tradursi in proposte di merito è cosa ancora incerta sul terreno della riflessione teorica e ancor prima su quello della esperienza.

Vale comunque la pena richiamare l'impostazione originaria che concepisce la Camera del lavoro come sede di studio del territorio e programmazione degli interventi, per una ripartizione pianificata del lavoro, coniugando contrattazione, concertazione e cogestione; collocamento, formazione e cooperazione; consulenza giuridica (all'organizzazione) e assistenza giudiziaria (agli iscritti).

In tal modo verrebbe a costituirsi, sul versante dei lavoratori, uno strumento all'altezza dei tempi attuali, segnati dal progredire dei progetti di sviluppo locale. Salvo poi confrontarsi con una pluralità di attori, in sede di concertazione, coordinando i piani settoriali e i servizi di supporto, e unificando gli incentivi per la manodopera e per il capitale.

Verso tale direzione cospira una molteplicità di fattori: la riforma del sistema elettorale e dei poteri locali; alcune esperienze pilota (Trento, Lecco, ecc.); la regionalizzazione del collocamento; i patti territoriali; l'implementazione della legge Bassanini; la riforma degli incentivi; lo sviluppo del *non profit* dentro la riforma dell'assistenza; le spinte federaliste; gli interventi comunitari, tra coesione e sussidiarietà; le forme di flessibilità dentro i circuiti del mercato locale del lavoro. Forse è possibile ricomporre questi filoni, in termini vicini al progetto sindacale, mediandone le polarità dentro progetti di sviluppo locale. Il che significa pensare ai diritti di cittadinanza, a parte un nucleo di diritti soggettivi perfetti e inderogabili, come *chance*, la cui latitudine si misura dentro percorsi locali di promozione e controllo.

Sotto il profilo del metodo questa scelta implica l'adozione di strumenti interdisciplinari.

Considerazioni non dissimili valgono per i modi di funzionamento della organizzazione sindacale territoriale, ove i *compiti del sindacalista, del vertenziero, del legale e del ricercatore appaiono sempre più strettamente correlati*, perché tutti dipendenti dalla verifica congiunta e sistematica delle strategie e dei risultati, in un processo circolare, segnato dalla continua inversione di ruolo dell'antecedente e del conseguente.

In questo contesto la funzione di *line* perderebbe di peso rispetto a quella di *staff*. È il prezzo da pagare alla complessità sociale. Un prezzo certamente non indolore in termini di organizzazione e di posizioni di potere. E tuttavia ineludibile, pena la delegittimazione dell'intera organizzazione.

In tal modo l'organizzazione sindacale acquisterebbe maggiore visibilità, in un mercato locale auspicabilmente affluente. L'insieme di questi processi potrebbe finalmente portare a emersione la domanda inespressa di tutela. Il che consentirebbe di avviare a ricomposizione il catalogo dei diritti e l'effettività degli stessi.

## Gli Istituti di patronato come soggetti di libertà sindacale che «integrano» compiti pubblici

**Vittorio Angiolini\***



*Mario Ceroli  
1890-1990 1° Maggio  
1990  
Scultura in bronzo, legno e marmo  
cm. 75x41,5x41,5  
Direzione Nazionale Cgil*

\* Consulente legale Inca Cgil nazionale

■ Enti pubblici, Enti privati di interesse pubblico ovvero investiti di sovvenzioni e compiti pubblici, Enti privati a sé stanti, con compiti scanditi da norme pubblicistiche: la gamma delle opinioni circa la configurazione degli Istituti di patronato è assai varia. In queste brevi note si verrebbe verificare se e quanto un chiarimento al riguardo possa venire immediatamente dalla regole e dai principi della Costituzione, attraverso la lente della giurisprudenza costituzionale.

Peraltro, la Corte costituzionale, anteriormente alla sent. n. 42 del 2000 che indubbiamente è sin qui la pronuncia più importante in materia, aveva spesso opposto alle questioni di costituzionalità concernenti i Patronati, la loro attività e la loro natura giuridica, il fuoco di sbarramento delle decisioni processuali di inammissibilità, come a segnalare che le fosse poco gradito il decidere su questione complessa.

Nella sent. 4 febbraio 1970 n. 17, la Corte non è però riuscita a sottrarsi al decidere sulla compatibilità con il pluralismo sindacale (art. 39, comma 1, Cost.) di una presunta riserva ai Patronati della «tutela in sede amministrativa dei diritti del lavoratore con esclusione di ogni altro Ente o persona»: e la Corte stessa, non smentendo ma anzi implicitamente confermando la correlazione tra l'attività dei Patronati e la libertà sindacale, ha chiarito come la questione già allora non si ponesse perché, anche interpretando la legislazione allora vigente, non aveva fondamento la «pretesa esclusività dell'attività assistenziale da parte dei Patronati poiché non è l'esercizio dell'assistenza dei lavoratori che è vietato, ma soltanto l'opera di mediazione per l'assistenza posta in essere da agenzie private e singoli procaccianti».

Il che pone subito in luce come sia difficile sottrarsi all'inquadramento dei Patronati, dal punto di vista costituzionale, tra gli istituti in cui si manifesta la libertà dell'assistenza privata per il comma 5 dell'art. 38 Cost.: nel senso che la garanzia di necessario pluralismo delle iniziative, correlato alla libertà sindacale dell'art. 39 Cost. (e, ci sarebbe da aggiungere, anche alla libertà dell'iniziativa privata di cui all'art. 41 Cost.), difficilmente potrebbe essere conciliata con la connotazione pubblicistica degli Istituti di patronato spinta al punto di configurare l'attività di assistenza e tutela loro tipica come attività riservata, per legge o per atto di Pubblica amministrazione, solo a taluni soggetti in esclusiva, e dunque a detrimento dello sviluppo di altre contemporanee iniziative private, libere e spontanee, volte al medesimo scopo.

Sotto questo profilo, la connotazione delle iniziative di Patronato come ascrivibili al principio della libertà privata dell'assistenza, di cui al comma 5 dell'art. 38 Cost., pare quindi difficile da superare sul terreno schiettamente costituzionale, senza che ciò conduca alla lesione dei principi (non solo dell'art. 41 Cost. ma anche) della libertà sindacale dell'art. 39 Cost. Ed è d'altronde noto, anche da tristissime esperienze trascorse in Italia, come l'assunzione assorbente dell'azione dei sindacati dei lavoratori nella sfera pubblica finisca agevolmente per coincidere con l'irretimento o addirittura la soppressione della libertà sindacale, piegata sotto il peso dell'ingerenza statale.

■ La sent. n. 42 del 2000 della Corte Costituzionale va oltre la connotazione puramente privatistica dei Patronati, ma non nega affatto il loro essere «emanazioni di associazioni di lavoratori» che li istituiscono liberamente. La Corte, senza con ciò negare che le iniziative relative ad Istituti di patronato siano pertinenti alla libertà dell'assistenza privata di cui al comma 5 dell'art. 38 Cost., contemporaneamente indica la possibilità che il legislatore – come già è avvenuto ed avviene con la l. n. 152 del 2001 – consenta altresì di inserire l'attività dei Patronati stessi entro quella degli «istituti», solo «integrati» e non giocoforza «predisposti» dallo Stato, a cui sono imputabili i compiti pubblici di assistenza e tutela dei lavoratori per il comma 4 dell'art. 38 Cost. La libertà privata degli Istituti di patronato, anche come corollario della libertà sindacale, non viene espunta dalla sent. n. 42 del 2000 ma viene messa insieme con il possibile deferimento di compiti pubblici ai Patronati stessi.

E infatti la Corte non dice che l'istituzione di Patronati possa o debba essere resa obbligatoria, doverosa o tantomeno forzata, come potrebbe accadere qualora fossero qualificati come Enti pubblici, ma si limita ad enunciare i requisiti affinché l'attività dei Patronati possa essere classificata dallo Stato «integrativa» dei compiti di assistenza e di tutela dei lavoratori. Tali requisiti sono, per la Corte, la gratuità (a) ed il carattere «non lucrativo» delle attività (b), nonché il loro «essere fornite in posizione di uguaglianza 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» (c).

Questi sono i requisiti da intendersi come costituzionalmente imposti affinché i compiti di Enti anche privati siano chiamati ad «integrare» i compiti di quelli «pre-

disposti» dallo Stato per il comma 4 dell'art. 38 Cost., giacché, per la Corte, si tratta di requisiti volti ed idonei ad imprimere ad attività liberamente assunte da soggetti privati le stesse caratteristiche che rendono le attività pubbliche utili all'assistenza e tutela dei lavoratori: «il carattere non di lucro dell'attività e l'indirizzo generalizzato delle prestazioni – precisano i giudici costituzionali – sono, in sostanza, il connotato essenziale della previdenza pubblica prevista dalla Costituzione».

In base a questo ragionamento, da cui la giurisprudenza costituzionale non sembra essersi discostata, la posizione costituzionale degli Istituti di patronato rimane dunque apprezzabile come una posizione duplice, contraddistinta da un aspetto privatistico e da uno pubblicistico, i quali, a pena di incostituzionalità, debbono combinarsi tra loro.

Da un lato, la posizione dei Patronati resta una posizione di libertà privata, da assicurarsi come tale anzitutto in virtù del comma 5 dell'art. 38 Cost. e dell'art. 39 Cost., e che li abilita comunque ad operare anche alla stregua dell'autonomia appunto di diritto privato. Mentre, d'altro lato, la «vigilanza», e dunque l'ingerenza pubblicistica nell'attività dei Patronati, trova giustificazione, proprio in ragione del principio di libertà a cui rimanda la loro istituzione, solo allorché, e nei limiti in cui, l'attività stessa dei Patronati voglia valere come «integrazione» di quel che «predisposto» dallo Stato per gli effetti del comma 4 dell'art. 38 Cost., nell'ambito di una tutela ed assistenza dei lavoratori improntata ai criteri pubblicistici della gratuità, dell'assenza di scopi lucrativi e dell'erogazione eguale delle prestazioni a tutti i lavoratori senza discriminazioni di sorta.

Con l'aggiunta, che è scritta dalla Corte sempre nella sent. n. 42 del 2000 e non è da sottovalutare, per cui l'assistenza e tutela dei lavoratori è finalità pubblicistica che non può essere dismessa se non violando l'art. 38 Cost. («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»).

Nel realizzare tale finalità, lo Stato ha ampia «discrezionalità legislativa, nella disciplina degli aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia», potendo addirittura, in ipotesi, provvedere a «predisporre» propri «istituti» pubblicistici miranti a soddisfare compiutamente le esigenze di assistenza e tutela dei lavoratori, con l'effetto di sospendere l'attività dei Patronati nell'area di attività meramente lecite, da esercitarsi a proprio carico alla stregua della libertà privata di cui al comma 5 dell'art. 38 Cost.

Ma quando, come storicamente è avvenuto ed avviene, il legislatore statale faccia una scelta diversa, ammettendo Istituti di patronato frutto di quella stessa libertà privata, e nella specie della libertà sindacale, ad «integrare» l'esercizio dei compiti pubblici, secondo criteri spiccatamente pubblicistici consoni al comma 4 dell'art. 38 Cost., il discorso muta; giacché in quest'ultimo caso, e fin dove appunto gli Istituti di patronato vadano ad «integrare» i compiti confluenti, per il comma 4 dell'art. 38 Cost., in quello che la Corte ha chiamato il «nucleo insopprimibile» della assistenza e tutela di tutti i lavoratori, oltre che a «vigilare» sull'esercizio della loro attività, lo Stato è anche, ed ancor prima, chiamato a garantire l'esistenza dei Patro-

nati stessi, anzitutto assicurando un finanziamento pubblico appropriato alla gratuità delle prestazioni erogate. Non si dimentichi che, a suggello della sent. n. 42 del 2000, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo del d.lgs. n. 804 del 1947, al tempo in vigore, proprio perché, nel contesto dato in cui gli Istituti di patronato andavano come anche oggi vanno ad «integrare» i compiti pubblici del comma 4 dell'art. 38 Cost., quel referendum avrebbe manomesso e travolto, con i Patronati stessi, garanzie di assistenza e tutela dei lavoratori costituzionalmente dovute.

■ Oltre ad essere garantiti come manifestazioni della libertà privata di cui all'art. 38, comma 5, Cost., e senza dover perdere nulla di tale libertà che permette loro di riallacciarsi all'esercizio della libertà sindacale, gli Istituti di patronato possono dunque diventare, per le scelte da effettuarsi dal legislatore per il comma 4 dell'art. 38 Cost., anche Enti ad attività costituzionalmente necessaria, in quanto «integrativa», in difetto di opzioni difformi della legge, dei compiti pubblici di assistenza e tutela dei lavoratori. Il che comporta differenti e rilevanti conseguenze anche per l'interpretazione della legge 30 marzo 2001, n. 152, sulla «nuova disciplina per gli istituti di Patronato», la quale proprio dalla giurisprudenza costituzionale, e segnatamente dalla sent. n. 42 del 2000, ha tratto ispirazione.

Una prima conseguenza è che, accanto all'assunzione dei «servizi di pubblica utilità», i quali corrispondono all'«integrazione» dei compiti pubblici di cui al comma 4 dell'art. 38 Cost. e sono soggetti incondizionatamente alle regole ed ai principi dettati per tali servizi dal legislatore statale, gli Istituti di patronato conservano una generale ed autonoma capacità di agire e di autodeterminazione, come del resto si evince dall'art. 1 della l. n. 152 del 2001, quali «persone giuridiche di diritto privato», la cui attività rimane informata al criterio di libertà di cui al comma 5 dell'art. 38 Cost.

In altre parole, nel margine che residua dalla disciplina legislativa tesa a tipizzare organizzazione, attività e fonti di finanziamento degli Istituti di patronato – in funzione dei «servizi di pubblica utilità» di cui alla l. n. 152 del 2001 che proprio in relazione a questi servizi postula un atto amministrativo di riconoscimento dell'Ente (art. 3) –, resta fermo che i Patronati stessi possano liberamente orientarsi e fare anche altro, in forza di una capacità di diritto privato che, tra l'altro e per inciso, è ormai riconosciuta dalla giurisprudenza a qualunque entità stabilmente organizzata, anche a prescindere da un atto statale di ufficiale riconoscimento.

Sotto tale angolazione, per minuscola esemplificazione circa un problema effettivamente manifestatosi nella prassi, non sembra avere senso il chiedersi se un Istituto di patronato possa esercitare anche attività non contemplate espressamente dalla l. n. 152 del 2001, come formazione professionale, attività di studio, ricerca e consulenza o altro ancora; ha senso solo chiedersi se simili attività, di cui se del caso tenere distinta la gestione da quella dei «servizi di pubblica utilità», possano rientrare tra gli scopi che il Patronato si è dato sul piano dei propri statuti di diritto privato, anche come manifestazione di libertà sindacale delle «associazioni nazionali di lavoratori» che l'abbiano costituito; giacché è appunto alla stregua della libertà sinda-

cale delle «associazioni di lavoratori» promotrici – come concretamente risultante e fissata da atti costitutivi o statutari e protetta anche dal comma 5 dell’art. 38 Cost. – che va misurata la capacità degli Istituti di patronato di avvalersi di strumenti di diritto privato, al di là delle previsioni della l. n. 152 del 2001.

Mentre, quanto invece ai «servizi di pubblica utilità», riconnessi al comma 4 dell’art. 38 Cost. e delineati dalla l. n. 152 del 2001, la conseguenza di quel che in precedenza esposto è, invece, che queste differenti attività degli Istituti di patronato, proprio per le caratteristiche che esse derivano dai principi costituzionali e dal loro svolgimento legislativo, si pongono in relazione di continuità e contiguità con l’azione delle pubbliche amministrazioni, di cui appunto i Patronati stessi «integrano» i compiti prettamente pubblicistici: il prestare i servizi in regime di gratuità, lo svolgerli come attività «non lucrativa» e con stretta osservanza del principio di «ragionevole» eguaglianza di tutti i lavoratori, oltretutto anche indipendentemente da appartenenza di questi ultimi alle associazioni promotrici o ad altre associazioni sindacali, rende omologa l’attività degli Istituti di patronato non solo, come avverte la Corte Costituzionale nella sent. n. 42 del 2000, alle attività pubbliche in campo previdenziale, bensì alla generalità delle attività di pubblica amministrazione, in quanto vincolate a principi di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Cost.).

Sicché il disposto dell’art. 10 della l. n. 152 del 2001, in quanto teso a dischiudere l’attività dei Patronati per «servizi di pubblica utilità» a forme di collaborazione anche convenzionali con le pubbliche amministrazioni per una serie di attività pur innominate ed ulteriori rispetto a quelle tipizzate dal legislatore (v. spec. comma 1, lett. b), non è da considerarsi e da interpretare come disposto eccezionale ma piuttosto come espressione di un principio di più ampia applicazione, risalente alla congenita prossimità e affinità tra gli Istituti di patronato e le pubbliche amministrazioni medesime.

Non hanno pertanto significato, almeno dal punto di vista giuridico e fatti salvi altri aspetti, atteggiamenti di diffidenza verso il coinvolgimento degli Istituti di patronato in compiti di pubblica amministrazione, come quelli che ad esempio hanno contraddistinto, fin qui, il loro coinvolgimento nelle procedure amministrative per il ricongiungimento familiare ed il rilascio dei titoli di soggiorno degli immigrati extra-comunitari, attuato mediante i «protocolli d’intesa» con il Ministero dell’Interno: il Ministero ha in punto ragionato come si trattasse di far rientrare i compiti del Patronato tra quelli ordinariamente esercitati per l’assistenza e la tutela dei lavoratori, non avvedendosi, o fingendo di non avvedersi, che l’art. 10 della l. n. 152 del 2001 avrebbe consentito più vaste opportunità, potenzialmente estese sino all’istruttoria, se non al compimento, del procedimento amministrativo.

L’impressione è che si siano confusi e spesso di confondano i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione con la fedeltà al governo politico dello Stato; con ciò scordando che i medesimi principi di buon andamento ed imparzialità dell’art. 97 Cost. ben consentono, quand’anche non lo impongano, che, una volta assolti i vincoli a tutela dell’interesse più vasto o generale, i quali sono oltretutto nella l. n. 152 del 2001 vincoli specifici e precisi, l’esercizio di compiti pubblici possa rispondere a logiche differenti e distaccate da quelle della

rappresentanza politica e dei partiti, qual è anche la logica, che segna gli Istituti di patronato sin dal loro costituirsi, del rispondere ad istanze sindacali liberamente espresse dai lavoratori da assistere e tutelare.

Che l'apporto degli Istituti di patronato alla pubblica amministrazione sia espandibile senza alterarne il ruolo e la struttura è, del resto, testimoniato anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale la quale, nel respingere con la sent. 24 giugno 2003, n. 221, l'impugnativa regionale della l. n. 152 del 2001, ha ipotizzato che le Regioni – nel rispetto delle competenze statali anche per «armonizzare la disciplina degli Enti di patronato a livello locale» – ben potrebbero, non alterando i caratteri degli stessi Istituti di patronato sul piano nazionale, disciplinare «analoghi istituti operanti a livello regionale». E ciò sembra condivisibile: per un verso, le Regioni non sembrano, se non avventurandosi nel campo dell'ordinamento civile loro tradizionalmente precluso, poter disciplinare i caratteri degli Istituti di patronato che – per la verità sia a livello nazionale sia locale – rimandano alla loro natura di soggetti privati, di cui all'art. 38, comma 5, per i quali le «associazioni di lavoratori» debbono restar libere di costituire in ossequio anche alla libertà sindacale (art. 39, comma 1, Cost.); per un altro verso, però, alle Regioni, anche solo in quanto competenti per «tutela e sicurezza del lavoro», non può essere precluso di utilizzare e disciplinare, nel quadro dei principi della legislazione statale i quali ne permettono comunque l'ulteriore incremento e la valorizzazione, i «servizi di pubblica utilità» deferiti agli Istituti di patronato come «integrazione» dei compiti di pubblica amministrazione di cui al comma 4 dell'art. 38 Cost.

In realtà, e per tornare conclusivamente al problema concernente la natura giuridica che ha impegnato la giurisprudenza costituzionale sin dalla menzionata sent. n. 17 del 1970 (ma cfr. anche, tra le altre, le sentt. n. 132 del 1967 e n. 195 del 1982, nonché l'ord. n. 372 del 1993), gli Istituti di patronato hanno nell'ordinamento, ed in forza dei principi costituzionali, una posizione del tutto peculiare. Il punto non è neanche se gli Istituti di patronato siano di natura pubblica o privata, e se le loro attività siano riservate in esclusiva o meno. Il punto è piuttosto che gli Istituti di patronato e le loro attività vanno presi per quello che sono, ossia con la loro natura irriducibilmente ambivalente.

Da una parte, in quanto operanti come soggetti di diritto privato promossi da «associazioni di lavoratori», gli Istituti di patronato e le loro attività restano sotto l'ombrello protettivo della libertà dell'assistenza privata del comma 5 dell'art. 38 Cost. e della libertà sindacale dell'art. 39, comma 1, Cost. Il che per sé dà fondamento all'idea, la quale la giurisprudenza ha avuto occasione di avanzare come radicata proprio nel principio del pluralismo tanto dell'assistenza privata tanto dell'azione sindacale, che vi debba essere un rigoroso principio di eguaglianza e di parità di trattamento tra i diversi Istituti di patronato nel momento in cui il pubblico potere e la pubblica amministrazione si accostino ad essi per una qualunque collaborazione (cfr. Tar Toscana, Sezione Prima, 11 giugno 2009, n. 1007).

D'altra parte, e nondimeno, è chiaro che un consimile principio di eguaglianza e parità di trattamento non deve e non può valere, rispetto ad altri soggetti privati tanto no-profit che puramente economici e d'impresa, quando le attività dei Patro-



nati assumano, invece, il rilievo di «servizi di pubblica utilità», ad «integrazione» dei compiti pubblici di cui al comma 4 dell'art. 38 Cost. con le caratteristiche per essi individuate dalla giurisprudenza costituzionale e dalla l. n. 152 del 2001.

Se invero si potesse predicare un principio di parificazione e perfino di concorrenza con altri operatori aventi caratteri consimili, allorché i Patronati agiscano come soggetti privati e secondo un criterio di mera libertà, le cose cambiano, e non di poco, quando entrino in gioco «servizi di pubblica utilità» di cui al comma 4 dell'art. 38 Cost., giacché in tale veste di gestori di «servizi di pubblica utilità» gli Istituti di patronato, come si è visto, hanno caratteri che li contraddistinguono, e li mettono su di un piano diverso, nei rapporti con i poteri pubblici e le pubbliche amministrazioni, non solo rispetto ai soggetti privati che intraprendono all'insegna della libertà di iniziativa economica volta al perseguimento dell'utile (art. 41 Cost.), ma anche rispetto ad Enti rientranti nella galassia del no-profit (cooperative, Onlus e simili): la gratuità e la rigorosa conformazione al principio di eguaglianza e non discriminazione, nell'erogazione delle prestazioni, sono tratti esclusivi dei Patronati, non rintracciabili in altri Enti che pure abbiano «carattere di mutualità» e rimangono estranei alla «speculazione privata» (art. 45 Cost.).

Sicché davvero non c'è spazio per affermare un principio di parità o concorrenziale, tra i Patronati ed ogni altro operatore, quanto ai «servizi di pubblica utilità» che «integrano» compiti pubblici agli effetti dell'art. 38, comma 4, per la assistenza e la tutela dei lavoratori. Non si tratta in proposito di invocare astratte riserve pubblicistiche delle attività di assistenza e tutela dei lavoratori ai Patronati, per renderli immuni da un confronto concorrenziale altrimenti inevitabile con altri soggetti parimenti privati, come taluno aveva sostenuto anche innanzi alla Corte Costituzionale; si tratta viceversa, e più semplicemente, di prendere atto che gli Istituti di patronato, per la configurazione ad essi impressa nell'«integrazione» dei compiti pubblici dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale, offrano «utilità» altrimenti non conseguibili per i lavoratori da assistere e tutelare.

■ Naturalmente, tutte queste sono solo notazioni di massima, passibili di altri approfondimenti.

Da esse emerge già ora, tuttavia, un dato di fondo che non sembra poter essere sottovalutato. Gli Istituti di patronato sono stati a lungo considerati, anche dalla cultura di provenienza dai sindacati, come prolungamenti della pubblica amministrazione, l'inserimento nei quali, seppur funzionale alla tutela individuale dei lavoratori, non avrebbe aggiunto poi molto all'azione ed alla libertà sindacale, mettendola anzi, per taluni, a rischio di contaminazioni pubblicistiche o compromissioni politiche. Da ciò anche il tradizionale e netto distinguo, sostenuto da più parti, dell'attività del Patronato, come attività di puro servizio, dall'azione sindacale concepita all'insegna dell'assoluta prevalenza della tutela collettiva, ammantata talora di un velo di superiore nobiltà.

Un approccio obiettivo ci mostra invece, alla luce di principi e regole costituzionali, che l'attività degli Istituti di patronato consente o può consentire, simultaneamente, sia un arricchimento di compiti pubblici di assistenza e tutela dei lavo-

ratori, per cui l'amministrazione pubblica potrebbe non essere convenientemente attrezzata o frenata dalla politica, sia spazi autonomi di esercizio dell'azione sindacale, soprattutto sul terreno della tutela individuale e non solo collettiva. E ciò pare non trascurabile in tempi come i nostri, in cui, da un lato, la tutela collettiva dei lavoratori non sempre si mostra bastevole ed autosufficiente e, dall'altro, la pubblica amministrazione è sovente in affanno nell'esercizio dei compiti suoi propri, nonostante o proprio in quanto con la specializzazione e talora la frammentazione della disciplina del lavoro si accentui l'ingerenza nella stessa di stampo amministrativo.

## Contenzioso legale del Patronato per garantire e ampliare i diritti

**G. Sante Assennato\***



*Agustín de Celis  
Chang  
1968-69  
Acrilico su tela  
cm. 150x100  
Direzione Nazionale Cgil*

\* Consulente legale Inca Cgil nazionale

### ▼ La globalizzazione e l'ampliamento delle tutele

In un convegno dell'Associazione nazionale magistrati su «Stato e giurisprudenza: dal caso Englaro agli immigrati», svoltosi il 27.1.10 presso la Suprema Corte, ho avuto il piacere di ascoltare una splendida lezione dal professor Stefano Rodotà, che in un momento certo non brillante per la giustizia, per il processo e per i diritti dei più deboli, ha descritto una evoluzione positiva del concetto di Stato di diritto e dei diritti dell'uomo che trovano giusto presidio non solo nella Costituzione repubblicana ma anche nei trattati internazionali, dalla Carta europea dei Diritti dell'uomo al Trattato di Lisbona appena entrato in vigore.

L'alto concetto espresso è che vi è un diritto comune o diritto vivente con un nocciolo duro in difesa dei diritti di cittadinanza, intesi non come legati al territorio ma ovunque sia l'uomo con le sue attività (vedi anche la recentissima Corte Cost. n. 10/10).

Vi sono robusti diritti in difesa dei più deboli e dei loro bisogni, e ovunque esista un diritto tutelato dalla Costituzione o dai diritti dell'uomo esiste il potere-dovere del giudice di riconoscere il diritto con il comando proprio della giurisdizione e della sovranità.

Ho riferito questo anche perché è intervenuto in quella sede il primo presidente della Suprema Corte con parole non solo di saluto ma anticipatorie della sua complessa (e monumentale) «relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009».

Questi seminari innanzi alla Suprema Corte sono da seguire con estrema attenzione in quanto nelle opinioni espresse si possono intravedere le linee possibili di sviluppo del «diritto vivente».

Come non evidenziare come la lectio di Stefano Rodotà si ritrova come cultura comune nelle parole del primo presidente con le espressioni «globalizzazione del diritto» e «globalizzazione delle tutele».

E che la globalizzazione o l'internazionalizzazione del diritto e della sovranità possano svolgere un ruolo positivo ed evolutivo lo si rileva anche dalla splendida decisione del «Bundesverfassungsgericht» (Bvg), cioè della Corte Costituzionale federale tedesca del 9.2.2010, che in relazione agli artt. 1 e 20 della Costituzione federale ha dichiarato l'illegittimità della cosiddetta indennità di inoccupazione fissata in euro 395,00, per violazione del minimo relativo alla dignità umana, con conseguente ordine al legislatore di provvedere entro il 31.12.2010.

In un contesto europeo dei diritti dell'uomo quale conseguenza avrà questo indirizzo della Corte tedesca nel nostro ordinamento che prevede non solo per chi è inoccupato, ma è anche gravemente ammalato sino al 100%, una indennità mensile di euro 242,00?

Il futuro delle attività del nostro Patronato, sorto contestualmente alla Costituzione della Repubblica, sarà quello di allargare la tutela con le nuove opportunità date dalla entrata in vigore del Trattato di Lisbona e con esso della Carta di Nizza.

Non è solo il catalogo dei diritti che viene ampliato, con il conseguente intervento della giustizia, che sarà da concepire sempre più in termini europei, ma viene ampliato il nostro compito di tutela dei diritti dei lavoratori e non, dei cittadini e non, di difesa sempre delle parti più deboli.

Il nostro Patronato ha sempre gestito il contenzioso relativo ai diritti dei lavoratori (e non) in uno sforzo gigantesco nazionale ed internazionale.

Da sempre il nostro punto di riferimento è stata la Costituzione repubblicana radicata nel quotidiano nella difesa dei più deboli: si respingono con fermezza i tentativi persecutori proprio dei più deboli che caratterizzano l'attuale legislazione, che anziché affrontare i problemi relativi a come si inverano in tempi ragionevoli i diritti si pone il problema di come si reprimono i diritti (v. il d.l. 1.7.09, n. 78, che pretende di disciplinare le tematiche della disabilità con un articolato intestato «Contrasto alle frodi»).

Si vorrebbe far passare, come nel 2003, l'idea che quello della disabilità è un mondo di truffatori, mentre al contrario è compito della Repubblica rimuovere (e non creare) gli ostacoli.

Come autorevolmente affermato è anche nostro «il compito di costruire un mondo libero da barriere non necessarie, da stereotipi e discriminazioni [...] in questo senso le politiche devono essere sviluppate e tutti devono avere le stesse opportunità» (Barack Obama 11.4.08).

Dovremmo quindi lavorare per estendere i diritti e per realizzare gli artt. 24, 25 e 26 della Carta di Nizza, ora non solo «diritto vivente», ma norma di legge, sui diritti dei bambini, degli anziani e dei disabili.

Nella citata relazione sullo stato della Giustizia, si evidenzia che «In numerosi sistemi economici soltanto i ricchi possono permettersi di adire le vie giudiziarie» e che l'Italia, per la giustizia civile, è al 156° posto per i tempi di definizione dei giudizi.

Per fortuna nel corso degli anni il Patronato ha svolto e svolge un ruolo di difesa dei più deboli.

Il cambiamento di ruolo della Suprema Corte sta modificando l'intero assetto del processo previdenziale ed assistenziale e, pur non volendo tediare con profili processualistici e tecnici, pur tuttavia è necessario prendere atto della evoluzione e capirne le conseguenze.

### ▼ **La modificazione del processo in Cassazione**

La modificazione profonda del processo civile e segnatamente del giudizio di cassazione era già in corso negli anni '80 e ricordiamo come Luciano Ventura rilevava un progressivo «atecnicismo» nelle motivazioni delle sentenze della Suprema Corte.

Il deterioramento è stato costante ed allo stesso non è stata estranea una volontà di colpire il potere giurisdizionale e la stessa indipendenza della magistratura.

Non è senza conseguenza il fatto che mentre diminuiscono i finanziamenti e gli investimenti, giunti allo 0,4% del bilancio dello Stato, in una situazione di costante sott'organico, si è assistito ad un incremento dei ricorsi in cassazione passati da 14.846 nel 1996 a 35.169 nel 2006.

La significativa inversione di tendenza dal 2006 (n. 28.414 nel 2009) ha portato anche ad una diminuzione del totale dei ricorsi pendenti (da 102.588 nel 2007 a 96.227 nel 2009).

Questo è certamente da porre in relazione con la positiva riforma del 2006 e con la introduzione dei cosiddetti «quesiti» con il testo dell'art. 366 bis c.p.c..

Questo processo lento di deflazione era in corso quando il nuovo legislatore ha di nuovo modificato il processo di Cassazione abolendo il nuovo art. 366 bis c.p.c. e con esso i «quesiti»: è stato introdotto sostanzialmente un non chiaro «filtro» con l'art. 360 bis c.p.c.. (legge 69/09).

È facile, secondo una secolare tradizione forense, criticare questa ultima riforma che determina una notevole instabilità del processo con la contemporanea vigenza di *tre codici di procedura*, e con formulazione di norme atecniche e nebulose.

Sono comprensibili quindi le critiche mosse dai migliori processualisti: da chi considera la riforma «allusiva e criptica» (Briguglia) a chi la definisce «velleitaria e contraddittoria» (Costantino).

In questa sede credo che ci si debba porre, ipotizzando il futuro, su un piano realistico.

Non è un caso che, rispetto ai processualisti, diversa lettura del cosiddetto «filtro» (anche se non alla tedesca e non alla francese) viene data dalla Magistratura di cassazione. Quest'ultima ha fortemente voluto il «filtro», ed ha ragione Costantino nel rilevare che una delle chiavi per la interpretazione sia da rinvenire nelle opinioni espresse dalla assemblea generale della Suprema Corte (vedi Berruti, Vittoria e Carbone).

Sia consentita una riflessione, anche se essa parrà ad alcuni vetero-gramsciana. Abbiamo certamente un filtro non chiaro, nebuloso, ma pur tuttavia vi è una norma introdotta nel codice di procedura civile.

Accanto a questa abbiamo anche una norma di ordinamento giudiziario che *crea la struttura di gestione* del filtro. Se abbiamo una norma nebulosa ed una struttura che nasce secondo le necessità espresse dalla magistratura della Suprema Corte è evidente che la nebulosa o la «pura poesia» (Briguglia) saranno sostanziate dalle necessità della Suprema Corte.

Di conseguenza, essendo stata creata la struttura il filtro avrà un grande impatto sul processo di Cassazione.

È in corso, sotto il nome di recupero di efficienza della funzione nomofilattica, una reazione della magistratura della Suprema Corte a quello che viene definito «eccesso di giurisdizione» con l'enormità di oltre 35.000 ricorsi in Cassazione nel 2006.

*Si deve d'altronde affermare che questo eccesso di giurisdizione non dipende dal processo previdenziale ed assistenziale.*

In materia i ricorsi sono scesi da 2.143 (2008) a 1.780 (2009) e dal 6,3% al 5,7% con una incidenza inferiore a quella dei ricorsi in materia di equa riparazione (saliti dal 6,7% al 9%).

Enorme è l'incidenza del contenzioso tributario (in incremento dal 26,6% al 28,7%), *che è quindi cinque volte maggiore di quello previdenziale.*

A questo punto si deve rilevare come il Ministero di Grazia e Giustizia (ma anche il Csm), nei rilievi statistici e negli studi di classificazione delle controversie, non segnali un dato clamoroso e non lo porti così all'attenzione degli studiosi e dell'opinione pubblica: *l'incidenza sul contenzioso civile del tasso di illegalità della pubblica amministrazione allargata.*

Così si potrebbe evidenziare che nel rilevante numero di controversie di lavoro cosiddette «private» in Cassazione (circa 5.000 per anno escluse le previdenziali) incide profondamente *il protratto e deliberato inadempimento delle Pubbliche amministrazioni.*

Questo crea un circolo vizioso fra inadempimenti, relativi contenziosi sino a vari aborti giuridici proposti attualmente in sede legislativa.

Esemplare è il caso dei contratti a termine nelle Poste italiane che stanno bloccando la Suprema Corte: queste controversie non sono classificate nelle statistiche fra le controversie di pubblico impiego ma fra quelle private.

Il tasso di illegalità e la costante violazione del principio di legalità stanno intossicando non solo il processo del lavoro e previdenziale ma anche il processo civile.

Innanzi alla Cda di Roma si è svolto un interessante dibattito sui riflessi delle nuove normative sul processo del lavoro, con un interessante intervento dell'economista professor Andrea Ichino, che propone un nuovo approccio nella valutazione delle controversie con criteri obiettivi e statistici.

In merito si segnala che il tasso della incidenza della illegalità della Pa (intendendo per tale la c.d. Pa allargata, comprendente le aziende e le Spa dello Stato e degli Enti locali) porta a risultati clamorosi in quanto oltre il 90% di tutte le controversie di lavoro e previdenziali discende da questa illegalità.

Si dovrebbe fare molta attenzione nello spendere tempo e denaro in statistiche inutili come quella che pone in relazione l'enormità del contenzioso in Cassazione (e non) con il numero degli avvocati cassazionisti (40.000). Se questo fosse vero, poi-

ché il numero delle cause in Cassazione è diminuito da 102.588 (2007) a 99.066 (2008), come conseguenza si potrebbe ipotizzare una severa epidemia fra gli avvocati cassazionisti nel 2008.

### ▼ **Le modificazioni del processo di merito**

Si è partiti dall'esame del processo innanzi alla Sc in quanto forte è stato negli ultimi anni il condizionamento che gli indirizzi della stessa hanno determinato nel processo del lavoro e previdenziale.

Nel complesso il contenzioso previdenziale ed assistenziale è in *costante diminuzione* in quanto la pendenza è scesa da 676.864 (al 30.6.08) a 667.789 (30.6.09).

Gli indirizzi «rigorosi» della Suprema Corte in materia processuale, sulle deduzioni, sulla prova, sul divieto di novità, sulla completezza degli atti processuali, sul principio di non contestazione, hanno influito (ed influiscono sempre più) sul giudizio di merito e quindi sul modo di difendere i diritti dei lavoratori.

Molte questioni non potranno più essere discusse di fronte alla Sc se non preventivamente adeguatamente trattate in sede di merito.

Sarà inutile sollevare in Cassazione una questione di diritto se la stessa non sarà stata già sollevata nei gradi di merito; per esempio sarà inutile impugnare in Cassazione una sentenza che fa riferimento ad una consulenza tecnica se questa non sarà stata motivatamente contrastata.

Vi è un rapporto fra merito e legittimità e quindi, nel futuro del contenzioso di Patronato, si dovrà accuratamente tenere conto:

- a) della completezza delle deduzioni;
- b) della completezza delle richieste di prova;
- c) delle contestazioni in ordine alle deduzioni delle controparti;
- d) dello stretto rapporto con i consulenti di parte, costituenti parte integrante delle difese;
- e) della disciplina delle spese.

Questi ultimi due aspetti meritano una indicazione in quanto oggetto di recenti modifiche processuali.

### ■ **Rapporti con i Ct di parte**

Si è già visto come tali rapporti debbano essere stretti in quanto questioni tecniche e giuridiche, anche di grande rilievo, non possono essere sollevate innanzi alla Sc se non preventivamente dedotte nei gradi di merito.

Non dobbiamo cogliere come una difficoltà ma come una occasione il nuovo testo dell'art. 195 c.p.c. che sul punto recita: «La relazione deve essere trasmessa dal consulente alle parti costituite nel termine stabilito dal giudice con ordinanza resa all'udienza di cui all'art. 193».

«Con la medesima ordinanza il giudice fissa il termine entro il quale le parti devono trasmettere al consulente le proprie osservazioni sulla relazione e il termine, anteriore alla successiva udienza, entro il quale il consulente deve depositare in cancelleria la relazione, le osservazioni delle parti e una sintetica valutazione sulle stesse».

È vero che in molte sedi esisteva già una prassi simile, ma non è senza influenza l'esistenza di una norma che preveda un succedersi di pre-relazioni, comunicazioni alle parti, osservazioni delle parti e relazioni finali.

*Il dato normativo impone la necessità di un più stretto rapporto telematico fra Patronato, difensore e consulente di parte.*

Si deve dare l'indicazione che nel breve intervallo di tempo fra la pre-relazione e le osservazioni la parte assistita (con il Patronato, il difensore e il Ctp) prenda posizione adeguata prefigurando anche i casi di Appello (e/o ricorso in Cassazione).

Le impugnazioni saranno molto difficili se non precedute da adeguate osservazioni ed è realisticamente prefigurabile che la giurisprudenza si muoverà in tal senso.

Questa interazione telematica fra Patronato, difensore e Ctp è di grande attualità e come struttura a difesa delle parti più deboli abbiamo il dovere di precedere anche la scelta del legislatore.

Con il recente d.l. 30.12.09, n. 302, in corso di conversione, si preannuncia entro 60 gg. che con un altro decreto «sono individuate le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Questo significa che probabilmente occorrerà avere la *posta certificata* per ricevere le «notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento».

Sul punto occorrerà organizzarsi al più presto.

### ■ Le spese di soccombenza

È noto che il legislatore del 2003 ha modificato il regime delle spese di soccombenza in materia previdenziale mantenendo l'esenzione solo per i meno abbienti (art. 152 disp. att. c.p.c.).

Naturalmente questo non ha impedito la compensazione «normale», che è stata largamente applicata. Dobbiamo tener conto di una normativa restrittiva che è stata introdotta nel 2009 con il nuovo testo dell'art. 92 c.p.c. che limita la possibilità di compensazione (totale e/o parziale) ai seguenti casi:

- 1) soccombenza reciproca;
- 2) altre ragioni che devono essere caratterizzate in concorso da gravità e da eccezionalità.

Inoltre le ragioni gravi ed eccezionali dovranno essere esplicitamente indicate in motivazione.

Non si potrà più quindi desumere dal tenore della motivazione nel merito quella per la compensazione delle spese, ma vi dovrà essere motivazione esplicita.

Questo esporrà di norma l'assicurato, in attività lavorativa e/o in godimento già di pensione, al rischio di condanna alle spese di soccombenza: rischio che dovrà essere valutato dal Patronato e dal difensore caso per caso, segnalandolo ad ogni singolo assistito.

Questo porrà un nuovo problema «difensivo», cui non siamo abituati: quello di dedurre fatti e circostanze che depongono per la compensazione delle spese.



## ▼ Il contenzioso previdenziale del futuro ovvero da Chiovenda a Bill Gates

In questi tempi prevale fra i riformisti veri, quelli che vogliono realisticamente modificare l'esistente, un atteggiamento scettico (se non di ripulsa) nel proporre riforme, per il timore, più che giustificato, che pezzi delle proposte possano ritorcersi contro in modo da favorire il processo di controriforma del diritto del lavoro in atto. Essendo la Cgil in fase congressuale siano consentite alcune riflessioni personali, senza divagare dal nostro tema che è il contenzioso.

Occorre riprendere e rilanciare le nostre idee sul processo e rivalutare nel nuovo contesto i principi chiovendiani di oralità e concentrazione ispiratori della legge 533/73.

Andrea Proto Pisani (v. *Foro it.*, 2009, V, 221) ha scritto che le dichiarazioni del nostro «ineffabile guardasigilli di puntare sulla informatizzazione e sul processo telematico è di mera immagine perché, avendo il governo ridotto, anziché aumentato, i fondi destinati alla informatizzazione, il processo telematico resta una mera chimera».

Dalla già citata maxi-relazione Carbone apprendiamo infatti che le spese per la giustizia sono passate, dal già basso 0,07% del bilancio del 2005, allo 0,04% nel 2010 (da euro 466.150.695 a euro 328.332.480).

Il bilancio della giustizia civile diminuisce di *oltre un terzo*.

Dalla stessa relazione apprendiamo che «solo in Italia il giudice opera ancora in perfetta solitudine»; non è questa volta una espressione relativa alla condizione psicologica soggettiva e/o sociale del giudice (sulla quale vi è vasta letteratura) ma un raffronto organizzativo fra le varie soluzioni adottate in altri Paesi per individuare l'ausilio al magistrato, dai *Law Clerks* anglo-americani al *segregario Judicial* spagnolo.

Certo è assurda la solitudine, e lo è ancora di più se rapportata al trattamento economico, che invece è superiore a quello di qualsiasi dirigente pubblico.

La differenza è che mentre il dirigente superiore della Pa ha decine di collaboratori, il giudice è in perfetta solitudine.

In attesa della soluzione alla «solitudine» occorre riflettere sul fatto che la tecnologia può aiutare a liberare risorse ed abbattere costi.

Nel rigoroso rispetto dei principi chiovendiani la tecnologia può essere un valido supporto, dalla raccolta delle informazioni necessarie per un ricorso, allo scambio degli atti e delle memorie in modo da privilegiare il momento della discussione orale come parte culminante e principale del processo.

Perché non proporre che sia il processo previdenziale il campo della sperimentazione del processo telematico?

È questo un campo in cui è più facile individuare gli oggetti della controversia e che vede gran parte dei protagonisti in fase abbastanza avanzata di informatizzazione (Istituti previdenziali, Ministeri, Patronati ecc.).

Si potrebbe poi iniziare la sperimentazione proprio per il giudizio innanzi alla Suprema Corte che ha un sistema informatico avanzato.

Occorre sì semplificare, comunicare più rapidamente, ma occorre anche rafforzare le garanzie costituzionali (e non) per una migliore tutela dei diritti dei più deboli.

Più in generale occorre essere nelle varie «piazze», e devo ricordare, come conterraneo di Giuseppe Di Vittorio, che le Camere del lavoro, con la politica ed i servizi ai lavoratori, sono nate nella piazza, e qui deve trovare sviluppo la difesa dei diritti dei più deboli: ove oggi è l'umanità e la piazza e con i mezzi della piazza moderna.

## La legge di riforma dei Patronati

**Mimmo Lucà\***



*Gian Franco Fasce  
Il giardino incantato  
1996  
Olio su tela  
cm. 95x75  
Camera del Lavoro di Genova*

\* Deputato del Partito Democratico

**D**ebbo innanzitutto un ringraziamento ai dirigenti dell'Inca-Cgil per questo invito, e a tutti i presenti per la disponibilità e l'attenzione.

Non ho preparato una relazione scritta, quindi mi scuserete se sarò frammentario nel tentativo di dire tante cose sia pure nel tempo che mi è stato concesso.

Penso che non vi attendiate da me la illustrazione della legge 152, perché la conoscete bene.

Cercherò di ragionare attorno al contesto che ne ha reso possibile l'approvazione e alle nuove sfide aperte da quel testo, tenendo conto che una parte significativa delle sue potenzialità sono rimaste inesprese, soprattutto perché la legislazione italiana, per quanto riguarda le politiche sociali, è ferma sostanzialmente a quegli anni, ma su questo tornerò.

Io credo che la legge 152 sia una grande sfida, non solo per i Patronati, ma per le politiche sociali e per la qualità del sistema di welfare di cui l'Italia ha bisogno.

Intanto voglio ricordare quanto sia stato difficile e complesso il percorso parlamentare di approvazione della legge. È stato quasi un miracolo. Il primo testo, preparato attraverso un dialogo molto serrato con i Patronati, l'ho presentato il 31 luglio del '97 (proposta di legge n. 4083).

La Commissione lavoro della Camera lo ha approvato l'11 novembre del '99. Sette mesi dopo, il 3 giugno 2000, va in aula e viene approvato l'8 febbraio del 2001. Un mese dopo viene votato dal Senato, poco prima del termine della legislatura.

Sia alla Camera che al Senato, abbiamo lavorato alla elaborazio-

ne di un testo nel quale potesse riconoscersi una maggioranza parlamentare molto vasta.

In realtà, le cose andarono diversamente: la maggioranza di centrosinistra si espresse in modo favorevole, mentre la Lega e Alleanza Nazionale votarono contro e i parlamentari di Forza Italia si astennero. Ma anche a sinistra c'erano dubbi sulla effettiva necessità di una legge di riforma dei Patronati.

Nel dibattito parlamentare le obiezioni si manifestarono esplicitamente, anche perché i nemici della legge erano molti ed anche piuttosto potenti.

I contrasti non vertevano tanto sul ruolo istituzionale dei Patronati legato all'attività tradizionale di patrocinio previdenziale, quanto sull'ipotesi che l'attività concreta tendesse a spostarsi verso nuove forme di tutela, così come indicato, ad esempio, all'articolo 10 del testo, e quindi verso la promozione di servizi innovativi di assistenza e consulenza nel campo dell'ordinamento tributario, della salute e della sicurezza sul lavoro, del diritto di famiglia, delle varie forme di disabilità, dell'immigrazione, delle politiche sociali più in generale, delle prestazioni del welfare locale. L'apertura di nuovi orizzonti all'attività di tutela dei diritti dei cittadini da parte dei Patronati veniva contrastata da più parti.

Basta leggere, ad esempio, la dichiarazione di voto del rappresentante di Alleanza Nazionale, che mette fortemente l'accento sulla concorrenza dei Patronati nei confronti degli avvocati, dei consulenti del lavoro, dei commercialisti. «Ma questi che faranno adesso?», viene chiesto ai sostenitori della legge.

Si denuncia una sovrapposizione di funzioni; si rivendica l'autonomia e la esclusività del ruolo proprio di queste professioni, e quindi la minaccia alle funzioni assicurate loro dall'ordinamento.

Ricordo poi le preoccupazioni delle associazioni di tutto il variegato mondo della disabilità, che lamentavano il rischio della messa in discussione del proprio ruolo di rappresentanza e di assistenza nei confronti dei propri associati.

Anche il rappresentante della Lega Nord centrò la sua dichiarazione di voto su questa questione dei professionisti e degli avvocati, con particolare riferimento all'articolo 9, dove si menziona l'attività di assistenza in sede giudiziaria e si prevedono convenzioni apposite con gli avvocati per la partecipazione del cittadino alle spese dell'assistenza giudiziaria, anche in deroga alle tariffe professionali.

Nella discussione parlamentare ebbero un certo rilievo le difficoltà crescenti che in quegli anni investivano il sistema dei Patronati, che segnalavano il delinarsi di una vera e propria crisi di ruolo e di identità di questi soggetti.

Era forte in quel tempo l'idea che i Patronati fossero espressione di uno Stato sociale ormai superato, paternalistico e assistenzialistico. Si guardava alle strutture territoriali di questi organismi con l'impressione che si trattasse di uffici al servizio degli Enti previdenziali. Molti sostenevano che bastasse modernizzare, decentrare e rendere più efficiente il servizio di questi Enti, per eliminare la funzione dei Patronati. L'idea era quella che non ci sarebbe stato più bisogno dei Patronati se l'Inps si fosse messo in grado di arrivare direttamente a casa del lavoratore, del pensionato e di tutti i cittadini. Si contestava ai Patronati la funzione di moltiplicatore delle prestazioni previdenziali e quindi anche di fattore di incremento della spesa pubblica.

Erano gli stessi Enti previdenziali ad alimentare queste obiezioni, puntualmente riprese e strumentalizzate dalla sfera politica.

Alcune di queste obiezioni, poi, trovavano spazio nello stesso dibattito interno alle Organizzazioni promotrici.

La crisi aveva anche risvolti negativi di carattere finanziario, generati dai ritardi e dalle modalità complesse e farraginose del finanziamento pubblico. Tutti i Patronati risultavano fortemente esposti con le banche per questa ragione. La legge 152 ha risolto questo problema, ha dato stabilità e trasparenza al sistema di finanziamento, stabilendo in via definitiva modalità certe e verificabili di erogazione delle risorse finanziarie in rapporto all'attività svolta da ogni Patronato.

Infine, credo ricorderete anche voi le difficoltà crescenti nel rapporto con le stesse organizzazioni promotrici, che segnalavano una vera e propria crisi di credibilità dei Patronati nella stessa realtà propria di riferimento.

Attorno a questi elementi di crisi, si sviluppava in quegli anni un dibattito molto impegnativo nelle organizzazioni sindacali, nelle Acli e in alcune altre associazioni promotrici, sul grado di credibilità dell'attività di patrocinio e di certe forme di tutela in aree ben definite del territorio, non del tutto trasparenti e verosimili. In questo contesto di crisi di credibilità e di forte discussione sul ruolo e sul futuro dei Patronati, si inseriva il referendum promosso dal Partito Radicale.

Poi interveniva la sentenza 42/2000 della Corte Costituzionale, con la quale si dichiarava la inammissibilità della richiesta di referendum e si faceva finalmente chiarezza sulla natura e sulle funzioni di rilevanza costituzionale dei Patronati.

Si trattava di una svolta, che inciderà anche sul dibattito interno alle organizzazioni, dal quale emerge, nel mondo dei Patronati e delle organizzazioni promotrici, una nuova consapevolezza, certo, dei limiti storici di una formula, ma anche delle nuove opportunità di innovazione e di crescita. Qui si inserisce la legge, che declina i campi di una nuova funzione dei Patronati, nel quadro di una riforma più complessiva del welfare nazionale e locale.

Tale consapevolezza prende forma almeno per tre ragioni. La prima: si afferma progressivamente una nuova domanda di protezione sociale e di promozione dei diritti, di tutela e di cittadinanza, generata dai cambiamenti intervenuti nella società italiana e dalla evoluzione del sistema di welfare.

I Patronati che sono sempre stati sensori attenti nel mondo del lavoro e nel territorio, delle istanze dei cittadini e dei lavoratori, sono investiti dalla qualità e dalla forza di questa nuova domanda che si afferma nella società per effetto dell'invecchiamento della popolazione, delle trasformazioni del mercato del lavoro, dell'incremento dell'occupazione femminile, delle nuove forme del lavoro, dei processi di precarizzazione, del nuovo ordinamento previdenziale (con l'avvento della previdenza complementare integrativa che richiede l'accompagnamento del lavoratore lungo tutto l'arco della vita lavorativa e non solo nella fase più vicina alla pensione), della crescita significativa dell'immigrazione, delle trasformazioni intervenute nella composizione delle famiglie (nei ruoli di ciascun componente del nucleo familiare, nelle relazioni tra i coniugi con l'incremento progressivo di conflitti, lacerazioni anche di rilievo giudiziario).

Occorre riflettere in particolare su quest'ultimo punto, relativo alle nuove problematiche della famiglia.

Non voglio fare riferimento qui all'articolo 29 della Costituzione, laddove pure si segnalano i diritti *della famiglia* e non solo *nella famiglia*. Voglio solo sottolineare che la qualità e l'efficacia dell'assistenza e della tutela individuale andranno in futuro sempre più rapportate – come riferimento – alla composizione del nucleo familiare. Il secondo fattore è la già richiamata sentenza 42/2000 della Corte Costituzionale. Si tratta di un pronunciamento molto importante, perché colloca definitivamente la funzione dei Patronati nell'ambito della cura di interessi generali. Per decenni ci siamo interrogati sulla natura giuridica degli Enti di patronato, ma la sentenza e poi la legge – che riprende la sentenza – chiariscono definitivamente ogni dubbio da questo punto di vista.

Nella sentenza viene citato l'articolo 38 della Costituzione là dove è scritto che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati – attenzione alla distinzione – mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria...».

Preveduti ed assicurati. Questa distinzione evoca i pilastri di una concezione moderna della cittadinanza. Essa si fonda sulla titolarità dei diritti, sulla loro effettività ed esigibilità e sulla competenza dei cittadini nel poterli esigere e nel potervi accedere.

È una triade che va gestita – direi – con grande consapevolezza, perché è alla base anche di un patrocinio della cittadinanza che rende più forte l'impegno di promozione e di tutela delle persone, rimesso dalla Costituzione ad organi ed istituti predisposti ed integrati dallo Stato.

Il modo di realizzare la funzione di «attore di cittadinanza», che il Patronato si è assunto per cercare di rimanere aderente alla realtà sociale, è quello di «accompagnare» i cittadini nella soddisfazione e fruizione dei diritti giuridicamente attivabili. Accompagnare vuol dire, da un lato, ascoltare e recepire, dall'altro informare e abilitare.

Questo è il patrocinio di cittadinanza che riguarda i cittadini, ma che riguarda anche lo Stato democratico.

I diritti previdenziali, infatti, costituiscono un interesse pubblico, direttamente riconducibile all'articolo 3 della Costituzione, là dove si stabilisce essere «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

L'articolo 1 della legge 152 richiama appunto il dispositivo della sentenza, definendo i Patronati quali «persone giuridiche di diritto privato che svolgono servizi di pubblica utilità».

La legge risolve dunque i problemi relativi alla natura dei Patronati e delle loro funzioni e affronta i temi relativi ai campi di attività, ai soggetti promotori, ai soggetti titolari dei diritti e delle prestazioni, ai soggetti istituzionali erogatori delle prestazioni ed al finanziamento.

Il terzo fattore – infine – che spinge verso questa trasformazione è la normativa nel suo insieme prodotta in quegli anni. Qui si dimostra che una legge non nasce per caso. Il nostro testo emerge alla fine di una legislatura (1996-2001) che possiamo definire «costituente» per quanto riguarda l'ordinamento delle politiche sociali e, in particolare, per quanto riguarda il Terzo settore: penso al d.l. sulle Onlus, alla legge 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale, alla legge 328/2000 di riforma dei servizi sociali.

In particolare voglio ricordare che quest'ultima legge è la sintesi di cinque disegni di legge, tra i quali quello depositato da chi vi parla, che conteneva un forte ed esplicito riferimento ai Patronati.

Sono i riferimenti poi ricompresi nel testo finale della riforma che, all'articolo 1, indica tra i soggetti di Terzo settore anche gli Enti di patronato, con riferimento alle caratteristiche del nuovo sistema integrato di servizi sociali di carattere locale.

Si tratta di una novità importante, in quanto fino a quel momento i Patronati sono soggetti chiamati a tutelare i lavoratori ed i cittadini con riferimento al sistema nazionale di welfare.

Non bisogna, infine, dimenticare la riforma del Titolo V della Costituzione, riguardante la codificazione del principio di sussidiarietà.

La legge 152 si muove, quindi, lungo questa linea ed è il frutto di un processo legislativo complesso e di forte innovazione. Essa, da un lato, conferma, innovandola, la funzione storica svolta dai Patronati, a salvaguardia dei diritti costituzionali, e, dall'altro, prospetta soluzioni innovative affinché la tutela dei diritti e la promozione delle responsabilità si estendano in relazione alle dinamiche evolutive dello Stato sociale.

La complementarietà della funzione delinea, dunque, un Ente moderno, che associa funzioni di profilo pubblico, rilevanti perfino a livello costituzionale, con funzioni nuove in grado di porsi – pur senza competenze esclusive – come strumento di tutela e promozione dei diritti anche nella nuova fisionomia dello Stato sociale.

Il destino del Patronato, è sempre più legato a quello del welfare locale, ed è per questo che se il sistema integrato di servizi e prestazioni sociali resta fermo al palo delle inadempienze legislative, sia nazionali che regionali, restano fermi anche i Patronati.

Se non si approvano i Liveas, i livelli essenziali dei servizi assistenziali, è evidente che per i Patronati si fa più difficile l'azione di tutela. Di fronte ad una assenza di codificazione delle prestazioni, infatti, il rischio è che si creino situazioni di forte disparità nel diritto di accesso ai servizi da parte dei cittadini e situazioni di rilevante incertezza circa la esigibilità degli stessi.

Nel momento in cui, invece, le prestazioni vengono codificate in quanto diritti soggettivi esigibili, il Patronato può svolgere le sue funzioni in modo efficace e riconosciuto.

Le cose si complicano quando, in assenza di un quadro normativo nazionale di riferimento, ogni Regione delibera secondo indirizzi ed esigenze particolari.

Chiudo indicando quattro direttrici di impegno degli Enti di patronato, che possono essere utili alla vostra discussione.

Primo: il tema della famiglia. Sempre di più si porrà il problema di prendere in carico i diritti delle persone e di tutelarle in un contesto familiare; di prendere, cioè, come riferimento la composizione del nucleo familiare di appartenenza, senza alcuna distinzione relativa alla sua configurazione giuridica.

Secondo: il tema delle povertà e i processi di impoverimento che coinvolgono fasce sempre crescenti della popolazione.

Terzo: il tema dei bassi tassi di occupazione (Italia fanalino di coda in Europa) e quello dell'occupazione femminile.

Infine, la problematica della non autosufficienza.

Conoscete la dimensione del fenomeno e le emergenze che si impongono all'attenzione della politica e delle istituzioni da questo punto di vista, perché c'è anche stata una proposta di legge di iniziativa popolare sull'argomento promossa dalle organizzazioni sindacali.

Queste quattro direttrici si innestano su alcuni nodi tipici del welfare italiano che segnalo, per concludere, in maniera del tutto telegrafica.

Siamo in Italia di fronte ad un welfare segnato da profonde disparità territoriali e da una frammentazione evidente di prestazioni e servizi, per cui la migrazione dei cittadini da una regione all'altra per usufruire di prestazioni migliori, che prima era soltanto limitata al campo della sanità, adesso rischia di diventare molto più ampia. Secondo, occorre tenere conto di una asimmetria delle responsabilità e delle competenze, che genera confusione e burocrazia. La più puntuale definizione delle funzioni degli organi di governo e quindi l'approvazione dei livelli essenziali dei servizi diventa centrale, sia per evitare disparità territoriali che per realizzare livelli più adeguati di integrazione tra i diversi comparti delle politiche sociali.

Sarebbe forse ora di cominciare a parlare di una forma di Maastricht per le politiche sociali, stabilendo indicatori di sostenibilità sociale delle politiche e obiettivi inderogabili da raggiungere.

Terzo: il welfare italiano resta – nonostante tutto – un welfare lavoristico, in cui rischiano l'insicurezza e la marginalità sociale tutti coloro che sono fuori da una collocazione lavorativa stabile.

L'ultimo nodo è quello relativo al fatto che la parte più «pesante» del welfare italiano è ancora quella di livello nazionale, sia in termini di prestazioni che di risorse impiegate.



## Patronati ed Enti: un nuovo rapporto

**Guido Abbadessa\***



*Juan Giralte Ortíz  
La parcela  
Acrilico su legno pressato  
cm. 91×102  
Direzione Nazionale Cgil*

**I**nizio con un'ovvia e scontata affermazione, e cioè: è chiaro che il rapporto con il Patronato deve essere buono, per cui è fondamentale che nel momento in cui l'Inps affronta una profonda opera di riorganizzazione dell'Istituto, in centro e soprattutto in periferia, tale riorganizzazione deve partire da un rapporto assolutamente imprescindibile con il Patronato.

Il successo di ciò che si sta costruendo, un front office di un certo tipo nell'ufficio o nel punto Inps o nell'agenzia, ecc., e un back office funziona nella misura in cui funziona il rapporto con il Patronato. Se solo per un attimo riuscissimo ad immaginare non nelle situazioni delle grandi aree metropolitane italiane, che già hanno degli straordinari problemi, ma in qualsiasi città media un solo giorno in cui non funziona il rapporto con il Patronato, non potremmo mai soddisfare quelle che sono le esigenze della gente, perché nel corso del tempo sono mutate profondamente le esigenze: oggi, a fronte della situazione di crisi, con cambiamenti sul piano della previdenza, delle pensioni, ecc., la gente ha bisogno di molta più informazione, e questa informazione viene innanzitutto fatta dal Patronato.

Devo dire che anche nella vostra precedente iniziativa il presidente Mastrapasqua ha riconosciuto un grande merito professionale all'Inca perché, quando si parla di Inca, si parla di chi veramente conosce il mestiere.

Io ho costruito una linea di indirizzo sulla riorganizzazione dell'Inps che ha ribaltato l'ottica del presidente e del commissario, nel senso che l'ho voluta costruire avendo chiamato coloro che erano stati assenti nella direttiva del commissario e, sostanzial-

\* Presidente Civ Inps

mente, le parti sociali nel territorio, quindi i Comitati regionali e il sindacato, che fino ad allora non era mai stato chiamato.

Ma anche i dirigenti, perché il processo di riorganizzazione dell'Inps nasce su un'esigenza vera, cioè dare delle risposte; nasce infatti come un progetto di ingegneria organizzativa. Ad esempio, quando all'inizio si affrontò la questione delle aree metropolitane, si è lavorato sul modello Torino: un decentramento già sperimentato che, però, andava bene per una città ad angoli retti che è anche abbastanza semplice da leggere nel suo tessuto industriale. Molto più complessa è una realtà di area metropolitana come quella di Milano: diversa urbanisticamente e dove l'economia si incentra sui servizi. Ancora diversa è l'area metropolitana di Roma: chi opera su Roma ed ha presente l'Inps del Casilino, la può equiparare ad una media regione italiana, con in più una serie di specificità (inserimento nel mondo del lavoro degli ex carcerati, la presenza più che altrove di persone con problemi legati alla droga, giovani famiglie; in sostanza 800.000 abitanti più le aziende, le imprese artigiane, ecc.).

Il disegno da cui si era partiti (modello Torino) è stato immediatamente rivisto perché non esportabile e si è provveduto ad una costruzione molto diversa. Siamo ormai nella fase finale e quindi si possono trarre dei bilanci. La cosa significativa è il contributo alla discussione proveniente dal mondo del Patronato. Ma una grande attenzione vi è stata anche da parte di Confindustria, il cui rappresentante (e parlo del direttore della contrattazione di Confindustria) non è mancato ad una sola riunione in cui si discuteva di riorganizzazione; così come in tutte le visite nel territorio Confindustria era presente con uno dei suoi consiglieri. Vi è stata quindi molta attenzione di Confindustria ai processi di decentramento e di riorganizzazione lavorando sul territorio molto spesso in maniera congiunta.

Il fatto di aver scelto a Milano di accentrare tutte le pratiche delle aziende al centro, mentre il mondo delle pensioni è stato portato sempre più in periferia, è stato un modo assolutamente intelligente di rispondere a esigenze molto diverse. In Lombardia, a Milano, c'è stato un grande impegno della Cgil e del Patronato lombardo. Con loro abbiamo fatto una riunione regionale dove, punto per punto, si è discusso di come veniva portata avanti la riorganizzazione.

Tutto questo, però, sta all'interno di un quadro politico sul quale credo valga la pena di ragionare, perché di fronte a noi non ci sono temi molto semplici.

La questione del commissariamento. Il commissariamento lo avremo fino alla fine dell'anno e questa è una cosa che non caratterizza, purtroppo, solo i governi di centro destra, ma ha caratterizzato anche i governi di centro sinistra. Se sommiamo l'esperienza del sistema duale negli Enti previdenziali, vediamo che è prevalente il periodo in cui ci sono i commissari, cioè non c'è il Consiglio di amministrazione.

Io voglio rispondere in maniera provocatoria ad una domanda: forse è venuto il tempo di mettere mano al completamento della riforma del sistema duale. Se non c'è il Consiglio di amministrazione le cose si fanno lo stesso, forse si fanno anche in maniera più celere. Il problema però è quello di dare consistenza alla democrazia. Se si fa la riforma e, quindi, il presidente non è più tale, ma diventa amministrato-

re delegato, si costruisce un architrave di democrazia che risponde a determinati principi. Se non si fa questo e l'amministratore delegato si fa in maniera surrettizia, ecco che si è nominato Luigi XIV, le «Roi Soleil», colui che può tutto e risponde solo al suo referente, il governo, e può essere intercettato dalle parti sociali solo ed esclusivamente in alcuni momenti ed in alcune questioni veramente complesse.

Scusate se faccio questo esempio. Certo che il bilancio e la sua approvazione è un momento di particolare delicatezza ed è una delle funzioni più importanti di competenza del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Nelle mani del presidente del Civ e del Civ passa un potere immenso, ma è un potere che non si può esercitare. Cari compagni e compagne, è talmente grande che, tranne che se non hai trovato cose abnormi, ti assumi la responsabilità di mettere in esercizio provvisorio un Istituto come l'Inps? Se, ad esempio, si fosse fatto così quest'anno, avrebbe significato bloccare tutta la questione che riguardava la riforma dell'invalidità civile.

Bisogna agire, allora, all'interno di una riforma su cui, facendo riferimento all'avviso comune di Cgil, Cisl, Uil, Confindustria, tutti siamo d'accordo. Su tali basi anche chi non ha firmato è d'accordo. Si è convenuto che bisognava migliorare questo sistema duale. In tale ipotesi ad esempio il direttore generale non è più organo, ma diventa l'apice della carriera burocratica, quindi non soggetto a *spoils system*.

Oggi, poi, tranne l'Inps, gli altri Enti previdenziali hanno direttori generali che non provengono dall'interno degli Istituti. Il direttore generale dell'Inail e il direttore generale dell'Inpdap, devono capire qual è il rapporto con il Patronato, che nella loro esperienza non hanno mai vissuto, e, quindi, occorrerà perdere del tempo prezioso. Se, dunque, il direttore generale non è più organismo, se c'è l'amministratore delegato e l'assemblea dei soci (che è il Consiglio di indirizzo e vigilanza con poteri di revoca su alcune cose, poteri non già di nomina dell'amministratore delegato, ma di individuare criteri o di esprimersi sulle terne), credo che entriamo in un mondo dove l'architrave dei principi democratici regge.

Oggi così non è. Oggi ci troviamo di fronte ad una serie assoluta di dictat più o meno strambi, che possono fare e che fanno i commissari.

Non è solo una questione di modello culturale: è una scelta di blocco di potere. Prendo solo il campo dell'informatica e prendo solo i tre grandi Enti previdenziali italiani: tra il 2009 ed il 2010 si fanno, nel campo dell'informatica, contratti e gare che superano i 700 milioni di euro. È chiaro che, a seconda di chi vince, cambiano gli equilibri delle aziende del mondo dell'informatica, e non parlo solo delle grandi, perché 700-800 milioni di euro hanno ricadute anche sul mondo dei subappalti.

Ci sarebbe proprio da ridere ma, mentre c'era Eutelia con gli operai che bloccavano la fabbrica e con il direttore sceriffo che si spacciava per poliziotto, l'Inpdap sottoscriveva un contratto con Eutelia. Forse non lo sapevano? Non credo! Crescimbeni non legge i giornali? Non ci credo.

Dico questa cosa perché il commissariamento è all'interno di questa fase, è figlio di questa stagione politica e solo nel campo che ho detto affronta i valori ed i numeri di cui ho detto; occorre quindi straordinaria vigilanza attorno a queste questioni.

Credo che vada rilanciato assolutamente il progetto di riordino degli Enti e, per ultimo, c'è il provvedimento di Brunetta sulla valutazione delle performance degli Enti, dei dirigenti e del personale.

Io non so cosa faranno, a quel punto, gli amici e i compagni dei sindacati della Funzione pubblica, non tanto quelli della Cgil che non hanno sottoscritto il contratto, quanto gli altri che lo hanno fatto, perché il decreto Brunetta stabilisce che ci sarà una Commissione che valuterà le performances dei singoli dirigenti, quindi a cascata, per cui una parte, il 25%, avrà il cento per cento del premio di produttività, il 50% avrà il 25% del premio di produttività e poi, per legge, un 25% non avrà nulla! Traduciamo questo in cifre: prendiamo il caso di un dirigente generale, dove questo significa sul reddito dai 15 ai 20 mila euro all'anno.

Abbiamo capito, allora, cosa sta facendo? E scusate se io traduco in moneta, ma è per capire le cose che sono state messe in atto.

Possiamo immaginare che in un sistema come quello dell'Inps viene valutata meno di 100 la direzione delle prestazioni? Siccome valuterò 100 le prestazioni, quello è il paradiso e tutto il resto, cioè chi fa la cassa integrazione o chi fa l'ispettivo, è l'inferno!

Dico queste cose perché i prossimi mesi saranno straordinariamente complicati, straordinariamente difficili anche sul piano del rapporto.

Io penso che in questa fase, però, dobbiamo passare dalle enunciazioni delle affermazioni di principio a dei fatti molto precisi. Io credo che vadano riaggiornati tutti i protocolli con gli Enti previdenziali, partendo dal giudizio di come siamo, che ovviamente è un giudizio molto differenziato. Partiamo quindi dall'Inps, dal protocollo del 2006, e vediamo i pezzi che non hanno avuto risposta, anche se devo dire che negli ultimi mesi è veramente migliorato il clima sulla vicenda dell'invalidità civile, e poi dedicherò una battuta su queste cose: si è partiti da grandi incomprensioni, ma alla fine un ruolo importante è stato svolto dal Patronato.

Siamo di fronte, poi, veramente ad una riforma profonda, quindi dobbiamo dare per scontato che c'è una fase di rodaggio e di messa in piedi delle cose, però l'atteggiamento non è stato quello con cui siamo partiti.

C'è, poi, un problema che riguarda l'Inpdap su cui già nel passato avevamo ragionato. Il mondo della Pubblica amministrazione è di straordinario interesse per noi proprio sul piano del sociale, della conquista sociale di consensi. È un istituto dove, al di là delle affermazioni, c'è poco e vi sono straordinarie difficoltà, anche rispetto alla costituzione della banca dati. È notorio che, da un lato, il primo che non fornisce i dati all'Inpdap è proprio lo Stato, e che la tipologia delle pensioni che calcola e che amministra rende le sue attività altamente complesse (si potrebbe prendere ad esempio la pensione di un Ufficiale della Marina, con i tempi di imbarco, la Scuola di guerra, ecc.).

Perché cito questa cosa? Perché nel mondo della Pa c'è una grande domanda di servizio. Io credo che l'Inca – e alla fine del mio mandato all'Inpdap avevamo ragionato attorno a questo progetto – ha una ramificazione tale nel territorio per cui veramente può rispondere ad una domanda che c'è e che oggi non viene esaudita da nessuno.

Ci sta provando il sindacato autonomo del Salfi, quello della Confsal, quelli delle Agenzie delle entrate, della scuola. Pensano di organizzare anche i pensionati e in tal modo ti organizzano quando sei lavoratore attivo, ti fanno la pratica quando vai in pensione e rimani organizzato nel sindacato da pensionato.

Ora, ci facciamo superare da loro? Tutto ciò mi sembra estremamente pericoloso tanto che dobbiamo darci un preciso appuntamento di lavoro.

Un'altra cosa che grida vendetta, e perdonatemi se faccio una digressione sui miei trascorsi trasportistici, è la situazione che si riscontra nel mondo dei marittimi ed i non rapporti che abbiamo con l'Ipsema.

Io avrei interesse a dire che organizzavo i lavoratori marittimi in un altro modo perché facevo dei contratti eccezionali, ecc., ma farei della propaganda. Il lavoratore marittimo (non il tranviere del mare, quello della Tirrenia, che – sì – è lavoratore marittimo, ma è un'infima minoranza), il marittimo in senso classico, quello che ha un rapporto di lavoro di 8 mesi, che è il massimo che gli consente la legge e che sta in giro per il mondo, lo organizzi e si iscrive al sindacato solo se gli fai un servizio di assistenza. Ricordo che avevamo alcune zone dove l'Inca Mare era esattamente allo stesso livello della Capitaneria di porto.

È un mondo di lavoratori che sono veramente tra gli ultimi, quasi come i lavoratori di colore in Calabria. I marittimi sono tra gli ultimi perché non risiedono, non votano; quindi vi propongo di fare, nelle zone dove sono concentrati i marittimi, un intervento di assistenza, riprendendo nei confronti di questi lavoratori un momento di attenzione specifica.

Per l'Ipsema tutte le problematiche dell'amianto sono assolutamente importanti. A questi lavoratori parli di reddito, del fatto che se fanno certe cose la pensione sarà molto più dignitosa, ma è gente che sta lontano dalla propria casa, è gente che sta lontano dal proprio Paese. Tutto ciò impone un terreno di lavoro imprescindibile.

Questo problema, però, se lo dovrebbe porre la Filt. La gente continua ad andare per il mare, credo quindi che abbiamo l'obbligo di rispondere in fretta alle esigenze di questi lavoratori.

L'Enpals va aggiornato. Soprattutto nel mondo dello sport, c'è una serie di nuove professioni che sono al di fuori di qualsiasi tutela. È un fatto che, quando c'è stata la riforma pensionistica, qualcuno non abbia immaginato che, ad esempio, le lavoratrici ed i lavoratori di un corpo di ballo vengono pagati a giornata. Vi è un profondo squilibrio fra chi versa molti contributi (alcuni sport, ad esempio il calcio) e chi – il resto del mondo dei lavoratori dello sport o della spettacolo – versa meno, addirittura su prestazioni giornaliere, come le ballerine. Tutto ciò si riversa sulla vita lavorativa e sull'importo della pensione.

È evidente che tutta questa gente comincia a fare altri lavori. Come vedete sono mondi verso i quali noi ci dobbiamo aprire, verso i quali dobbiamo costruire un progetto.

Detto tutto questo, la situazione è abbastanza diversa in Inail, ma vorrei sottolineare una cosa. L'Associazione dei mutilati ed invalidi sul lavoro sta costruendo un proprio Patronato. Ha presentato – mi risulta – le pratiche per la costruzione di un Patronato: un percorso diverso da quello che fanno gli altri.

Io penso che prima del Congresso della Cgil dovremmo convocare tutte le compagne ed i compagni dei Civ, con la delegazione dell'Inca, per fare un piano di lavoro per la ricostruzione e riedizione dei protocolli negli Enti previdenziali, ognuno assumendosi le proprie responsabilità.

Io mi assumo la responsabilità perché li coordino tutti, ma andando nello specifico; nel senso che non è che facciamo un protocollo generale per tutti, ma voglio aggiornare quello dell'Inps partendo dalle specificità, quello dell'Ipsema da ciò che è utile in quel mondo, ecc. Tutto ciò lo dobbiamo fare abbastanza presto perché va costruito un rapporto unitario. Vedo molto attenti e disponibili gli amici della Cisl su questo terreno, un po' più zoppicanti i compagni della Uil, molto aggressivi gli altri Patronati, soprattutto quelli dei lavoratori autonomi, che stanno ad esempio sollevando nel Consiglio Inps la questione dell'invalidità civile.

Dobbiamo impegnarci su questi obiettivi, costruire un clima per cui, entro l'anno, è assolutamente credibile che abbiamo realizzato nuovi protocolli. Entro l'anno dobbiamo poter dare un giudizio sulla bontà di come vanno avanti questi processi, sapendo che c'è un attacco furibondo al Patronato. Dietro la questione dell'invalidità civile, per quanto riguarda la questione delle associazioni, è chiaro che c'è un attacco da parte del governo che, in maniera surrettizia, vuole fare entrare altri soggetti. Oggi ci troviamo a discutere sull'Associazione degli invalidi, ma oltre alle associazioni c'erano le Onlus; dopo la nostra iniziativa, il lavoro e il confronto per ora hanno sgombrato il campo dalla questione delle Onlus, ma se non ci fosse stato il nostro intervento determinato e determinante, oggi si sarebbe discusso con uno scenario diverso.

La questione delle associazioni degli invalidi è una chiara pressione della Lega, perché è la Lega che ha sponsorizzato il fatto che questi potevano fare esattamente come il Patronato, senza sottostare alle regole a cui sottostanno i Patronati italiani, anche il più scarso, anche l'ultimo dei Patronati, che però ha delle regole.

Il protocollo che viene fatto all'Inps viene fatto il 30 dicembre, quando in genere stiamo per preparare la cena di Capodanno; infatti la gente «normale» è impegnata in quelle cose. È chiaro che è una forzatura ministeriale!

Credo che sull'invalidità civile abbiamo tenuto una linea molto giusta a partire dalla soluzione di tutti i problemi che ci sono stati. Da parte mia, la questione del protocollo dell'Inps l'ho tenuta per tutta una fase molto bassa, assumendomi la responsabilità di dire: «Se queste cose le radicalizzi, poi è complicato fare marcia indietro!»; quindi, se c'è una cosa che non vedo, può essere cambiata nei contenuti, come facevamo una volta nel sindacato: quando avevo le lettere che non erano mai arrivate, oppure le lettere annunciate e mai spedite, cioè tentare di risolvere quel problema.

Così come, ovviamente, sono state molto forti le pressioni da parte nostra, altrettanto forti sono state le pressioni da parte del governo e del ministro interessato, quindi abbiamo suggerito, a questo punto, di porre un parere al Ministero del Lavoro, che si assume la responsabilità.

Ma le cose non possono essere modificate con una circolare; devono essere modificate con chi si assume la responsabilità politica di ciò che fa: quindi il ministro del Lavoro deve rispondere di questa cosa. Sto però ai fatti ed ai numeri: in questi mesi

tutto questo sfacelo che dovevano fare le associazioni degli invalidi, sostanzialmente, non c'è stato perché, quando si parla di tecnologia, di invio della domanda in formato elettronico, ecc., poi, quando dal «dire» si passa al «fare», hai troppo vantaggio, soprattutto di esperienza.

Quella questione, dunque, non c'è dubbio che sia grave sul piano del principio, ma devo avere l'onestà intellettuale di dire alle compagne ed ai compagni: «Attenzione, quando andiamo a verificare i numeri, anche se hanno tentato di fare un'operazione molto dubbia non dobbiamo affrontarla con il taglio della propaganda». Dico questo perché, al di là di alcune aree, l'interesse della gente è garantito da chi tradizionalmente lo ha sempre garantito, anziché dal faccendiere, operante in situazioni molto ai limiti.

Voglio dire due ultime cose: soprattutto in Inps noi dobbiamo prendere con grande forza e rivitalizzare il rapporto con i Comitati territoriali. Parlo dei Comitati territoriali, non di quelli regionali.

Non so quanti di voi lo sanno, ma comunque alla Camera è stato presentato un progetto di legge bipartisan, quindi firmato da maggioranza ed opposizione per rivitalizzare i Comitati provinciali dell'Inps. Ci siamo riusciti perché in Commissione bicamerale, quando ho avuto l'audizione, ho detto che per abbattere il contenzioso dell'Inps, oltre che intervenire – come si è fatto – sulle questioni della riforma dell'invalidità, bisogna andare a monte delle questioni, quindi bisogna depotenziare i motivi del contenzioso.

Se i Comitati territoriali, così come fanno, assumono sempre di più la gestione del ricorso, si depotenzia il contenzioso.

Il contenzioso dell'Inps oggi è di 860.000 cause in corso; gran parte dell'ingolfamento del sistema giudiziario italiano è dovuto al contenzioso dell'Inps, concentrato in 4 regioni. L'altro giorno ero in Friuli e lì ci sono 1.250 cause, proprio al di sotto del fisiologico; in alcune regioni italiane ce ne sono centinaia di migliaia, quindi è un problema di sistema che non funziona e di sistema dove ci sono all'interno tutti, nessuno escluso.

Lì, allora, si dovrà intervenire rimuovendo non i motivi del contendere, ma i meccanismi di quel sistema. La rimozione passa per tante cose, compreso anche il fare leggi, ma anche l'attenzione da parte delle strutture dell'Inps ai tempi. Molti avvocati guadagnano sul fatto che fanno il pignoramento all'Inps: fanno trascorrere il tempo, l'Inps non paga in tempo utile e su tale ritardo si innesta il pignoramento.

A questo mostro informatico che è l'Inps cosa costa ad esempio, per ogni sede, seguire l'andamento delle cause passate in giudicato? Evitare il sequestro vuol dire evitare 1.500 euro di spese che moltiplicate per centinaia o per migliaia costituiscono cifre molto rilevanti. Va posta l'attenzione anche su tutta una serie di commissioni e di giudizi: su chi sono i periti e come vengono nominati. Uno studio molto serio fatto nelle Marche sulla serie storica dei periti nominati dai tribunali ha consentito nel giro di tre giorni di normalizzare la situazione dei periti assegnati dai giudici.

Dico questo perché poi, all'interno di cose che ci sembrano stratosferiche, tanti sono i margini per poter intervenire. Quindi, rilancio molto forte dei Comitati territoriali.

Così come avevo aperto, concludo sulla riorganizzazione. Tutti gli Enti sono toccati dalla questione della riorganizzazione. Credo che dovremo aprire un ragionamento vero con i compagni della Funzione pubblica.

A parte le battute che facevamo prima di cominciare, questi lavoratori pubblici sono sottoposti veramente a stress: fannulloni, disgraziati, figli di buona mamma, diminuiscono sempre di più. Il fatto che l'anno scorso la cassa integrazione nel 92,8% dei casi si è pagata entro 29 giorni dal momento in cui è stata fatta la domanda secondo me è una cifra non buona, ma eccellente. Ciò significa che c'è della gente che ha fatto delle performance del 350% rispetto all'anno precedente.

Bisogna fare un'operazione politica con i compagni del sindacato, con i compagni della Funzione pubblica, per cui si rilancia questa questione della socialità del lavoro, di chi è impegnato lì e, facendo il suo lavoro e facendolo bene, difende la parte meno protetta della società. Ebbene, cerchiamo di fare in questo Congresso della Cgil un'operazione nobile di politica che evidenzia i fondamenti della nostra cultura politica, per dare dignità e ruolo ai lavoratori degli Enti previdenziali.

A prescindere dall'iscrizione o meno al sindacato si sta facendo veramente uno sforzo molto grande.

Un'operazione di questo tipo, secondo me, viene molto apprezzata dalla gente. Io, a fine anno, ho fatto la Conferenza parlando a tutte le lavoratrici ed i lavoratori dell'Inps, come organi, e ad un certo punto ho detto che bisogna dire «grazie» ai lavoratori ed alle lavoratrici perché hanno lavorato così.

Io ho avuto più di 300 e-mail da gente che non ho mai visto e che mi diceva: «Grazie, presidente...»; le ho tutte ancora collezionate nel computer. Molte volte, infatti, un momento di gratificazione, di riconoscimento su ciò che hai svolto è una cosa importante: non sono valori sopiti ma anzi danno la forza per continuare a credere con più forza nel proprio impegno.



# Relazioni del 24 febbraio



## Il nuovo Regolamento

**Umberto Saccone\***



*Ervardo Fioravanti  
Ritorno dal comizio  
1957  
Olio su masonite  
cm. 50,3x69,8  
Direzione Nazionale FLAI*

Come è stato egregiamente detto nelle relazioni e negli interventi svolti ieri, il tema che abbiamo posto alla discussione di queste due giornate è di grande attualità per il difficile contesto socio-economico che stiamo vivendo, ma anche perché siamo dentro al percorso congressuale, dove i ragionamenti sulle tutele individuali debbono trovare una giusta collocazione e un'adeguata attenzione.

La gravità e la particolarità della crisi internazionale, che ha colpito duramente il nostro Paese, ha finito col fare emergere il ruolo storico del Patronato, sino a renderlo, nei fatti, un soggetto di grande interesse nello scenario delle tutele individuali.

I posti di lavoro in caduta libera, l'accentuazione di tutte le precarietà, l'ampliarsi delle aree dell'esclusione sociale e delle povertà spingono migliaia di persone tutti i giorni verso le sedi della Cgil dove si svolgono le attività di tutela e di servizio.

È qui che il Patronato dà informazioni e assistenza al lavoratore disoccupato, a chi è in cassa integrazione o a chi è in mobilità, a chi è licenziato. E, se valuta la necessità, lo indirizza verso quei servizi della Cgil che possono dargli, per altri problemi, le tutele appropriate. Un lavoro preziosissimo che richiede alta professionalità e ottima conoscenza di leggi, norme, contratti.

La crisi e le nuove condizioni sociali ed economiche hanno determinato un significativo incremento del nostro intervento verso le figure del lavoro precario e del non lavoro che, come è logico che sia, in tempi di piena occupazione, è infinitamente minore (il Patronato è diventato in questi ultimi anni un'eccezionale osservatorio della durezza della crisi e della frantumazione o,

\* Collegio di Presidenza Inca Cgil nazionale

purtroppo in tanti casi, della dissolvenza del mondo del lavoro). A questa funzione, per la quale ci si è dovuti attrezzare anche in termini organizzativi, dovendo fronteggiare un ingente numero di persone che si riversano nei nostri uffici in cerca di aiuto, si affianca la tradizionale attività di informazione, di assistenza e di consulenza dei lavoratori che chiedono di essere tutelati nei loro diritti previdenziali, dei lavoratori che vogliono sapere se e quando possono andare in pensione, dei disabili che rivendicano le loro prestazioni, degli infortunati che vogliono vedere il loro danno contratto sul lavoro risarcito nella maniera giusta.

Noi della Cgil non abbiamo mai avuto dubbi sulla missione del nostro Patronato e ci siamo adoperati in questi ultimi 15 anni perché essa venisse riconfermata, e con la missione la gratuità dei nostri interventi. Abbiamo respinto tutti i goffi tentativi di spazzarci via, di trasformarci in apparati dello Stato e di intraprendere la strada delle tariffe.

Abbiamo difeso il ruolo di tutela di parte fino in fondo, chiedendo di essere messi in condizione di dare tutta l'assistenza necessaria, gratuitamente, ai milioni di lavoratori che si affidano ai Patronati.

La legge 152, ma prima ancora la sentenza della Corte Costituzionale, hanno dato pieno riconoscimento e piena legittimità alla nostra attività di tutela in favore dei lavoratori, dei cittadini, dei pensionati e degli immigrati.

La legge 152, per la quale le organizzazioni sindacali e le forze politiche di centrosinistra si sono battute, ha finalmente dato al finanziamento pubblico dei Patronati quella continuità nel flusso e quella certezza di risorse che ci consentono di svolgere la nostra attività, senza avere più, com'era nel passato, l'incertezza dell'entità delle risorse e dei tempi della erogazione.

Ci siamo battuti per avere dal Ministero del Lavoro un buon regolamento, in attuazione della legge 152. Volevamo che si portasse ordine nel mondo dei Patronati, assoluta trasparenza nelle valutazioni dei requisiti per il loro riconoscimento, rigore nella dichiarazione della attività, adeguamento del paniere ai tempi.

Abbiamo preteso con forza la emanazione di nuove regole per non dare alcun pretesto ai nostri detrattori, sempre pronti a farlo, di alimentare campagne mediatiche contro i Patronati, accusati ora di avere un finanziamento pubblico immeritato, ora di gonfiare i dati sull'attività, ora di finanziare le organizzazioni sindacali di riferimento.

Finalmente, dopo sette anni dall'emanazione della legge 152, il ministro Sacconi ha diramato il 3 ottobre 2008 il decreto con il nuovo regolamento. Per questo risultato un ruolo fondamentale lo ha giocato la Direzione generale del Ministero del Lavoro.

Dobbiamo considerare questo decreto un elemento di grande importanza per una duplice ragione.

La prima è che risponde alle nostre attese; d'altra parte abbiamo lavorato sul testo e vigilato affinché i contenuti profondamente innovatori non venissero in alcun modo sfumati.

La seconda ragione è che con questo atto, con la successiva circolare applicativa del luglio 2009 e con il più recente decreto ministeriale del 14 dicembre 2009

sono state messe delle vere e proprie pietre miliari a conferma del ruolo e del futuro degli Istituti di patronato. E questo è avvenuto, non dimentichiamolo, con un governo di centrodestra. Tutto ciò sta a dire che il Patronato, grazie alla missione e al modello organizzativo (una capillare presenza sul territorio e le giuste professionalità), è una risorsa preziosa per lo Stato sociale, indipendentemente dal sentire politico.

Ricordiamo i punti principali fissati dal nuovo Regolamento:

- ▶ viene privilegiata, ai fini del finanziamento, l'attività e ridotto il peso dell'organizzazione. Tutti sappiamo quanta iniquità abbia determinato l'eccesso di riconoscimento del valore della presenza di uffici, non sempre corrispondente all'effettiva dotazione;
- ▶ i Patronati sono messi nella condizione di dichiarare tutta l'attività; si allarga e si aggiorna quella messa a finanziamento. Ultima, in ordine di tempo, quella svolta in favore degli immigrati per i permessi di soggiorno e i ricongiungimenti familiari;
- ▶ è riconosciuta sul piano finanziario l'attività telematica con gli Enti pubblici, ad avvalorare la linea che l'uso delle tecnologie è un valore aggiunto;
- ▶ l'attività all'estero è considerata, ai fini del finanziamento, equivalente a quella svolta in Italia;
- ▶ si introduce un sistema premiante e sanzionatorio rispetto alla dichiarazione dell'attività svolta. Si tratta di un passaggio di grande rilievo del Regolamento per la spinta che viene impressa in favore di comportamenti corretti, rispettosi delle norme, e di rapporti improntati alla lealtà tra gli stessi Istituti di patronato;
- ▶ si fissano criteri stringenti sulle modalità con le quali si dichiara l'attività e sui sistemi di controllo e vigilanza da parte degli organismi ispettivi;
- ▶ una commissione appositamente costituita, composta anche da rappresentanti dei Patronati, dovrà esprimere un parere sulle modalità di rilevazione e di verifica dell'attività e delle strutture degli Istituti di patronato, in particolare in tutti quei casi in cui non si dispone di dati certi delle amministrazioni competenti;
- ▶ è scandita con grande precisione la tempistica con la quale si procede alla ripartizione tra i Patronati dei fondi affluiti sullo apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

In buona sostanza la nuova normativa, grazie al combinato disposto di leggi, decreti e circolari, vincola gli Istituti di patronato ad un modello organizzativo efficiente, capace di affrontare le sfide che l'evoluzione del contesto socio-economico propone con ritmi sempre più accelerati.

Questo ci sembra il primo risultato politicamente importante che è stato raggiunto e per il quale i sindacati confederali e i loro Patronati, la Cgil e l'Inca per quanto ci riguarda, hanno dato un contributo determinante.

Il secondo effetto, non certo per ordine di importanza, è che la puntigliosa elencazione di quali devono essere i comportamenti degli Istituti di patronato e il continuo riferimento al rigore e al rispetto delle norme, come è giusto che sia, sta a rafforzare il principio del finanziamento pubblico, che è speculare alla gratuità delle prestazioni.

Sin dalla emanazione della legge 152, che ha introdotto un sistema di finanziamento certo, con un prelievo costante e uguale nel tempo sulla massa retributiva (l'aliquota dello 0,226%), la gratuità per gli assistiti ha acquistato una valenza ancora più pregnante.

A confermare questo impianto è lo stesso articolo 10 della legge in questione, proprio là dove si apre a nuove e diverse attività e dove si potrebbero scorgere spiragli per attività con corrispettivo.

L'articolo, al primo comma, per fugare dubbi ed escludere fraintendimenti, afferma che i Patronati «possono altresì svolgere, *senza scopo di lucro*, attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica...». L'articolo prosegue indicando puntigliosamente quali possono essere queste attività e quali sono i soggetti destinatari:

- ▶ al comma a) i destinatari sono la platea di riferimento dei Patronati, fissata dalle legge 152;
- ▶ al comma b) i destinatari sono le pubbliche amministrazioni e le istituzioni comunitarie.

Per i primi il riferimento alla gratuità è implicito, nel momento in cui i destinatari sono identificati con tutti quei soggetti ai quali si rivolge l'intervento istituzionale dei Patronati.

Per i secondi la legge contempla la possibilità di stipulare convenzioni, sempre però all'interno del principio sostenuto all'inizio dell'articolo 10, quindi per «attività senza fini di lucro».

Ma per dare applicazione al dispositivo di legge che prevede il sistema di convenzionamento, è intervenuto il d.m. 14 dicembre 2009, pubblicato sulla G.U. n. 22 del 28 gennaio 2010.

Nel disciplinare la procedura delle convenzioni con le pubbliche amministrazioni e con le istituzioni pubbliche e private, il d.m. afferma che anche questa attività va svolta dai Patronati «senza scopo di lucro con rimborso delle spese effettuate»

Ad abbondare, il decreto in questione ribadisce il concetto che le attività previste al comma a) dell'articolo 1 della legge 152, diverse da quelle istituzionali ma rivolte al pubblico tutelato dai Patronati, sono svolte a titolo gratuito.

Sulle «attività diverse» è sicuramente interessante avviare una discussione con la Confederazione, alla quale spetta la decisione finale.

Lo scenario nel quale si colloca la possibilità di intraprendere nuovi percorsi per i Patronati, come abbiamo potuto vedere fin qui, è più che normato. Ma la strada delle convenzioni con le pubbliche amministrazioni, sia pur da praticare secondo regole molto severe, ci pone un interrogativo di fondo al quale va data una risposta molto meditata.

La convenzione con l'Ente locale o con altre istituzioni pubbliche è compatibile con la tutela di parte?

La tutela di parte è certamente quella che caratterizza la nostra missione. La stessa Corte Costituzionale ci ha riconosciuto questo ruolo. È la tutela individuale che, insieme alla tutela collettiva, sta alla base della rappresentanza della Cgil; è quella tutela grazie alla quale, difendendo il diritto del singolo, è possibile conquistare un

diritto per tanti. D'altra parte il paradigma del nostro lavoro è: più tutela individuale – più diritti – più rappresentanza.

Le facoltà che ci dà l'articolo 10 di svolgere attività diverse e, ancor prima, la legge 328 all'articolo 1, meglio nota come la riforma dell'assistenza, che ha previsto l'affidamento di importanti compiti di segretariato sociale per gli Istituti di patronato, vanno quindi valutate come delle occasioni positive per allargare l'area della tutela. Purché, a mio avviso, non si perda di vista la nostra missione, il nostro marchio d'origine e non si realizzino, sottotraccia, snaturamenti di sorta, né si vada a sostituire l'amministrazione pubblica in compiti che le sono propri e per i quali essa possiede le competenze e gli uomini o, con il nostro know-how, si acceda a convenzioni minimaliste che ci farebbero retrocedere nell'alta considerazione di cui noi dell'Inca Cgil godiamo tra i lavoratori e tra i cittadini.

La risposta all'interrogativo va data, quindi, tenendo conto di tutte le variabili che entrano in gioco, non ultima la riflessione su cosa significa la preparazione del nostro personale, in termini di risorse, di tecnologie e del tempo necessario ad approntare un'attività molto complessa come, ad esempio, è quella del segretariato sociale che, tra le tante possibili, è senz'altro la più qualificante per il nostro Patronato.

La fase congressuale è la migliore occasione per mettere sul tappeto queste questioni che, in qualche modo, investono la fisionomia del Patronato e del sindacato con ricadute sulla percezione tra la gente che ci conosce e che ci apprezza.

L'allargamento della rappresentanza è l'obiettivo primario della Cgil.

È un traguardo che va perseguito sul versante della tutela individuale, che può essere ulteriormente arricchita con nuove attività nell'ottica sopra descritta, e su quello della tutela collettiva.

Nei campi consueti del nostro lavoro ci sono ancora bisogni e diritti che necessitano di protezione. Penso alla previdenza, dove i dati sul patrocino nei confronti dell'Inps presentano ancora margini apprezzabili di lavoro, per non parlare dell'Inpdap e dell'Inail. Né va dimenticato un altro dato, a dir poco strano, che è quello che i nostri iscritti, e troppi delegati, non conoscono le nostre tutele. Sono considerazioni che debbono interrogare e coinvolgere tutta la Cgil.

Il terreno privilegiato su cui si gioca l'ampliamento della rappresentanza è quello della tutela collettiva. E qui si è giustamente deciso di alzare il tiro. Lo stiamo facendo con il grande sciopero sul fisco, sulla cui riuscita dobbiamo impegnare tutte le nostre energie. L'Inca, come sempre, si impegna a fare tutta la sua parte con l'informazione e la partecipazione.





## Il ruolo del Patronato nella tutela della salute nei luoghi di lavoro e in campo sanitario

**Franca Gasparri\***



*Pericle Fazzini  
s.t.  
1985  
Scultura in bronzo, in parte dorato  
cm. 30,5×8,5×31,5  
Direzione Nazionale Cgil*

\* Collegio di presidenza Inca Cgil nazionale

**L**o scenario sociale ed economico in cui si inserisce il seminario dell'Inca ha modificato sostanzialmente la domanda di tutela individuale esercitata nei nostri uffici.

Ciò è dovuto non soltanto alla presenza degli immigrati, che sempre più numerosi impongono risposte nuove e più complesse da parte nostra, ma anche a causa degli effetti della grave crisi occupazionale che giorno per giorno sta modificando complessivamente l'agire del nostro Patronato. Vorrei sottolineare che proprio il coordinatore dell'Inca Toscana, osservando i dati della rilevazione dell'attività della regione, ha affermato la crescita di quella quota di attività, circa il 15%, cosiddetta «non statisticabile»: disoccupazione, sostegno al reddito, assegno al nucleo familiare, ecc.

Proprio per questa ragione occorre riflettere sulle prospettive del Patronato del futuro partendo da questi dati, perché dobbiamo maturare la consapevolezza che l'idea del Patronato della statistica finanziabile va ripensato, riprogettato e quindi riorganizzato. E non dobbiamo farci impressionare dalla sfida.

Noi siamo il Patronato della Cgil ed è nostro compito svolgere una funzione di «indicatore» del disagio e della fragilità esistenti, a partire da quanto riscontriamo nell'attività di tutela individuale, affinché l'organizzazione confederale assuma questi elementi come terreno di impegno e di lotta sindacale.

Qualcuno ha detto che dobbiamo parlare il linguaggio delle persone e per farlo dobbiamo mettere dentro di noi il «dolore della gente»; dobbiamo cioè avere la capacità di essere percepiti come parte della loro vita reale. Questa idea di Patronato mi piace; e mi

piace pensare alla nostra capacità di trasferire all'intera organizzazione il sentire della collettività.

La crisi economica con le sue conseguenze spinge le persone a restrizioni significative nell'esigibilità dei loro diritti; così come il procedere legislativo, soprattutto per quanto concerne la previdenza, l'assistenza, la sanità, tende a comprimere i diritti attraverso tagli finanziari, con l'obiettivo di affermare un welfare impoverito e declassato, a volte pietistico, fondato su un concetto di liberalità. Così è stato il provvedimento della social card: un obolo che non risolve i problemi economici delle famiglie, ma è soltanto una concessione caritatevole fatta da uno Stato-padre. Agendo in questo modo si vuole spostare l'asse dal concetto di cittadinanza sociale dove l'individuo, in quanto partecipe della comunità, si sente responsabile di tutti i suoi componenti, al modello di tipo corporativo la cui espressione ultima è costituita dalla bilateralità fatta sistema. È quanto si legge nel Libro Bianco del ministro Sacconi.

In questo contesto, dobbiamo rispondere svolgendo al meglio il nostro mandato ed esplorando nuovi campi di intervento e nuove modalità per sviluppare maggiormente l'azione di tutela.

Nel proporre un nuovo orizzonte *al Patronato del futuro* è necessario stabilire anche concettualmente alcuni principi di fondo, ispirati dall'elaborazione della Cgil sul terreno dei diritti:

- ▶ La sussidiarietà ha funzioni proprie, esercitate per lo più dai soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni). Il Patronato può interagire con essi, senza sostituirvi, per aiutare a migliorare e a rendere più diffusa l'esigibilità dei diritti delle persone e, per questa via, agevolare l'accesso alle prestazioni economiche e assistenziali previste dalle diverse normative. In questo modo contribuiamo affinché si affermi una pubblica amministrazione condivisa dalla collettività.
- ▶ L'esercizio della funzione, prevista dalla legge sui Patronati, deve essere compresa come attività *pubblica*. Per questo sono utili le convenzioni con gli Enti erogatori delle prestazioni, ma deve essere chiaro che tutto ciò deve avere la finalità di integrare la programmazione pubblica per compensare ciò che il sistema degli Enti non riesce ad esprimere con la necessaria qualità, anche nel rapporto con le persone/utenti.

È poi utile tenere presente che:

- ▶ l'esercizio di funzioni, quali l'informazione diffusa e la formazione, devono essere individuate, definite e svolte secondo le opportunità e le scelte del Patronato;
- ▶ il rapporto con alcune associazioni di natura sociale e di promozione di diritti collettivi è utile e necessario per ampliare e far emergere la domanda di tutela dei diritti, spesso non espressa

### ▼ Legge 152/2001, articolo 8, lettera b

*Le attività di consulenza, di assistenza e di tutela riguardano il conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale*

Il campo di iniziativa per le nuove possibili azioni in ambito sanitario è vasto, ma anche molto complesso perché le attività sono *sensibili*, essendo rivolte a soggetti che

presumibilmente vivono un momento di fragilità. Inoltre bisogna distinguere gli interventi *a monte* (informazione, formazione, opportunità di accesso...) da quelli *a valle* (errori sanitari, danni da lavoro, accesso alle informazioni, trattamenti).

In questi anni abbiamo avviato alcune sperimentazioni tali da poter disegnare la strada del nostro possibile intervento, come ad esempio la *guida alle prestazioni sanitarie dei migranti*, ma meglio ancora il sistema integrato che stiamo sperimentando in Piemonte, insieme allo Spi e all'Inca Piemonte. Abbiamo chiamato quel progetto *diritti per le persone deboli*, partendo dalla constatazione che le persone, in particolari condizioni di bisogno, subiscono spesso delle discriminazioni o ignorano i loro diritti. Abbiamo avviato un processo di lavoro a rete fra i diversi livelli e servizi della Confederazione per integrare la conoscenza e l'informazione in materia di diritti e tutele socio/sanitarie.

In futuro pensiamo anche di attivare:

- ▶ sportelli informativi locali su orari e servizi forniti dalle strutture sanitarie, utili a garantire l'effettivo accesso alle prestazioni per tutti i cittadini.
- ▶ Produzione di materiali per misurare il livello di appropriatezza delle prestazioni riguardanti le patologie e i tempi di erogazione.
- ▶ Relazioni con i medici di medicina generale (accordi locali sulla base di un protocollo nazionale con le organizzazioni sindacali di categoria).
- ▶ Rapporto con l'Inail e Ausl sulla protesica, finalizzato alle informazioni per le persone colpite, relativamente all'accesso alle opportunità, alla gratuità, alla compartecipazione alla spesa.
- ▶ Sportelli integrati per la gestione dei danni sanitari.

### ▼ Legge 152/2001, articolo 10

Decreto legislativo 81/2008 articolo 10

*«Informazione e assistenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro [...] Gli Enti di patronato svolgono, anche mediante convenzioni, attività di informazione, assistenza, consulenza, formazione, promozione in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle imprese artigiane, delle imprese agricole e piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro».*

È un ragionamento complesso, molto interessante, che riguarda l'azione derivante, come si è soliti dire, dal combinato disposto dell'articolo 10 della legge n. 152 e dell'articolo 10 del decreto legislativo 81, modificato dalla legge n. 106/2009

Prima di ragionarne, però, sentiamo l'esigenza di fare una premessa. La tutela della salute nei luoghi di lavoro, il fenomeno infortunistico, la sottostima delle malattie professionali (30 mila denunce annue: 4 milioni di persone esposte a sostanze cancerogene, 6.000 casi di tumore provocati da esposizioni a sostanze tossiche) e, infine, la mancata indagine sui danni effettivi da stress lavoro correlato, offrono nuove opportunità di impegno per noi che finora non abbiamo saputo coglierle.

Infatti, l'attività di tutela dell'insieme dei Patronati in questi ambiti è pari al 10 per cento. Esistono, quindi, ampi campi su cui poter sviluppare il nostro intervento.

Si obietterà che i problemi sono determinati dallo scarso rapporto con le categorie, con le associazioni dei medici; che esistono forme di ricatto dei datori di lavoro; che l'Inail tende a rendere più difficile il riconoscimento dei diritti.

È vero. Tuttavia, va sottolineato il fatto che quando abbiamo cercato di attivarci sperimentando un nuovo modello di relazione, questo ha funzionato.

Vorrei, a questo proposito, ricordare l'esperienza con la Filtea di Fermo, dove per la prima volta sono state avviate le denunce di malattia professionale. Analoghe esperienze le abbiamo condotte alla Fiat e nell'indotto di Melfi, alla Fincantieri di Monfalcone, tra gli addetti al trasporto pubblico locale di Roma, Napoli, Bari e in Umbria.

L'analisi del contesto, effettuata tramite questionari, non si è limitata all'indagine nella fabbrica tradizionale, ma si è estesa all'ambiente esterno nella sua complessità. Recentemente, un importante sociologo ha affermato che dentro le grandi aziende oggi convivono 6-7-8 contratti; 5-6-7 sono le categorie possibili di riferimento alla Cgil. Ciò sta a significare che la fabbrica tradizionale come l'abbiamo intesa noi non esiste più.

Da qui siamo partiti per cercare nuove modalità di indagine per far emergere il fenomeno delle malattie professionali.

Il modello adottato dall'Inca nelle esperienze già vissute ha prodotto risultati importanti che vanno anche in direzione dell'articolo 10. Per esempio, a Fermo il lavoro svolto nel distretto calzaturiero ci ha consentito di coinvolgere l'Inail, i datori di lavoro e anche le istituzioni, perché l'Ente Provincia si è fatta capofila rispetto al nostro progetto. Lo stesso è accaduto nel progetto con la Filt che ha indotto l'Inail a mettere a disposizione della categoria i propri fondi per realizzare percorsi formativi agli Rls.

A Monfalcone, grazie ad proficuo rapporto con la Fiom, siamo riusciti ad attivare una presenza dell'Inca presso la Fincantieri per il riconoscimento del danno differenziale a favore dei lavoratori esposti all'amianto. Ma non basta. È stato aperto anche uno sportello per offrire il supporto psicologico a coloro che sono stati investiti da patologie riconducibili alle esposizioni della fibra killer.

Queste sono le buone esperienze dell'Inca che vorremmo ulteriormente estendere perché è così che può diventare possibile il nostro agire rispetto all'articolo 10 del decreto legislativo 81.

Tra l'altro, il ruolo dei Patronati, inteso in questo modo, è previsto in moltissimi piani sanitari regionali e addirittura nelle delibere relative alla formazione alla sicurezza sul lavoro; non ultimi quelli ottenuti anche grazie alla negoziazione realizzata dalla Cgil, in attuazione dell'accordo Stato-Regioni del 20/11/2008 sulle risorse straordinarie da dedicare a questo tema.

In quei piani sanitari regionali si fa proprio l'articolo 10 del decreto legislativo 81 e tra i soggetti che possono presentare progetti ci sono anche gli Enti di patronato: ovviamente progetti destinati ad alcuni settori, quali quelli sulla scuola. Si provi a pensare quali effetti positivi si avrebbero se riuscissimo davvero a portare i nostri saperi nei percorsi della formazione di presidi, insegnanti e studenti delle scuole di ogni ordine e grado; oppure di lavoratori stranieri, con meno di

■ due anni di esperienza, di lavoratori agricoli stagionali, di piccoli imprenditori e di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza.

Questa stessa descrizione, illustrata nei tanti piani sanitari regionali, è anche quella che leggiamo nei piani Inail. Il che rafforza la nostra idea che un percorso è possibile e praticabile. Vorremmo quindi che si facesse una riflessione importante affinché questa azione sia sviluppata insieme alla confederazione e non si limiti ad essere soltanto una buona esperienza dell'Inca.



## L'immigrazione e la sfida dell'uguaglianza

Luca Santini\*



Alberto Sughì  
Contadini che valutano un cavallo  
1954  
Olio su tela  
cm. 68,5×99  
Direzione Nazionale Flai

### ▼ 1. L'universalismo messo alla prova

Il motivo per cui le migrazioni internazionali giungono a perturbare in modo così profondo le coscienze e l'ordine costituito, sta forse nella capacità che l'immigrazione possiede di interrogare radicalmente la natura della nostra democrazia e del nostro concetto di sovranità. Il migrante, pur senza volerlo, obbliga tutti noi a pensare e a rendere espliciti concetti e categorie, quali «Stato», «confine», «nazione», che solitamente non sono sottoposti all'analisi razionale della critica e che si danno in modo, per così dire, «naturale»<sup>1</sup>. In particolare, il trattamento riservato agli stranieri svela i caratteri profondi del nostro sistema di convivenza, palesa la concezione della democrazia e del diritto che sta alla base del funzionamento dello Stato e dei poteri pubblici.

Per quanto riguarda l'evoluzione dei sistemi politici occidentali ciò che viene chiamato in causa dal fenomeno migratorio è, nientemeno, l'universalismo del diritto, cioè quella concezione politica e quella tecnica normativa che, a partire dalla Rivoluzione francese, ha sempre codificato i diritti fondamentali, accordandoli a tutti in modo universale, senza tenere conto di differenze particolari e di *status* personali<sup>2</sup>. Sin da quando Thomas Hobbes, con la formaliz-

<sup>1</sup> L'attribuzione al fenomeno migratorio di una funzione di «specchio» nei confronti della società ospitante è un'acquisizione piuttosto comune nella sociologia contemporanea. Per un'efficace sintesi si veda L. Zanfrini, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari 2007.

<sup>2</sup> Per un collegamento intimo tra la nozione di diritto fondamentale e la tecnica di tutela basata sull'universalità della sua estensione, si veda la definizione data da L. Ferrajoli in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari

\* Consulente legale Inca Cgil

zazione del suo *Leviatano*, ha attribuito allo Stato una funzione di tutela, universalistica e per «tutti», del diritto fondamentale alla vita, si è innescata una dinamica espansiva di tale paradigma teorico, che ha attribuito progressivamente alla sfera pubblica sempre maggiori doveri di tutela di diritti ulteriori rispetto a quello basilare di protezione della vita, definiti di volta in volta come «fondamentali». Si è avuta così, in epoca liberale e illuministica, la definizione dei diritti civili e di libertà, poi progressivamente si è avuta l'affermazione dei diritti politici grazie all'estendersi del suffragio universale, quindi con le costituzioni del Novecento si è giunti al riconoscimento dei diritti sociali. Anche le battaglie contemporanee per la pace, per il rispetto dell'ambiente, per la correttezza e la trasparenza dell'informazione, per il reddito garantito, configurano una costellazione di «nuovi diritti fondamentali» ancora in attesa di un pieno riconoscimento e di una codificazione a livello costituzionale.

Non vi è dubbio che la storia del paradigma dei diritti universali e del costituzionalismo moderno ha avuto complessivamente una dinamica espansiva, di progressiva affermazione delle tutele dei cittadini nei confronti della sfera pubblica<sup>3</sup>. La sfida lanciata dall'immigrazione alle nostre democrazie e ai nostri valori repubblicani si colloca proprio qui. Sono chiamati a fronteggiarsi due modelli di gestione dei flussi migratori: uno regressivo e tendenzialmente discriminatorio; l'altro, invece, guidato dall'idea-forza dell'eguaglianza, di un'ulteriore espansione anche nei confronti dei non-cittadini dei diritti e delle prerogative costituzionali. Il confronto tra modelli riguarda anche l'immagine stessa e la definizione dell'immigrato, visto talvolta come mero «lavoratore ospite», erogatore semplice di forza lavoro, privo di bisogni complessi, escluso dalla sfera nobile della cittadinanza e dalla partecipazione alla sfera pubblica; altre volte dell'immigrato si riesce, invece, a dare una immagine più complessa e realistica, come soggetto destinato a insediarsi stabilmente nel contesto di arrivo, il quale, conseguentemente, risulta chiamato a uno sforzo per l'integrazione, per la valorizzazione degli apporti culturali esterni, per l'adeguamento dinamico del sistema sociale e giuridico. Per molti versi centrali appaiono le tensioni che attraversano i sistemi di protezione sociale, divisi tra una tentazione identitaria, centrata su una nozione escludente della cittadinanza, e una dinamica ispirata invece all'obiettivo dell'uguaglianza sostanziale tra tutti i residenti. È forse proprio sul *welfare* e sull'accesso ai diritti sociali che trova fondamento e terreno di coltura tanta parte di quel razzismo contemporaneo, alimentato da una sensazione, subita dai cittadini autoctoni, di essere sottoposti a una spoliazione e a un sopruso da parte di soggetti alieni, che approfittano indiscriminatamente di una presunta «generosità» non meritata e non ricambiata. Quel terreno di costruzione dell'uguaglianza sostanziale, solitamente definito dai sistemi di protezione sociale, rischia così, paradossalmente, di trasformarsi in un'occasione di conflitti orizzontali, in un teatro di lotte intestine prive di possibili esiti progressivi.

2008, p. 5: «sono “diritti fondamentali” tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a “tutti” gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire».

<sup>3</sup> Per un storia dei diritti fondamentali, dalla loro affermazione, modificazione, estensione si veda N. Bobbio, *Letà dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.



A ben vedere, l'universalismo dei diritti, quel loro rivolgersi a «tutti», alla persona in quanto tale, è stato esentato fino ad oggi, dal tardo Settecento in poi, a confrontarsi seriamente con se stesso. Infatti quell'affermazione di principio, secondo cui i diritti fondamentali sarebbero stati accordati e riconosciuti a «tutti», a prescindere dalle condizioni personali ivi compresa la cittadinanza, non è mai stata seriamente e concretamente messa alla prova dall'emergere di un soggetto «altro» capace di rivendicare in concreto il rispetto di quei diritti formalmente riconosciuti. Soltanto oggi, forse per la prima volta in modo così radicale, con il materializzarsi di una forte pressione migratoria, viene lanciata una sfida effettiva all'universalismo dei diritti, alla sua capacità di espansione storica. Come annota Luigi Ferrajoli «sarebbe un ben triste fallimento dei nostri modelli di democrazia, e con essi dei cosiddetti valori dell'Occidente, se il nostro universalismo normativo fosse rinnegato nel momento stesso in cui viene messo alla prova»<sup>4</sup>. È urgente quindi – per rispondere adeguatamente a questa sfida – il rinvenimento di modelli di convivenza che sappiano prescindere, in una certa misura, dal riferimento obbligato al concetto di cittadinanza, e che sappiano invece valorizzare il dato di una comune appartenenza alla sfera sociale, anche soltanto sulla base della residenza effettiva e della partecipazione in concreto alla produzione sociale.

## ▼ 2. L'evoluzione recente del nostro ordinamento a livello nazionale e locale in tema di trattamento degli immigrati

Al cospetto di queste sfide a loro modo epocali, che chiamano le nostre democrazie a confrontarsi con l'immigrazione svelando il loro vero volto, la risposta istituzionale sedimentatasi negli ultimi tempi non può certo dirsi soddisfacente. Anzi, con ogni probabilità, le soluzioni normative introdotte in questo primo scorcio di XVI Legislatura saranno ricordate come un folgorante campionario di tutte le forme di discriminazioni e di vessazioni possibili ai danni degli immigrati. L'attivismo del legislatore si manifesta principalmente sul terreno del *welfare* e dell'accesso alle prestazioni di natura non contributiva, anche se non mancano interventi suscettibili di ledere il pieno godimento di tutti gli altri diritti di cittadinanza.

### ■ 2.1 Le tendenze in atto nell'accesso ai diritti sociali

Si registra, innanzi tutto, una vistosa tendenza a escludere gli stranieri dall'erogazione di benefici sociali di nuova introduzione, o a rendere più complicato il loro accesso a prestazioni di assistenza già presenti nel nostro ordinamento<sup>5</sup>. Ad esempio l'art. 81, comma 32, della legge 133/2008 (la legge finanziaria per il triennio

<sup>4</sup> L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 25.

<sup>5</sup> Uno studio aggiornato ed esaustivo su questi temi è quello di B. Pezzini, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, contenuto negli atti del convegno promosso dall'Associazione italiana dei costituzionalisti a Cagliari il 16-17 ottobre 2009. Il testo è consultabile sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Una trattazione concentrata sugli aspetti della previdenza sociale è quella di A. Di Stasi (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in Italia e in Europa*, Eidos, Roma 2008.

2009-2011) ha previsto l'introduzione di una «carta acquisti», anche definita «social card», in favore dei «residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico». È stata così istituita una speciale provvidenza di natura assistenziale, tesa ad agevolare l'acquisto di beni di prima necessità, quali le erogazioni di energia elettrica o di riscaldamento, o i generi alimentari, riservata ai soli cittadini italiani. Analogamente l'art. 19, comma 18, della legge 2/2009 (contenente misure urgenti anti-crisi) ha stanziato per il 2009 due milioni di euro destinati al rimborso delle spese per acquistare pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi sostenute dalle famiglie a basso reddito di «cittadinanza italiana» (si tratta del cosiddetto «bonus bebè»).

Occorre ricordare, per porre nella giusta luce gli interventi normativi appena richiamati, che la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo in altre occasioni di dichiarare irragionevoli alcune restrizioni indebitamente imposte dal legislatore nell'accesso degli stranieri ai diritti fondamentali o alle prestazioni sociali. Paradigmatica di questo filone giurisprudenziale è la sentenza 432/2005, nella quale è stato ribadito che «qualsiasi scelta del legislatore che introducesse regimi derogatori [rispetto al criterio di pari trattamento] dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base delle deroghe». Il giudizio della Corte muoveva in questo caso dallo scrutinio di una legge regionale lombarda che introduceva delle agevolazioni tariffarie in favore degli invalidi civili, escludendo però del tutto dal beneficio coloro che non fossero in possesso della cittadinanza italiana. Per quanto la valutazione dei giudici costituzionali avesse ad oggetto una legge regionale, nella sentenza 432/2005 si rinvenivano senza dubbio dei principi che hanno una valenza generale. In particolare la Corte, pur riconoscendo la necessità, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, di circoscrivere le categorie dei possibili beneficiari di qualsiasi provvidenza sociale, stabilisce nondimeno che l'individuazione dei criteri di accesso debba «essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore [regionale o statale che sia] è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Ciò significa che il legislatore, nel calibrare le opzioni di accesso a una data prestazione di assistenza sociale, è tenuto a individuare una «causa normativa», che possa essere giustificata sulla base della *ratio* stessa sottesa alla singola previsione assistenziale.

Si vede abbastanza agevolmente come i principi appena richiamati possano trovare applicazione anche con riferimento alle forme di trattamento differenziato da ultimo introdotte, poiché la previsione del criterio della cittadinanza appare arbitrario, rispetto alle finalità di tutela dell'infanzia o di sostegno degli strati di popolazione in condizioni di estremo bisogno, sottese alle norme in questione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> W. Chiaromonte, «Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali», in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2009, n. 2.

Come segnale della medesima tendenza a uno sgretolamento delle tutele sociali nei confronti degli immigrati va ricordata la predisposizione del «piano casa» (art. 11 della legge 133/2008) con cui sono stati introdotti ulteriori fattori di discriminazione, questa volta per quanto riguarda l'accesso a un bene fondamentale come l'alloggio. Il «piano casa» consiste in sostanza nella dotazione in favore del Governo di nuovi strumenti normativi, finalizzati ad aumentare nei prossimi anni il patrimonio abitativo disponibile, da riversare sul mercato, con lo scopo di produrre effetti calmieratori sui prezzi delle case e sull'ammontare dei canoni di locazione. I nuovi alloggi così ottenuti, secondo il dettato legislativo, saranno distribuiti in via prioritaria a particolari categorie di soggetti, come giovani coppie a basso reddito, studenti fuori sede, nuclei familiari a basso reddito, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio, anziani in condizioni svantaggiate; possono concorrere all'assegnazione di questi immobili anche «gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione». Se i criteri di accesso dovessero ritenersi diversificati per i cittadini e per gli stranieri, di modo che per i soli stranieri fosse richiesto il requisito aggiuntivo della residenza pregressa, ci troveremmo di fronte anche in questo caso a una palese discriminazione priva di ragionevole giustificazione<sup>7</sup>.

La tendenza all'esclusione degli stranieri dai benefici dello Stato sociale, che si vede all'opera a livello nazionale, trova pieno riscontro anche nelle iniziative legislative dei poteri locali. Basti pensare alla lunga e articolata vicenda del bonus-bebè di mille euro concesso *una tantum* dal Comune di Brescia ai nuovi nati nel corso dell'anno 2008, a condizione che almeno uno dei genitori fosse di nazionalità italiana. Il Tribunale di Brescia, interpellato mediante un'azione civile contro le discriminazioni promossa dalla locale Camera del lavoro della Cgil, ha dichiarato discriminatorio il comportamento del Comune, ordinando che il beneficio venisse esteso a tutti gli stranieri residenti, che ne avessero fatto richiesta entro un termine all'uopo fissato dal giudice. Il Comune di Brescia, a questo punto, ha ritirato la delibera di concessione del bonus-bebè sostenendo che l'estensione del beneficio anche agli stranieri avrebbe finito per contrastare «con la finalità prioritaria [del provvedimento, che era quella di garantire] sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana». Una successiva ordinanza del Tribunale di Brescia accertava l'ulteriore comportamento discriminatorio, nella forma degli atti ritorsi, e ordinava il ripristino della misura.

Similmente il Tar-Lombardia, decidendo su un ricorso anche in questo caso promosso dalla Cgil, con la sentenza 4392/2009 ha annullato una delibera della giunta regionale lombarda, con cui erano stati introdotti dei benefici economici a favore di famiglie numerose, con componenti cittadini italiani, comunitari o stranieri titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo. L'atto amministrativo è stato annullato per contrarietà alla legge (precisamente all'art. 41 del Tu immigrazione).

<sup>7</sup> Per una lettura ragionata di questa disposizione e in generale per una ricognizione sul «diritto alla casa» per gli stranieri si veda F. Corvaja, «L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica», in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 2009, n.3, pp. 89-113.

Un'ulteriore e relativamente recente frontiera nel trattamento differenziato tra cittadini e non cittadini nell'accesso ai diritti sociali è rappresentata dalla cosiddetta discriminazione indiretta, che consiste nel predisporre dei requisiti di eligibilità per le varie prestazioni sociali, che formalmente sono uguali per tutti, ma che di fatto vengono rispettati con maggiore difficoltà da una particolare tipologia di soggetti. Tipicamente una possibile forma di discriminazione indiretta ai danni dei lavoratori immigrati si ottiene mediante l'imposizione di clausole di residenza per lunghi periodi pregressi; norme di questo tipo, applicandosi in modo indifferenziato anche ai cittadini, rispettano formalmente il principio di parità di trattamento, anche se poi producono l'effetto concreto di escludere gli stranieri dall'accesso ai benefici. In particolare il requisito della residenza pregressa è certamente più agevole da rispettare per i cittadini che non per gli immigrati, trattandosi per i primi di un elemento scontato.

La valorizzazione del requisito della residenza pregressa è un dato che si riscontra in molte norme di livello regionale e locale; ad esempio la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 7.3.2006, n. 6 (dopo le modifiche introdotte dalla legge regionale 39/2009), subordina l'assegnazione degli alloggi di edilizia sovvenzionata al possesso della residenza o allo svolgimento della attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale di cui almeno cinque in regione. La legge regionale della Lombardia 8.2.2005, n. 7, prevede ai fini dell'assegnazione di un alloggio popolare il requisito della residenza o dello svolgimento di un'attività lavorativa sul territorio regionale per almeno i cinque anni precedenti alla presentazione della domanda.

Le legislazione nazionale ha di recente raccolto questo tipo di spunti offerti dalle dinamiche dei *welfare* locali. Il caso forse più dirimente è quello relativo alla riscrittura dei requisiti di accesso al beneficio dell'assegno sociale, che è l'unica prestazione compiutamente universalistica e di base prevista nel nostro ordinamento (tranne per il requisito dell'età, essendo riservata solo agli ultrasessantacinquenni). L'art. 20, comma 11, della legge finanziaria 133/2008 ha stabilito che «a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, *per almeno dieci anni* nel territorio nazionale».

In virtù di tale disposizione l'assegno sociale è ora corrisposto ai soli aventi diritto (in possesso dei requisiti economici, di residenza e, per gli extracomunitari, del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo) – di qualunque nazionalità – che abbiano soggiornato in Italia in via continuativa per almeno dieci anni. Prima della novella, i requisiti di accesso erano soltanto la residenza sul territorio italiano, l'assenza di redditi, l'età superiore a 65 anni; per gli extracomunitari era richiesto il possesso della carta di soggiorno. Si produce in questo caso ai danni dei non cittadini un trattamento discriminatorio solo indiretto, dato che viene individuato dal legislatore un meccanismo di accesso formalmente uguale per tutti, cittadini e stranieri (la residenza decennale), pur se suscettibile di determinare una selezione di fatto dei beneficiari sulla base della provenienza etnica o geografica. Ai fini

della non-discriminazione il requisito della residenza, anche se apparentemente «neutro», può ben integrare una discriminazione indiretta, proprio perché è suscettibile di essere più facilmente rispettato dai cittadini piuttosto che dai non-cittadini lavoratori migranti.

Sarà utile richiamare a tale riguardo l'orientamento della Corte di Giustizia del Lussemburgo, secondo cui il principio di parità di trattamento è da considerarsi violato non soltanto in presenza di discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. In molteplici pronunce la Corte ha reso chiaro che il requisito della residenza pregressa, pur se non illegittimo di per sé, è comunque da sottoporre a valutazione rigorosa, per il rischio o il sospetto di discriminazione indiretta che è ad esso connesso, specie laddove la sua adozione non sia rigorosamente giustificata da considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità. L'Italia è già stata condannata in passato (sentenza 16 gennaio 2003, causa C-388/01, Commissione/Italia) per aver concesso delle agevolazioni tariffarie nell'accesso ai musei ai soli anziani residenti, e non anche ai turisti comunitari che avessero gli stessi requisiti di età previsti per gli italiani. Si veda pure la sentenza 20.6.2002, causa C-299/01, con la quale il Granducato del Lussemburgo è stato condannato per discriminazione indiretta, per aver subordinato l'accesso al «reddito minimo garantito» a un periodo di residenza pregressa «di almeno cinque anni negli ultimi venti anni».

Anche se, come è noto, le pronunce della Corte di Giustizia possono trovare applicazione solo con riguardo ai rapporti giuridici che si pongono nel «cono d'ombra» del diritto comunitario (e dunque soltanto in favore dei cittadini Ue che hanno esercitato il diritto di circolazione), va nondimeno ricordato il percorso interpretativo intrapreso nel corso degli anni dall'altra Corte europea, quella di Strasburgo, che ha riconosciuto a più riprese l'esistenza di un principio di pari accesso tra cittadini e non alle prestazioni del *welfare*, subordinato al solo requisito del possesso della residenza. Questa sorta di «dialogo a distanza» tra le due Corti europee, fermissimo nello stigmatizzare e colpire – laddove non sia ammissibile una discriminazione palese e diretta basata sulla cittadinanza – anche ogni forma di discriminazione anche solo mascherata e indiretta ai danni degli immigrati, appare come una risorsa preziosa, da valorizzare anche di fronte alla nostra Consulta, per vincere l'atteggiamento oltremodo prudente manifestato fino ad oggi dai giudici costituzionali nel riconoscere l'uso potenzialmente discriminatorio del criterio della residenza pregressa<sup>8</sup>.

## ■ 2.2 Le tendenze in atto nell'accesso agli altri diritti fondamentali

In aggiunta alle crescenti sfere di privilegio disegnate in favore dei cittadini nel godimento delle prestazioni sociali, va segnalata criticamente l'ulteriore tendenza le-

<sup>8</sup> La Corte Costituzionale con l'ordinanza 32/2008 ha risolto in senso negativo la questione di legittimità prospettata in relazione alla legge lombarda che subordina l'accesso agli alloggi pubblici al requisito della residenza quinquennale pregressa. Nel giudizio in questione, però, la problematica della discriminazione indiretta non è stata prospettata esplicitamente.

gislativa a escludere gli immigrati dal godimento di tutti gli altri diritti fondamentali. In un certo senso paradigmatica di tale scelta legislativa è stata l'introduzione del reato di «immigrazione clandestina», ad opera del nuovo art. 10 bis del Testo Unico sull'immigrazione. Come già segnalato da vari commentatori, l'introduzione di tale reato, messa in relazione con l'allargamento contestualmente introdotto dei casi di obbligatoria esibizione del permesso di soggiorno, determina l'obbligo per i pubblici ufficiali venuti a contatto con lo straniero privo di autorizzazione di soggiorno di denunciarne all'autorità giudiziaria la presenza irregolare. Ciò potrebbe condurre ad esiti imprevedibili, fino a una vera e propria caccia all'uomo, con conseguenze gravissime per la tenuta del nostro ordinamento, difficili da prevedere compiutamente. Sta di fatto che la norma in questione potrebbe scoraggiare gli immigrati dall'entrare in contatto con qualsiasi struttura pubblica, con riflessi intuibili e assai pesanti sulla possibilità di accesso a diritti fondamentali quali l'istruzione, la genitorialità o l'azione in giudizio. Altre norme disseminate nel «pacchetto sicurezza» approvato nell'estate scorsa impediscono esplicitamente agli stranieri irregolari di rivolgersi agli uffici dello stato civile, precludendo così l'esercizio di libertà costituzionali quali quella di sposarsi, di formare una famiglia, di riconoscere la prole e di esercitare su di essa i diritti della patria potestà. Ulteriori modifiche in senso restrittivo del reato di inottemperanza all'ordine di espulsione e del regime di trattenimento presso i «centri di identificazione e di espulsione» preludono a una possibile reclusione generalizzata degli immigrati non in regola con le norme in tema di permesso di soggiorno.

Non vanno meglio le cose agli stranieri residenti e titolari di una autorizzazione di soggiorno, poiché anche attorno a loro si vanno costruendo con solerzia ostacoli e balzelli tesi a limitare e complicare di fatto il godimento dei diritti loro formalmente riconosciuti. Dalla tassa di ammontare compreso tra gli 80 e i 200 euro per il rinnovo dei permessi, passando per le inutili e vessatorie restrizioni all'accesso alla cittadinanza, fino al test d'italiano imposto ai soggiornanti di lungo periodo (tutte novità, queste, curiosamente contenute in un provvedimento come la legge 94/2009 intitolato «disposizioni in materia di pubblica sicurezza»), non si può certo dire che il legislatore, accanto alla mano dura contro gli irregolari, abbia deciso di incentivare e di premiare l'immigrazione regolare. Qui davvero la tendenza alla discriminazione appare cieca e generalizzata<sup>9</sup>.

È poi preoccupante la previsione di obblighi sempre più stringenti, ad esempio in tema di adeguatezza dell'alloggio o in tema di inclusione sociale (con il ricorso al diabolico meccanismo del «permesso di soggiorno a punti»), al cui mancato rispetto viene sempre e puntualmente collegata la sanzione draconiana e di gravità abnorme della revoca dell'autorizzazione di soggiorno. Per quanto attiene, ad esempio, all'obbligo di possedere un alloggio adeguato ai fini del ricongiungimento fa-

<sup>9</sup> Un commento approfondito e a più voci sul «pacchetto sicurezza» è contenuto nel fascicolo da ultimo uscito di *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 2009, n. 4. Si veda pure, per un'attenzione rivolta anche alle disposizioni che non incidono sulla disciplina dell'immigrazione, S. Corbetta, A. Della Bella, G.L. Gatta (a cura di), *Sistema e penale e «sicurezza pubblica»: le riforme del 2009*, Ipsosa, 2009.

miliare, molti Comuni, complice anche una formulazione ambigua della norma di riferimento a seguito dell'ennesima novità introdotta dal pacchetto sicurezza, hanno imposto ai soli stranieri il rispetto di parametri differenziati per ogni contesto territoriale; in alcuni casi la verifica comunale si è addentrata in accertamenti che nulla hanno a che vedere con l'idoneità dell'alloggio, come ad esempio quelli circa il rispetto delle statuizioni contenute nel contratto di locazione o circa l'assenza di abusi edilizi o altre irregolarità. In certi casi è stato imposto ai cittadini immigrati il deposito di documentazione già in possesso degli uffici comunali, come le planimetrie o le certificazioni catastali. In altri contesti è stato previsto addirittura che la certificazione di conformità venisse reperita dallo straniero privatamente, facendo ricorso a un ingegnere o a un architetto iscritti all'albo, ovviamente da remunerare in modo consono alla pretese di un professionista. I requisiti di idoneità alloggiativa, infine, sono stati talvolta fissati dai Comuni sulla base di criteri particolarmente stringenti, con l'intento malcelato di «scoraggiare» l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare degli stranieri, costretti a cercare una sistemazione abitativa in Comuni limitrofi, magari disposti a rilasciare il certificato di idoneità in termini più ragionevoli.

L'insieme di questi provvedimenti comporta già oggi, e comporterà sempre più in futuro, uno sgretolamento del principio di uguaglianza, una segmentazione delle tutele sociali, una «balcanizzazione» della sfera della cittadinanza.

### ▼ 3. La sfida dell'uguaglianza

Per fronteggiare queste evoluzioni inquietanti del nostro ordinamento è necessaria una piena riscoperta del meta-principio della «pari dignità» di tutti i residenti (cittadini e non): valore di fondo espresso lungo tutta la tradizione del costituzionalismo europeo. Si rammenti, a titolo d'esempio, il riferimento della costituzione tedesca alla «dignità intangibile dell'uomo» (art. 1), oppure quello della costituzione italiana alla «pari dignità sociale» (art. 3). Anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata in sede Onu nel 1948 richiama la «dignità intrinseca» della persona. E ancora il catalogo forse più completo e aggiornato dei diritti fondamentali, quello che va comunemente sotto il nome di *Carta di Nizza*, si apre significativamente con un Titolo I dedicato appunto alla «dignità» della persona.

Numerosi testi di diritto internazionale, come quelli approvati dietro impulso delle Nazioni Unite, dell'Oil o della Ue, concorrono a definire una nozione de-statalizzata dei diritti fondamentali, sicché sempre maggiori diritti sociali e civili paiono legati, piuttosto che alla cittadinanza dei beneficiari e alla specifica volontà di riconoscimento degli Stati, alla semplice residenza su un dato territorio e alla comune appartenenza umana dei soggetti<sup>10</sup>. Non è infatti un caso che la maggior parte del contenzioso contemporaneo in tema di diritti sociali degli stranieri faccia leva a vario titolo sulla legislazione approvata in sede internazionale.

<sup>10</sup> S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2008.

Si profila all'orizzonte una complessa sfida per l'uguaglianza, da giocare su più piani, da quello legislativo e politico, a quello sociale e del «senso comune». Da questo punto di vista il ruolo della società civile democratica, e in essa delle organizzazioni sindacali e dei Patronati, appare essenziale per innescare processi virtuosi di inclusione e, come si usa dire, di «cittadinizzazione» degli stranieri. Il vuoto di rappresentanza politica che caratterizza la condizione degli immigrati, che di regola, in difetto della cittadinanza, non dispongono del diritto di elettorato attivo e passivo, può essere colmato solo attraverso pressioni da parte della società civile organizzata, tese ad ottenere miglioramenti legislativi e comportamenti trasparenti da parte dei poteri pubblici.

Sotto questo aspetto l'Inca si propone già oggi come punto avanzato di elaborazione, come terreno di confronto paritario e di interazione virtuosa tra immigrati stranieri e cittadini autoctoni. Nel corso del 2009, secondo statistiche ancora incomplete, sono oltre centomila gli stranieri che si sono rivolti con profitto al Patronato, risolvendo problemi connessi al rinnovo del permesso di soggiorno o alla regolarizzazione della posizione lavorativa. Questo vivo contatto con la popolazione immigrata consente di avere elementi conoscitivi di prima mano sui provvedimenti di rifiuto o di revoca dei permessi di soggiorno, sui comportamenti discriminatori o comunque illegittimi adottati dalle pubbliche amministrazioni, sulle inefficienze che maggiormente incidono sulla vita dei migranti (soprattutto i ritardi nella definizione delle pratiche di rinnovo dei permessi). A fronte di questi problemi le strutture territoriali dell'Inca sono chiamate, già oggi, a una sofisticata azione di tutela che sappia scegliere caso per caso gli strumenti più idonei, dalla vertenza individuale alla contrattazione con le amministrazioni decentralizzate.

A ciò va aggiunto l'uso attento del contenzioso «pilota», già sperimentato negli ultimi anni con esiti di una certa importanza, come ad esempio in tema di discriminazioni dirette basate sul requisito della cittadinanza o in tema di trasparenza nella gestione delle procedure di ingresso (tanto i flussi per l'anno 2007, quanto quelli per il 2008 sono stati interessati da procedure giurisdizionali con l'intervento dell'Inca). Quanto all'immediato futuro va segnalato che il Patronato è già parte attiva in giudizi concernenti il ricongiungimento familiare (istituto modificato in senso restrittivo dal Governo nell'ottobre 2008), il conseguimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo, nonché per la declaratoria di incostituzionalità del reato di «immigrazione clandestina».

La lotta per l'uguaglianza ha tutto il carattere di una sfida decisiva per i tempi a venire, una sfida che l'Inca è pienamente titolato a condurre, portando il suo contributo prezioso di conoscenza giuridica, di sensibilità democratica, di attenzione al rispetto dei diritti.



## Nuovi terreni di lavoro: previdenza complementare e convenzioni

**Luigina De Santis\***



*Franco Mulas*  
Sono otto  
1991  
*Olio su tavola*  
cm. 122x122  
Direzione Nazionale Cgil

**S**e i promotori del referendum abrogativo del decreto legislativo n. 804 del 29 luglio 1947, Riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale («ratificato» con la legge 17 aprile 1956, n. 561), avessero potuto immaginare l'esito della loro iniziativa, si sarebbero ben guardati dal realizzarla. Chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità del referendum abrogativo, infatti, la Corte Costituzionale, presidente Vassalli, con la sentenza n. 42/2000 dichiarò l'inammissibilità della richiesta di referendum popolare sancendo che agli «Istituti di patronato e di assistenza sociale, Enti di diritto privato, costituiti e gestiti da associazioni nazionali di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano prova di potersi provvedere con mezzi adeguati [...] spetta l'esercizio dell'assistenza e della tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, nonché la rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni o a collegi di conciliazione [...]» e che «il fatto di essere oggi emanazioni di associazioni di lavoratori non impedisce, come generalmente ritenuto, che in tali Istituti continui a essere presente una connotazione pubblicistica, connessa alla natura dei compiti, connotazione che in passato spiegava la possibilità che la loro fondazione fosse promossa da province, comuni o altri Enti morali. La riprova di questa connotazione pubblicistica, secondo la Corte, è offerta dall'art. 3, secondo comma, del decreto n. 804 [...]» il quale impone che lo statuto degli Istituti di patronato debba espressamente

\* Collegio di presidenza Inca Cgil nazionale

stabilire che la loro attività «è svolta gratuitamente nei confronti di tutti i lavoratori, senza alcuna limitazione».

Questa disposizione, collocando gli Istituti al di là dell'ambito di attività riconducibili esclusivamente all'autonomia dei lavoratori e inserendoli in quello della cura di interessi generali, giustifica il sistema pubblico del loro finanziamento... la sottoposizione a vigilanza ministeriale, nonché l'equiparazione alle amministrazioni dello Stato ai fini tributari – [...] prosegue la Corte – «secondo la Costituzione, i diritti di natura previdenziale dei lavoratori la cui difesa nei procedimenti amministrativi (e giurisdizionali) costituisce la finalità degli Istituti di patronato, sono garantiti dall'art. 38, secondo comma». «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» e la garanzia, non solo per ragioni di logica costituzionale dei diritti ma anche per ragioni testuali («preveduti e assicurati»), presenta necessariamente, accanto all'aspetto sostanziale, anche un aspetto procedimentale, tanto più rilevante in quanto si tratta di diritti previsti in relazione a condizioni di difficoltà, e quindi di debolezza, che possono realizzarsi nella vita dei lavoratori. Secondo la Costituzione (art. 38, quarto comma), la protezione di tali diritti non è rimessa soltanto all'eventuale e sempre possibile libera iniziativa dei lavoratori, singoli o associati, ma rientra tra i fini e i compiti costituzionalmente assegnati allo Stato – fini e compiti ai quali «provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» medesimo (ai quali ultimi, oltre agli istituti preposti alla erogazione delle prestazioni previdenziali, sono riconducibili i Patronati). I fini previdenziali, infatti, corrispondono a un interesse pubblico direttamente riconducibile all'art. 3, secondo comma, della Costituzione il quale stabilisce essere «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» [...] La Costituzione, dunque, esige che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali 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.

La pronuncia della Corte Costituzionale influenzò positivamente i contenuti della legge 152/2001, «Nuova disciplina per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale», che, riconfermando il ruolo tradizionale del Patronato, ne ampliò in modo rilevante il campo d'azione sia in rapporto ai soggetti tutelabili che ai settori di intervento, interpretando nuove esigenze scaturite dalle trasformazioni sociali in atto quali, tra le altre, la massiccia immigrazione in atto in Italia, la maggiore attenzione

dei cittadini alla loro salute, l'ampliamento delle competenze degli Enti locali in materia di welfare, la definizione di una vera cittadinanza europea con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza 2000). La legge 152, inoltre, profitto dell'evoluzione legislativa in materia di trasparenza e di accesso agli atti amministrativi.

È opportuno ricordare che l'art. 1 del decreto legislativo n. 804/1947, definendo l'ambito di azione del Patronato, aveva fatto riferimento, essenzialmente, a prestazioni previdenziali ed assistenziali: «... esercizio dell'assistenza e tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, nonché alla rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni o a collegi di conciliazione di Patronato e di assistenza sociale [...]»; mentre l'art. 8 della legge 152/2001 stabilisce che le attività di consulenza, assistenza e tutela svolte dal Patronato possono riguardare anche il conseguimento delle *prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale (comma b) ed il conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione (comma c)*; il Patronato potrà avvalersi delle opportunità offerte dalla legge 241/1990, «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi». Analogo ampliamento avviene rispetto ai soggetti tutelabili: l'art. 1 del decreto legislativo 1947 faceva riferimento ai soli lavoratori mentre la legge 152 (art. 7) cita anche gli stranieri e gli apolidi presenti nel territorio dello Stato ed i loro superstiti ed aventi causa.

Di particolare rilevanza è l'art. 10 della legge 152, che apre al Patronato la possibilità di svolgere, senza scopo di lucro, attività diverse di sostegno, informazione, servizio ed assistenza tecnica a favore di lavoratori dipendenti e autonomi, pensionati, singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti sul territorio italiano e dei loro superstiti finalizzate a diffondere la conoscenza della legislazione, la promozione dell'interesse dei cittadini in materia di *sicurezza sociale, previdenza, lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia e delle successioni e anche informazione sulla legislazione fiscale*, nei limiti definiti dallo stesso articolo 10.

A queste attività il Patronato potrà accompagnare quelle derivanti dalla stipula di convenzioni, sulla base di criteri stabiliti dal Ministero del Lavoro, definite con le amministrazioni pubbliche e gli organismi comunitari. Va detto che la legge impegnava il Ministero del Lavoro a stabilire tali criteri, con proprio decreto e sentiti i Patronati, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge 152 mentre sono stati necessari quasi otto anni per farlo: il decreto sull'art. 10 porta la data del 14 dicembre 2009.

Convenzioni possono essere sottoscritte anche con istituzioni private e con i centri autorizzati di assistenza fiscale già costituiti. I Patronati, inoltre, possono assicurare attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in modo gratuito se l'attività è svolta nei confronti dei lavoratori ed in base a tariffe e convenzioni, definite dal Ministero del Lavoro (entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge!), se l'attività è diretta alle pubbliche

amministrazioni o alle imprese artigiane ed alle loro associazioni, nell'ottica che è stata già illustrata.

Esplorando i nuovi compiti del Patronato, devono ricordare che già la «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», n. 328/2000, ha previsto un ruolo attivo del Patronato nell'ambito del Segretariato sociale, la «porta di accesso» ai servizi sociali e sanitari che le diverse istituzioni, in una logica integrata, devono attivare sul territorio. Il Segretariato sociale informa i cittadini, raccoglie la domanda sociale ed influenza la programmazione e la gestione dei servizi in modo che essi corrispondano alle esigenze espresse dalla comunità e dai singoli, superando la vecchia logica della separatezza per competenza istituzionale e la programmazione basata sul personale e sui suoi orari di servizio. Esperienze interessanti, in tal senso, sono presenti in alcune regioni: vedi, ad esempio, la regione Marche.

Il dettato della legge 328/2000 mantiene, ad oltre dieci anni di distanza, tutta la sua validità; le procedure delineate appaiono pienamente corrispondenti alle esigenze sociali ed alla costruzione di una più efficace sussidiarietà: «gli Enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo degli organismi non lucrativi di utilità sociale... quali gli Enti di patronato [...] Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di *soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi*, organismi non lucrativi di utilità sociale «quali gli Enti di patronato», concorrendo ad un sistema integrato di interventi e servizi sociali che ha lo scopo di promuovere la solidarietà sociale, valorizzando l'iniziativa «delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata» (art. 1, comma 4).

L'articolo 10 della legge 152, dunque, amplia una funzione che il Patronato poteva già esprimere in base alla legge 328 ed apre sentieri di lavoro completamente nuovi; tra questi vorrei citare la possibilità di sottoscrivere convenzioni con gli organismi comunitari, al fine, ad esempio, di sviluppare una cittadinanza europea attiva e consapevole. Domandiamoci, a questo proposito, quanti italiani conoscano la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, o quanti di essi accedano ai siti ed alle sedi nazionali della Commissione e del Parlamento europeo per conoscere le opportunità di studio e di lavoro in Europa, o cosa occorre fare, in materia di tutela sanitaria, se ci si sposta da un Paese europeo all'altro, o quali siano gli orientamenti dell'Unione europea in materia di pensioni o quali siano i diritti del consumatore europeo [...] Obiettivo della Carta è l'integrazione dei diritti, secondo quella «scala evolutiva» richiamata dall'avvocato Santini: quale libertà di pensiero, del resto, si può esercitare se non si hanno a disposizione i beni essenziali per vivere?

Un terreno di lavoro interessante aperto dalla legge 152 è la possibilità del Patronato di offrire consulenza in materia di risparmio previdenziale.

La previdenza complementare, istituita ormai da quasi vent'anni, con la legge n. 421 del 23 ottobre 1992, ancora attende di conoscere un vero e proprio sviluppo, nonostante il fatto che (con decreto legislativo 124 del 21/4/ 1993, art. 3) «le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari sono [...] i contratti e accordi

collettivi, anche aziendali, ovvero, in mancanza, accordi fra lavoratori, promossi da sindacati firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro...». La legge 335/1995, frutto di una straordinaria stagione di concertazione sociale, ha rilanciato la previdenza complementare definendo, con chiarezza normativa, vincoli, procedure e garanzie. Nonostante ciò, i dati confermano uno scarso sviluppo della previdenza complementare, come testimonia la Covip, l'Autorità di controllo sul settore.

Infatti, a dicembre 2009 risultavano iscritti ai fondi di previdenza complementare 3.747.539 lavoratori dipendenti, con un modesto incremento del 4% rispetto al dicembre 2008 (3.602.602), su circa 20 milioni di occupati. È vero che in questi ultimi anni la crisi delle borse e dei mercati finanziari ha colpito molti Paesi, tra cui l'Italia, ma va detto che (dati Covip, dicembre 2009) i fondi pensione hanno garantito il risparmio previdenziale meglio di altri strumenti: negli ultimi tre anni, il rendimento dei fondi pensioni negoziali è stato il seguente: nel 2007 2,2%, nel 2008 -6,3%, nel 2009 8,5%, mentre i fondi pensione aperti hanno registrato nel 2007 0,4, nel 2008 -14% e nel 2009 11,2.

È quanto mai opportuno che il Patronato assicuri un'informazione qualificata ed aggiornata in materia di previdenza complementare agli interessati, facendo loro presente il beneficio fiscale sull'importo versato, la concorrenza del datore di lavoro, la tassazione della prestazione maturata, mettendo in chiaro che le scelte restano in capo alla lavoratrice ed al lavoratore. In questo senso si è mossa la convenzione che i Patronati del Cepa hanno sottoscritto, il 12 luglio 2007, con Fonchim, il Fondo di previdenza dei lavoratori chimici.

Nella convenzione, ispirata dall'esigenza dei lavoratori e delle lavoratrici di avere un'informazione adeguata e completa della pensione a cui avranno diritto, sia dal primo pilastro, che resta fondamentale, sia da quello integrativo, si istituiscono, a livello nazionale, Tavoli di lavoro congiunti finalizzati a favorire il colloquio telematico ed il raccordo delle reciproche procedure informatiche, si definiscono caselle di posta elettronica dedicate, si ipotizza la formazione congiunta in materia di previdenza complementare e di dialogo telematico, ci si impegna reciprocamente a favorire l'informazione del lavoratore sulla funzione del Patronato e del fondo pensione.

Su questa strada sarebbe utile verificare quanto è stato fatto e costruire convenzioni simili con i fondi pensione più importanti, perché negli anni futuri la pensione complementare avrà una rilevanza crescente ed il Patronato non può fermarsi alla consulenza/informazione/orientamento sul solo primo pilastro.

Non nascondiamo che in materia di previdenza complementare restano da risolvere problemi strutturali, quali ad esempio la grande frammentazione dei Fondi pensione negoziali e l'esigenza di maggiore trasparenza che la stessa Covip ha sottolineato nelle sue raccomandazioni, tese a rendere più chiara e trasparente la vita del Fondo pensione ed il risultato per il lavoratore, che ha diritto ad una comunicazione chiara e continua sui diritti maturati.

Un campo interessante per il convenzionamento è offerto anche dallo sviluppo del welfare locale che, nel caso di istituzioni locali particolarmente attive e sensibili, si

struttura seguendo le indicazioni dei Piani sociali regionali, provinciali e di zona, dando priorità alle esigenze della comunità locale, definendo la Carta dei servizi, criteri trasparenti di accesso al servizio ed al sostegno economico. In questo quadro, la convenzione con il Patronato può essere lo strumento per offrire ai cittadini informazione-orientamento ed aiuto nella presentazione delle domande e nella verifica del loro esito, con il controllo del rispetto di quanto stabilito nelle Carte dei servizi. Un'esperienza interessante in tal senso è offerta dalla Convenzione con il Comune di Siena in materia di sostegno alle persone non autosufficienti ed il ruolo che il Piano sociale regionale delle Marche assegna al Patronato nel segretariato sociale. Il modus operandi del Patronato, in questi casi, resta quello tradizionale: sottoscrizione del mandato di patrocinio da parte della persona interessata; presentazione delle domande all'Ente preposto; verifica del buon esito della domanda secondo quanto previsto nella Carta dei servizi dell'Ente; ricorso nel caso in cui le regole stabilite fossero state violate.

Lo strumento della convenzione è stata utilizzato anche per valorizzare la professionalità del Patronato, così come avvenuto con la convenzione sottoscritta con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e con l'Autorità garante dell'energia. Sin dalla loro istituzione, questi due Enti avevano provveduto ad iscrivere e versare la contribuzione previdenziale a favore dei loro dipendenti presso l'Inps mentre, a giudizio del Consiglio di Stato, avrebbero dovuto fare iscrizione e versamenti presso l'Inpdap. Oggetto della convenzione sottoscritta da Autorità ed Inca è stato il calcolo del differenziale contributivo, a carico dell'azienda e del lavoratore, definito ripercorrendo tutto il rapporto di lavoro e lo sviluppo delle retribuzioni. Si è trattato di un lavoro complesso, assolto a Roma con il contributo dell'Inca di Roma e di Milano.

L'operazione, svolta in convenzione con gli Enti ma dietro sottoscrizione del mandato di patrocinio da parte del lavoratore interessato, ha richiesto una forte competenza in ambito previdenziale sia rispetto alle normative Inps che Inpdap; competenza non facilmente reperibile sul mercato libero-professionale, tradizionalmente attento alla sola previdenza dei lavoratori del settore privato.

Si tratta solo di esempi relativi alla legislazione italiana. Andrebbero sperimentate strade nuove anche nei Paesi nei quali siamo presenti, secondo le opportunità offerte dalla legislazione locale.

Fedeltà ai valori istitutivi e capacità di ampliare il raggio di azione della sua iniziativa e di innovare il suo modo di operare rafforzando i legami sociali: solo così il Patronato potrà rispondere alla complessa domanda di tutela proveniente da soggetti sociali che manifestano bisogni sempre più differenziati.

## I nuovi flussi migratori

**Sergio Sinchetto\***



*Piero Martina*  
Tessitrice n. 1  
1952  
Olio su tela  
cm. 100x125,5  
Direzione Nazionale Cgil

Alla fine del 2007 eravamo arrivati, sostanzialmente, a definire l'accordo con l'allora Governo di centrosinistra per la firma della Convenzione di cui all'art. 11, nel senso che il Protocollo era stato scritto in tutte le sue parti e il confronto – che andava avanti ormai da parecchio tempo e che era ricominciato con l'inizio della legislatura nel 2006 – aveva fatto i passi avanti necessari.

Che cosa ha impedito quella firma? Fondamentalmente, da una parte, le spinte corporative presenti all'interno del Ministero degli Esteri, non solo delle burocrazie alte, ma anche dei Sindacati autonomi e di quelli confederali – compreso il nostro – che vedevano in quella Convenzione uno strumento per l'esternalizzazione di servizi che avrebbe indebolito la loro azione rivendicativa.

È intervenuta la Cgil nel rapporto fra noi e la categoria e questo intervento ha determinato sicuramente un avvicinamento fra le parti, ma non è riuscito a scongiurare quella situazione che si era ormai determinata all'interno del Ministero degli Esteri e che ha dato un alibi allo scarso coraggio dell'allora viceministro Danieli per compiere l'ultimo passo.

Dopo di allora le cose sono cambiate radicalmente, perché il viceministro è diventato sottosegretario con il Governo di centrodestra, e la Finanziaria del 2008 ha tagliato le risorse per le comunità all'estero di quasi il 70% dando subito l'idea di cosa questo Governo avesse in testa: tutto meno che l'allargamento della possibilità di offrire servizi ai cittadini italiani all'estero.

Questa, molto in sintesi, è la situazione di cui abbiamo, peraltro, costantemente delle conferme.

\* Collegio di presidenza Inca Cgil

Questi tagli di risorse si sono riversati prevalentemente sul fronte dell'assistenza e della cultura; inoltre c'è un ridimensionamento della rete consolare fortissimo: sono già 20 i Consolati che sono stati chiusi da giugno dello scorso anno ed altre chiusure si preannunciano. Operazioni, queste, attuate tutte in nome della razionalizzazione della spesa e della modernizzazione del Ministero degli Esteri.

In realtà, anche questa è una palla colossale perché al di là delle fantasmagoriche soluzioni tecnologiche si fanno delle scelte che sono allucinanti.

La Fiat fa l'accordo con la Chrysler, per l'acquisizione dell'azienda, e il Consolato di Detroit viene chiuso. Questo fatto da solo dà un'idea di quale sia non solo l'idea del metodo con cui questo piano di razionalizzazione è stato costruito, ma anche, probabilmente, del tipo di interessi che punta a difendere e non a sviluppare.

Di fronte a questa situazione possiamo restare fermi? Io dico di no e dico che ci sono anche delle possibilità di lavoro, di attività, per consolidare delle esperienze che già sono in essere, perché è vero che non c'è la Convenzione prevista dall'art. 11, ma è anche vero che tantissimi nostri uffici collaborano sulla base di accordi locali più o meno formalizzati con i Consolati e svolgono una parte di quelle attività che, appunto, l'art. 11 individua come interventi possibili a sostegno dell'attività consolare stessa.

Siamo, quindi, in presenza di un'esperienza già in corso, ma abbiamo anche delle carte da giocare grazie al nuovo Regolamento che ha allargato – anche dal punto di vista della statisticazione – la possibilità di intervento nei diversi campi, diversi da quelli tradizionali della previdenza e assistenza. Dovremo fare, quindi, un'analisi – l'ennesima – dell'attività che svolgiamo in questo settore.

Ci sono, sicuramente, delle possibilità di sviluppo sia dell'attività tradizionale sia delle nuove attività che ci consentiranno di operare concretamente per una diversificazione di attività.

A questo punto sono del parere che sia necessario promuovere, in forma articolata, la ridefinizione di accordi a livello locale con i Consolati.

Questo intervento, però, richiede una grande attenzione al merito, ai contenuti, ma anche e soprattutto una gestione rigorosa per due ordini di motivi.

Il primo: la bozza di Convenzione – che poi non si è tradotta in accordo, e che avevamo definito con il Ministero – non era onerosa per il Ministero degli Esteri; avevamo infatti evitata la possibilità che attraverso quel tipo di attività potesse avere scopi lucrativi.

Una caratteristica, questa, che è per noi essenziale, perché le nostre associazioni all'estero, pur essendo generalmente associazioni no profit, possono in alcuni casi esercitare molteplici attività.

L'Inca Italia si avvale, per lo svolgimento della propria attività all'estero, di associazioni costituite sulla base di diritto locale che, tramite una Convenzione sottoscritta con noi, pur dovendo rispettare i criteri e le indicazioni della legge 152, possono anche sviluppare attività, magari non a fine di lucro, ma con regole e riferimenti diversi da quelli che la legislazione di riferimento richiede. Per questo l'attività di supporto ai Consolati con l'estensione di accordi locali si può fare, ma è necessario che essi siano coordinati e verificati nel merito. Il perché è semplice: il nostro ope-



rato è costantemente sotto gli occhi di tutti e dobbiamo assolutamente evitare incidenti di percorso avendo, fra l'altro, gli strumenti e le conoscenze necessarie per poter proseguire questo percorso.

Vorrei, poi, affrontare una seconda questione. Si parla molto della nuova emigrazione: ma in cosa consistono le caratteristiche di questa nuova emigrazione? Fondamentalmente nel fatto che essa è molto meno stanziale di quella tradizionale, molto più fluida e instabile.

In Europa, più che di emigrazione, occorre parlare di mobilità di persone che seguono la riorganizzazione del lavoro delle imprese, che seguono il mercato del lavoro internazionale, che sono obbligate dalle inefficienze del sistema Italia a trovare collocazioni di studio, di specializzazione o professionale al di fuori del mercato nazionale.

È, quindi, un'emigrazione giovane, sovente molto qualificata, per titoli di studio e per tipologia di lavoro, e che si muove in base ad accordi che prevedono contratti di lavoro che verranno definiti nel Paese in cui verranno ospitati, oppure sulla base di contratti di lavoro italiani, perché già dipendenti di aziende che trasferiscono questi lavoratori all'estero insieme alla loro attività.

Per queste persone, per questi lavoratori, da parte nostra vi è non solo la possibilità di predisporre ragionamenti relativi ad un'assistenza generica sui diritti di cittadinanza, sui diritti previdenziali, ma, laddove fosse necessario, di seguirne i diversi percorsi professionali e predisporre interventi nel campo dell'assistenza sanitaria, del danno alla salute e, in linea più generale, caratterizzare ed intensificare il nostro intervento sul versante della tutela contrattuale.

Bisogna, naturalmente, proporsi con equilibrio in questa attività, nel senso che si tratta di non sovrapporsi in campi di azione e di prerogative di altre organizzazioni, in particolare dei sindacati locali. Penso che il nostro lavoro possa trasformarsi e svolgere una funzione che non sia più solo di indirizzo per il lavoratore emigrato, ma un'attività che sviluppi al meglio la possibilità di operare con interventi di merito e quindi più incisivi per la tutela a tutto campo dei lavoratori emigrati all'estero.

Questa possibile attività fa nascere la necessità di un confronto molto serio con la Confederazione, in primo luogo, e con le categorie, e rilancia anche un ragionamento che ad ora, per come è stato sviluppato, in particolare dall'Inas-Cisl, non ha trovato riscontri che pure ci si poteva aspettare, data l'enfatizzazione con cui l'argomento è stato trattato.

Penso alla discussione fra Patronati e Confederazioni nell'ambito della Ces sul Patronato europeo.

Proporre, come ha fatto l'Inas a Bruxelles, in un'iniziativa di qualche mese fa, un'idea di Patronato europeo come una grande Agenzia di servizi, per ogni categoria di cittadini emigrati e non, senza specificare se questi servizi sono espletati gratuitamente o no, può ingenerare solo una gran confusione ed una gran concorrenza fra soggetti che aspirano a fare questo tipo di attività, piuttosto che non a sviluppare un ragionamento di merito sulla reale possibilità di costituire un Patronato europeo.

Penso, invece, che partendo dai ragionamenti suesposti si possa, su questo terreno, affrontare una riflessione più seria, oltre che sul Patronato europeo, anche sulle di-

verse politiche di intervento della tutela individuale, delle diverse centrali sindacali che operano costruendo accordi per sperimentare una più efficace politica sindacale.

Alcune delle questioni accennate sono ancora abbozzate ed hanno bisogno di un maggiore approfondimento, però mi pare ci siano gli stimoli necessari per sviluppare un ragionamento su un Patronato intenzionato a fare dei passi concreti nel futuro.

## L'innovazione tecnologica nel lavoro dell'Inca per rafforzare la partecipazione sociale

**Vittorino Delli Cicchi\***



*Paolo Ricci  
Italsider di Bagnoli  
Anni '50  
Olio su tela  
cm. 38,5×48,5  
Direzione Nazionale Cgil*

**S**ono convinto che il futuro del nostro Patronato veda la questione dell'innovazione tecnologica come importante, ma non centrale come a volte si afferma con qualche eccesso di enfasi.

Tuttavia, mi rendo conto che a questo punto del Seminario la questione delle tecnologie «rischia» di essere il punto focale su cui convergono più esigenze: di tipo strumentale, organizzativo, informativo, formativo e comunicativo. Si tratta di importanti fattori attraverso i quali agiamo sugli aspetti di qualità e di quantità del nostro modo di produrre.

A queste esigenze, inoltre, fanno da sfondo obiettivi generali quali la partecipazione, la promozione dei diritti, l'integrazione e la rappresentanza.

Ora, riflettere per prendere decisioni sul terreno della strumentazione tecnologica che supporti scelte politiche ci pone la necessità di avere un punto di osservazione sulla globalità degli elementi per evitare che approcci parziali possano rivelarsi inadeguati e contraddittori rispetto alle prospettive del nostro Patronato.

In tal senso ci aiuta una schematica considerazione inerente all'era della conoscenza e del suo uso produttivo che nel tempo è diventato sempre più rilevante e sistematico. Nel bene e nel male abbiamo assistito, in particolare nel corso degli ultimi vent'anni, allo sviluppo di processi originali; con l'economia della conoscenza che travolge e riorganizza antiche certezze, determina, ad un tempo, condizioni di progresso ma anche nuove e grandi ingiustizie, in Italia e nel mondo. In tale quadro, è utile sottolineare che le

\* Collegio di presidenza Inca Cgil

tecnologie dell'informazione e della comunicazione svolgono un ruolo importante. Insomma, è bene mettere in evidenza che esiste un nesso tra i diritti delle persone la cui tutela ricade nella missione dell'Inca, l'economia della conoscenza, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il cambiamento e, quindi, il nostro futuro richiedono un forte ancoraggio a questi riferimenti.

La mia tesi è che senza un uso avanzato delle nuove tecnologie informatiche non si va da nessuna parte; sottolineo però che si tratta di una scelta necessaria, ma non sufficiente.

Chi pensa che, all'interno di un «processo produttivo» centrato sulla tutela dei diritti, l'innovazione tecnologica possa attenuare l'apporto dell'intelligenza individuale e collettiva delle persone coinvolte commetterebbe un grave errore. Il successo e la qualità della tutela che eroghiamo vedono un intreccio forte tra innovazione di prodotto (strumentazione) e innovazione di processo che richiede un attivo e maggiore coinvolgimento di tutte le risorse umane.

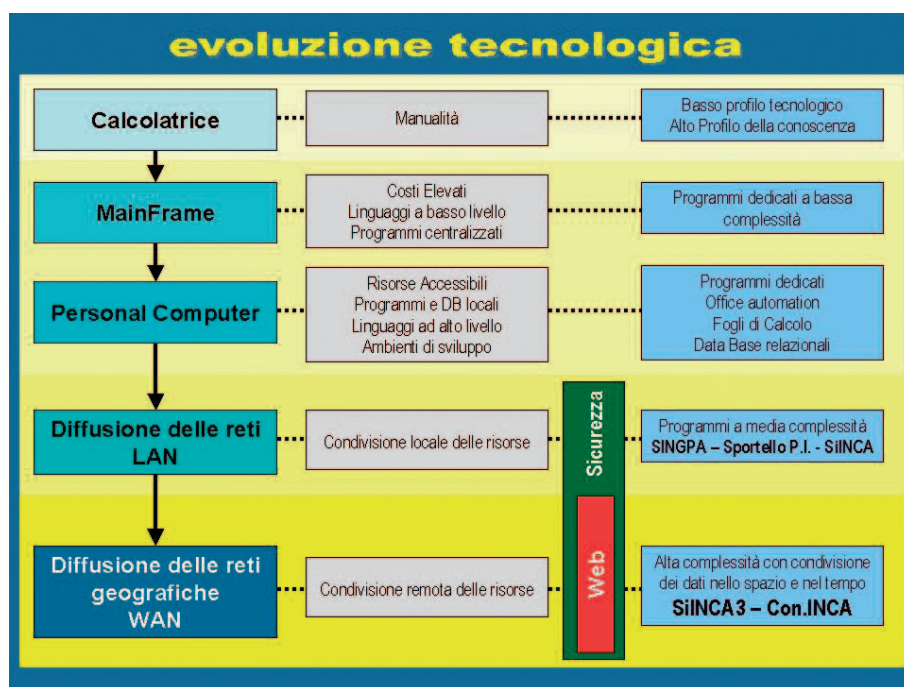
Questo, purtroppo, non è un dato scontato per tutti e troppe volte si sovraccarica il ruolo delle nuove tecnologie oscillando tra una capacità miracolistica delle stesse e una visione meccanicistica dei processi, con una sottovalutazione, ai fini del successo, della funzione importante e decisiva svolta dal capitale umano che opera nel nostro Patronato.

Tutto questo per ribadire che la complessità del problema non consente semplificazioni e pigrizia intellettuale.

D'altro canto, a livello generale, Marcello Cini, noto professore di Meccanica quantistica, in una sua recente ricerca osserva che uno dei tre errori di Carlo Marx è stato quello di aver giudicato (allora) i beni immateriali come beni senza prospettive. Leggo testualmente due passaggi di questa sua riflessione: «Il sapere è diventato capitale intellettuale. Sapere e informazione – e non soltanto sapere scientifico, ma le notizie, i consigli, l'intrattenimento, la comunicazione, i servizi – sono diventati le principali materie prime dell'economia ed i suoi prodotti più importanti». Conseguentemente, afferma: «Se la Sinistra non coglie che nella fabbrica di oggetti l'origine del profitto sta nella quantità di lavoro salariato (l'impostazione marxista), mentre nella fabbrica dei segni (comunicazione, conoscenza) sta nella sua qualità, la Sinistra perderà ogni capacità di rappresentare le aspirazioni e i bisogni dei lavoratori».

In che misura possiamo mutuare queste riflessioni per questa discussione, affinché anche la scelta tecnologica sia adeguatamente collocata con riferimento alle nostre esigenze ed alle nostre esperienze e verifiche?

## ■ Evoluzione tecnologica

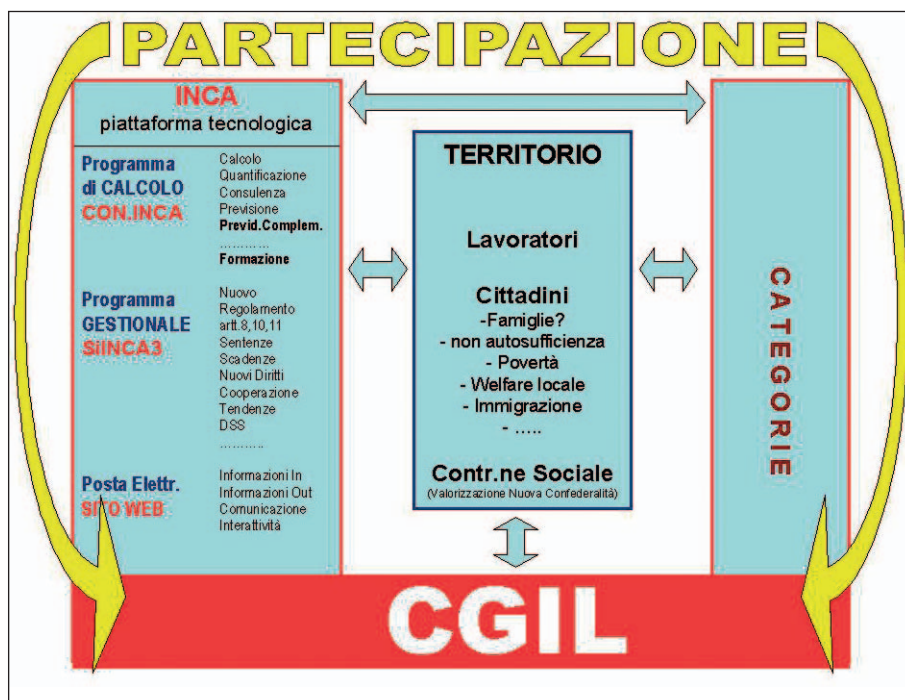


La scheda 1 ci aiuta ad uniformare alcuni termini inerenti alle tecnologie informatiche. La schematica ricostruzione storico-evolutiva fornisce una rappresentazione essenziale dei processi tecnologici e la collocazione, all'interno di essi, di alcune scelte informatiche fatte dal nostro Patronato. Evidenzia, anche, la crescita esponenziale dell'importanza delle informazioni passando dalla calcolatrice alle reti ed alla loro diffusione (dall'alto verso il basso della scheda).

Del futuro della Rete è difficile dire, ma è certo che essa si presenta come un «luogo» capace di determinare bisogni, acquisire conoscenze, indurre cambiamenti nella testa delle persone che poi, utilizzandola, decideranno come dovrà essere.

In tale quadro, un raffinato studioso dell'Università di Trieste, Giuseppe O. Longo, arriva a ipotizzare vere e proprie modificazioni nel modo di fare e di pensare degli esseri umani continuamente sollecitati a mixare la componente dell'*homo sapiens* con quella dell'*homo technologicus* (Simbionte).

## La piattaforma tecnologica dell'Inca



L'Inca si è dotata di una piattaforma tecnologica che come prima cosa assume l'obiettivo di rispondere ai propri bisogni: Calcolo, Gestione, Comunicazione (blocco a sinistra della scheda 2).

1. Vicino al programma di calcolo troviamo indicate varie attività: quantificazione prestazioni, consulenza, previsione, previdenza complementare, formazione, ecc. Quel programma, stando sul web, sarà produttore di tante informazioni, anche con altre finalità.
2. Per quanto riguarda il programma gestionale troviamo: il nuovo Regolamento, gli articoli 8, 10 e 11 della legge di riforma n. 152 del 2001, le sentenze, monitoraggio, ecc.
3. Per quanto riguarda la comunicazione troviamo la posta elettronica, i siti con cui comunichiamo e dai quali riceviamo altre informazioni; vanno indagate le condizioni per aumentare il grado di «conoscenza».

Sinteticamente: la piattaforma tecnologica dell'Inca risponde alle esigenze/attività specifiche del Patronato; ha caratteristiche flessibili per arricchirsi di nuove funzioni; acquisisce, organizza, rende disponibili informazioni anche per un utilizzo più universale e per favorire processi di maggiore partecipazione.

L'informazione è un dato grezzo; la conoscenza è il dato interpretato, finalizzato. E questo scarto, questo valore aggiunto può essere proficuamente sviluppato investendo sull'intelligenza delle persone, impegnando la nostra capacità di coinvolgerle oltre livelli meramente operativi/esecutivi. Ritengo importante sottolineare che questo approccio e le sue potenzialità impegnano tutti noi a valorizzare le attività ricche e complesse che svolgiamo. Ognuno ha il suo compito da svolgere ribadendo che lo strumento è solo un importante vettore.

Ho trovato di grande utilità l'ultima iniziativa sulla contrattazione territoriale sociale, promossa dalla Cgil.

Essa ci può aiutare a riflettere insieme sul ruolo delle tecnologie informatiche in un quadro di integrazione.

Innanzitutto voglio ribadire che quegli ambiti – territorio, sociale, contrattazione – coinvolgono anche l'Inca, le sue competenze e la sua missione.

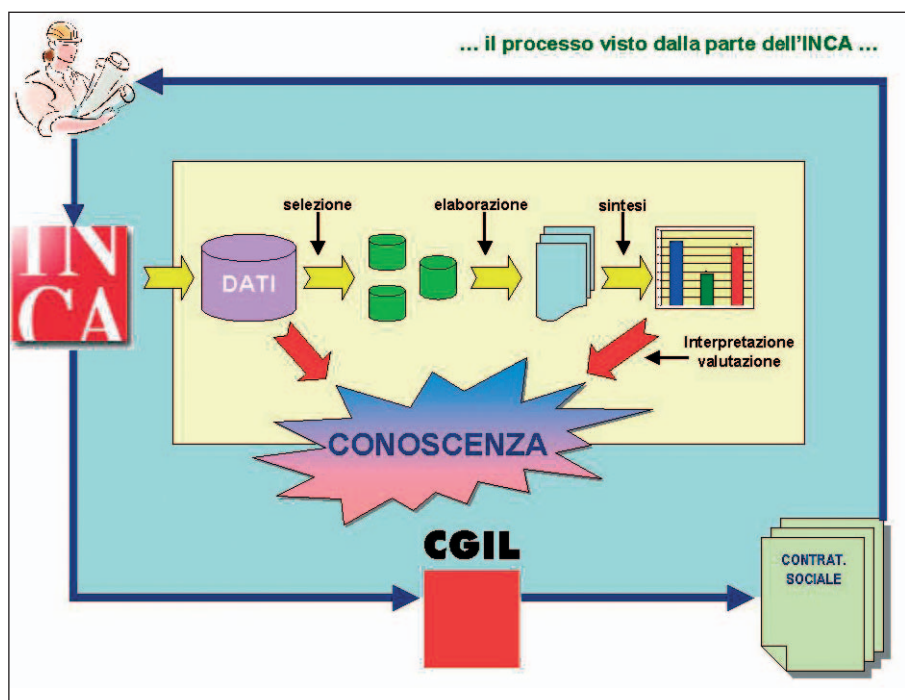
Ciò detto, mi pare sensato ed auspicabile mettere in evidenza come le attività dell'Inca e la sua strumentazione tecnologica possano favorire un importante interfacciamento (scheda 2), non solo funzionale, con l'iniziativa che la Cgil promuove nei/l territori/o.

È evidente che, anche su questo terreno, la conoscenza finisce per giocare un ruolo molto importante.

Come indicato nella scheda 2, da una parte ci sono le categorie che, in qualche maniera, comunicano anche con noi, dall'altra c'è la Cgil che tiene insieme tutto il sistema. È evidente che dentro questo schema possiamo meglio realizzare l'intreccio tra la tutela individuale e la tutela collettiva valorizzando e agendo su tutte le «risorse» di carattere sociale e territoriale.

Nel territorio ci sono i cittadini, le famiglie, la non autosufficienza, la povertà, il welfare locale, l'immigrazione, cioè i blocchi interessati dalla contrattazione sociale. Su questo terreno l'Inca, portatrice di valori e di competenze, può proficuamente concorrere in termini propositivi e cooperativi, non rivendicativi, all'obiettivo di una maggiore integrazione con il sistema Cgil.

### ■ Inca nella contrattazione territoriale



È un modello che dice: nel territorio vogliamo perseguire un obiettivo sociale. L'Inca sta lì. Ci sono altri soggetti da coinvolgere. L'Inca e gli altri soggetti mettono a disposizione dati che possono essere selezionati opportunamente, elaborati, sintetizzati in indicatori, fatti diventare conoscenza; per sostenere ed alimentare, ad esempio, una piattaforma territoriale.

La conoscenza può determinare un elemento potente sul piano politico e dell'efficacia delle scelte operative.

### ■ La situazione tecnologica dell'Inca

Allo stato attuale, l'Inca dispone di una piattaforma tecnologica avanzata che ci permette di dare prospettive concrete a questo processo.

Sul sistema applicativo SIINCA<sup>3</sup> registriamo un giudizio positivo diffuso, ma si avverte anche un rallentamento della capacità di innovazione ulteriore di un'organizzazione complessa (modello organizzativo), come quella dell'Inca.

Questo deficit ha rallentato il perseguimento di quegli obiettivi più avanzati che sono dentro quella strumentazione tecnologica.

Da qui emerge nuovamente l'esigenza di affrontare una discussione sul modello organizzativo.

La proposta che avanzo è di confermare l'impegno già assunto in altre sedi: in SIINCA<sup>3</sup> ci sono funzioni autenticamente innovative, ma spesso poco utilizzate; quel *poco* deve essere trasformato in *tanto* utilizzato e in maniera diffusa.

A tal fine serve un impegno di attività formativa e addestrativa che intrecciata con la riflessione sul modello organizzativo può essere tragguardato all'obiettivo di un salto culturale sul significato del dato e della conoscenza.

Sarà importantissimo monitorare quello che si determina con l'occhio all'obiettivo specifico (potenziamento dell'uso di SIINCA<sup>3</sup>), ma anche con l'occhio alle ricadute politico-organizzative.

### ■ Processi di integrazione delle base dati: Omnibus

Per le cose dette, i processi di integrazione delle informazioni non solo debbono essere consentiti. Essi debbono essere favoriti; meglio, sponsorizzati per evitare il rischio che si affermi un modello «Inca-centrico» e per assumere la centralità di una conoscenza diffusa a livello di tutta l'organizzazione: Inca, Caaf, Ufficio vertenze, ecc.

Molti si staranno chiedendo se Omnibus, come strumento per l'integrazione delle informazioni del sistema Cgil, sia la risposta giusta.

Al riguardo mi permetto di evidenziare che una grande organizzazione come la nostra non possa riaprire una discussione di carattere generale che fermerebbe i processi di integrazione delle informazioni, in un quadro che vede nella conoscenza una risorsa di carattere strategico e troppi ritardi.

Questa è la vera sostanza. E poi non possiamo metterci in contraddizione con noi stessi nella considerazione che, ad esempio, più volte ci siamo lamentati per la poca disponibilità di alcune categorie a socializzare con l'Inca l'anagrafe dei loro iscritti.



Il processo di integrazione esige anche un nuovo modo di concepire l'accoglienza dentro la Cgil: non ci si può limitare a quella che l'Inca svolge nei suoi uffici. Bisogna che si affermi un'idea di valorizzazione della relazione con la moltitudine delle persone che si rivolgono alla Cgil, all'interno della quale il Patronato rappresenta una parte, certamente importante ma non esaustiva. Anche l'accoglienza va declinata in un'ottica «confederale» sapendo che ci sono esperienze, strumenti e buone pratiche in diverse realtà della Cgil che intendiamo valorizzare d'intesa con la Cgil. Vorrei sottolineare che l'integratore Omnibus è a 360 gradi; perciò è giusto chiedersi se, al di là della riservatezza e della garanzia, sia necessario integrare tutto, oppure si debba procedere predisponendo aggregati di dati idonei agli obiettivi politici e funzionali dell'integrazione.

Anche a tal riguardo torna di attualità la questione di come affiancare ad un «prodotto» (base dati integrata) un «processo» per la sua definizione e della sua utilizzazione.

Questa è una discussione che ci aiuterebbe molto anche per evitare sfasature tra investimenti e loro ricadute in termini di attività e di cambiamenti organizzativi.

Un problema collaterale è quello della privacy, che stiamo risolvendo in forma definitiva ed assolutamente garantista.

### ■ Qualche proposta

Per quanto riguarda le proposte, vorrei sottolineare che se questo è il quadro – e qui ribadisco la necessità di essere sempre al passo con le nuove tecnologie – un'organizzazione come la nostra deve stare al passo con i livelli più avanzati, trovando l'equilibrio tra quello che serve e gli investimenti da fare.

Noi dobbiamo dare uno spazio ad una grande sperimentazione che ci metta al passo con le idee, piccole o grandi, che in questo o quel territorio, in questa ricchezza di soggetti e di esperienze vengono espresse.

Questa è una modalità per far maturare quel know-how diffuso rispetto ad una (o più) ipotesi di lavoro, per verificarla nella sua concretezza e nella sua fattibilità, per generalizzarla nel momento in cui ci convinceremo della sua utilità.

In questo contesto, l'archiviazione sostitutiva della documentazione cartacea relativa a pratiche/persona che si rivolgono a noi, come sviluppo del fascicolo elettronico già gestibile dentro SIINCA<sup>3</sup>, deve avere una priorità proprio sul terreno della sperimentazione. Stiamo già procedendo con alcune realtà ed altre hanno manifestato l'interesse ad essere coinvolte.

Così pure l'idea di ristrutturarsi affinché lo strumento di telefonia mobile possa essere utilizzato dalle persone per accedere al sito Inca ed, eventualmente, ad altri strumenti di comunicazione.

Senza scendere in dettagli, si intende indicare un terreno di lavoro e di ricerca.

Per concludere, voglio dire che la tutela che oggi assicuriamo nella quantità e con la qualità note, mentre concorre a ridurre processi di emarginazione e di esclusione sociale e a garantire maggiori diritti di cittadinanza a milioni di persone, già contiene in nuce elementi di maggiore partecipazione sociale.



# Conclusioni



# Conclusioni

## L'espansione dei diritti per il progresso del Paese

**Morena Piccinini\***



*Jaber (Jabor Alwan Salman)  
Donne di due mondi  
(particolare)  
Anni '90  
Acrilico su tela  
cm. 295x305  
Direzione Nazionale Cgil*

**R**ingrazio la Presidenza dell'Inca per questa occasione di confronto, che coincide con un momento così particolare sia per la Cgil, alle prese con il dibattito congressuale, sia per il quadro esterno, con particolare riferimento all'ambito contrattuale. È una occasione che ci offre l'opportunità di riflettere insieme su come, in una situazione così difficile, si è in grado effettivamente di rappresentare e tutelare lavoratori e pensionati. Nel mio intervento cercherò di seguire il filo conduttore della discussione che si è sviluppata in questi due giorni; a partire da come i temi, che sono stati posti, legati alla caratteristica e alla peculiarità dell'attività di Patronato, si possano integrare per un arricchimento del senso di confederalità.

Permettetemi, però, di fare prima una premessa. Penso che questa iniziativa è collocata nel bel mezzo del percorso congressuale. Tra l'altro storicamente mi sembra che l'Inca, nel corso dei diversi dibattiti congressuali susseguitisi negli anni, abbia sempre svolto un momento di approfondimento sul ruolo del Patronato all'interno all'organizzazione.

Concluse le assemblee di base, è necessario, a mio avviso, soprattutto fare il punto sul dibattito congressuale, che fino ad ora non possiamo dire essere stato «bello». Certamente è una valutazione personale, ma credo che l'aver considerato fin dal primo momento la non opportunità/pericolosità di mozioni contrapposte nel contesto politico, economico, sociale attuale, fosse una valutazione giusta; soprattutto in considerazione di come si è sviluppata successivamente la discussione nei luoghi di lavoro. Quando ci sono mozioni contrapposte sappiamo bene che cosa significa in ter-

\* Segretaria confederale Cgil

mini di semplificazione del messaggio ed anche in termini di clima acceso che si costruisce.

Le assemblee di base sono finite; ognuno nella propria struttura ha fatto la verifica di come è andata per una mozione piuttosto che per l'altra. I risultati si cominciano a delineare in modo molto esplicito. Stiamo vivendo ore difficili, per non usare altre terminologie, nelle quali pare che facciamo fatica a riconoscerci al nostro interno rispetto a quello che è stato l'andamento del dibattito congressuale.

Non è una cosa marginale, per due ragioni. La prima è che se si fa fatica a riconoscere il risultato numerico, inevitabilmente questo rischia di significare anche che non se ne riconosce il risultato politico.

La seconda ragione è che ritengo che questa organizzazione non meriti di essere tutti i giorni sui giornali, accusata di irregolarità: non lo merita. Chi ha voluto una conta democratica, nel nome della democrazia, deve, a mio parere, necessariamente essere nelle condizioni di rapportarsi democraticamente nell'organizzazione rispetto ai temi veri che sono stati posti.

Credo debba essere auspicio di tutti che proprio adesso, all'inizio della seconda fase, quella dei congressi territoriali, di categoria, regionali, ci sia la possibilità, la capacità e la volontà di riprendere un dibattito politico, anche aspro, ma politico, appunto, e con caratteristiche diverse da quelle emerse fino ad ora. Lo esige il contesto nel quale ci troviamo: economico, sociale e politico.

Sono necessari una consapevolezza e un colpo di reni; credo sia questa un'immagine molto azzeccata: quella del chiedere a noi stessi una capacità di reazione alta e unitaria. L'Inca deve stare a pieno titolo dentro questa fase, a partire da uno degli elementi della discussione, che è il senso della confederalità della nostra organizzazione. Pur essendo un tema non nuovo, penso che abbia bisogno di essere aggiornato perché non si deve mai dare per acquisito per sempre.

Il senso di confederalità è stato un tema molto dibattuto nella Conferenza di organizzazione, ma evidentemente non recepito, non assimilato e non metabolizzato nelle sue conclusioni, tanto che si ripresenta con prepotenza nell'attuale discussione congressuale.

Ed è stato proprio uno dei temi chiave a fare la differenza strategica tra i due progetti alternativi proposti al dibattito con i lavoratori e i pensionati. Tema difficile da rappresentare a lavoratori e pensionati nella sua dimensione; ma noi sappiamo esattamente di cosa stiamo parlando, perché parliamo proprio di tutto quello che è stato discusso in questi due giorni, e cioè il fatto che, nella discussione presentata da una parte della nostra organizzazione, il concetto di confederalità, nel rapporto tra categorie e confederazione e tra categorie, confederazione e dimensione della tutela, era in larga parte stravolto rispetto anche alla discussione di oggi.

Penso, l'ho già detto più volte, che in una mozione mancava totalmente la dimensione della tridimensionalità della nostra organizzazione, che sono quei tre fattori, quello categoriale verticale, il fattore orizzontale confederale e la dimensione della tutela, che sono la natura fondante della nostra organizzazione. Fattori che hanno bisogno sempre – e lo ripeto – di essere aggiornati, ma con un obiettivo: l'esigenza per tutte queste istanze ai vari livelli (categoriale, confederale e di tutela) – non l'u-

na rispetto all'altra – di rappresentare il lavoratore e il pensionato in tutte le sue dimensioni di vita.

Nella discussione di oggi, nelle relazioni che sono state presentate da tutte le aree, in realtà si vedeva proprio questo impegno, questa esigenza, di rappresentare e di intercettare la persona cittadino in tutte le sue dimensioni di vita: nell'accesso al lavoro, sul lavoro, con tutte le problematiche che avete colto, nella società, nei diritti di cittadinanza, nell'età anziana, aggiungo per l'affermazione di sé; perché poi c'è tutto un problema che attiene anche all'azione che noi svolgiamo rispetto all'autodeterminazione della persona, che non va assolutamente posta in seconda linea, se è vero come è vero che anche oggi si torna ad inventarsi un ulteriore tentativo di limitazione della possibilità di accesso delle donne – in questo caso alla pillola abortiva – addirittura arrivando ad ipotizzare il ricovero per tutto il tempo che dovesse servire, per la totale gestione degli effetti della pillola stessa.

Parliamo di una prestazione, di un intervento sulla persona, che dai 10 minuti che possono essere necessari si potrebbe protrarre addirittura fino a 14-15 giorni di degenza. Fate voi il calcolo rispetto a che cosa significa sul piano della dignità della persona, del riconoscimento dell'autodeterminazione della persona, del rapporto persona/medico, per non dire ancora di più per quanto riguarda le ripercussioni sulla spesa sanitaria e, quindi, su che cosa significa anche rispetto alle altre emergenze.

Penso che questo implichi la necessità di ragionare su come riusciamo, in questa fase, a rappresentare meglio la persona in tutte le sue dimensioni di vulnerabilità sociale, sapendo che oggi stanno aumentando tutte le condizioni di fragilità, sul lavoro, nell'accesso al lavoro e per quanto riguarda tutte le dimensioni del rapporto della persona con il mercato, con la famiglia e con lo Stato. Tutto ciò richiama il bisogno di unire tutte le nostre forze in un progetto confederale.

Perciò penso che confederalità significhi saper condividere, nella nostra discussione ed elaborazione, la dimensione contrattuale di ogni livello, saper riconoscere le potenzialità che ha ogni struttura al nostro interno e saper introiettare in tutti quanti un'idea di interdipendenza.

Voi oggi avete parlato molto di integrazione; è un concetto giustissimo, ma credo che per realizzare la vera integrazione bisogna che assimiliamo il fatto culturale e politico che siamo in una dimensione di interdipendenza interna per cui nessuno può fare bene realmente il proprio lavoro se non è in grado di: a) relazionarsi; b) di riconoscere quello che stanno facendo gli altri in un rapporto di interdipendenza.

È evidente che, in questo momento, la Cgil in particolare sta incontrando molte difficoltà a reggere sul fronte nazionale, non solo perché non ci è dato nessun tavolo contrattuale, ma perché l'azione quotidiana del governo è strategicamente rivolta a modificare profondamente tutti i capitoli e gli assetti del *welfare* italiano: tutti, nessuno escluso. L'esecutivo vuole comprimere tutti gli spazi economici e di agibilità rispetto anche a diritti consolidati.

Non la faccio lunga, ma voi avete visto come, nel capitolo previdenza del Protocollo Welfare, questo governo pretende di esercitare soltanto le cambiali a carico del lavoratore e nessuna delle cambiali che avevamo preteso venissero firmate a carico

del pubblico, Parlamento o governo che sia. Lo verificate voi ogni giorno con il vostro lavoro il processo di involuzione profonda in atto su tutto il sistema previdenziale pubblico.

Questo contesto non è molto diverso da quello che avviene in ambito sociale. Perché se è vero che sulla sanità, con un'azione integrata, con la Conferenza delle Regioni si è riusciti a riottenere parte del Fondo sanitario (6 miliardi di euro aggiuntivi), grazie alla capacità di tenuta della Conferenza delle Regioni e soprattutto del suo presidente, è altrettanto vero che i 400 milioni messi a disposizione per la non autosufficienza rischiano di non essere poi stanziati alle Regioni.

In sostanza, c'è un'azione quotidiana, esercitata non solo a causa delle scarse risorse finanziarie disponibili, ma anche per affermare un'idea strategica ben precisa, volta a comprimere quelli che sono gli spazi nazionali. È evidente che, da questo punto di vista, le acquisizioni di un sindacato che vuole contrattare, in questo momento, sono decisamente insufficienti, inadeguate e del tutto insoddisfacenti.

Nonostante questo tentativo, è necessario saper riconoscere anche le cose che stiamo facendo, perché la capacità di contrattazione per la parte di welfare territoriale sta mostrando una dinamica che va totalmente in controtendenza.

Recentemente, abbiamo presentato il primo Rapporto sulla contrattazione sociale e territoriale – attenzione, è il primo rapporto, non è la prima contrattazione sociale e territoriale –, che dimostra una grandissima vivacità a livello territoriale. In questo momento di crisi, il Rapporto rileva una grande capacità innovativa sul piano negoziale, sui contenuti della negoziazione e una capacità, unita ad uno sviluppato senso di responsabilità dei livelli istituzionali, non solo da parte del centrosinistra, ma in parte anche dello stesso centrodestra, di dare risposte ai bisogni delle persone e, quindi, di farsi carico dei loro bisogni e di costruire una rete di protezione che non sia sostitutiva di quella nazionale. Proprio per questo, avremo il problema di come il sistema di protezione nazionale possa riconoscere i risultati che a livello territoriale si raggiungono.

Abbiamo bisogno di valorizzare questa attività non soltanto per la pratica negoziale, ma anche per le modalità che può determinare nell'affermazione dei diritti della persona. Quindi, ritorna in campo pienamente il problema di come far diventare la contrattazione sociale territoriale diritto realmente esigibile da parte di tutti i possibili beneficiari, ma anche diritto che in sé viene percepito come un diritto conquistato, come un diritto contrattato, in modo innovativo. Sull'Isee, quello che è stato ottenuto, in modo non generalizzato, ma abbastanza diffuso, per l'integrazione al reddito, di organizzazione del lavoro, di cure sulla non autosufficienza, fa emergere un welfare che si sta strutturando a livello territoriale con caratteristiche molto inedite.

Tutto questo richiama una serie di problemi. Il primo è come si riesce a generalizzare quegli aspetti innovativi; quindi come si riesce a fare in modo che quella contrattazione innovativa progressivamente diventi una contrattazione che determina un diritto universale. Non ci può bastare che in alcuni posti si sia riusciti ad ottenere dei risultati positivi. Noi dobbiamo porci il problema di come si riesce a generalizzarli e quindi a fare in modo che quegli elementi innovativi diventino per noi:



a) pratica quotidiana e quindi rivendicazione estesa; b) piattaforma attraverso la quale rivolgersi ad una effettiva generalizzazione riconosciuta in termini universalistici nell'ambito del nostro Paese.

Il secondo elemento di riflessione riguarda come superare le grandi differenze tra i territori. Il terzo è, di conseguenza, come il diritto conquistato possa diventare un diritto «portabile».

Perché dico queste cose in una sede di Patronato? Perché è nella natura stessa del Patronato, è nella sua storia, è nella sua tradizione, di fare in modo, con tutti gli strumenti, compreso quello giudiziario (da qui l'importanza della vertenzialità del Patronato), che un diritto riconosciuto in un ambito possa essere progressivamente generalizzato dando un senso al concetto della «portabilità» dei diritti.

Perché è ancora più importante questo per un sindacato e per un Patronato? Perché il sindacato e il Patronato sono gli unici che riescono ad essere un «soggetto di unificazione», anche in un processo disgregativo, avviato per affermare un'idea di federalismo che non è semplicemente quella di attribuire maggiori responsabilità a chi è più vicino al cittadino, ma quella di provocare maggiore differenziazione.

A noi spetta, di conseguenza, il compito di cercare di unificare e di avere la stessa piattaforma e le stesse modalità in tutto l'ambito nazionale.

Sentendovi discutere dell'art. 10 e delle convenzioni, partendo da questa impostazione, sinceramente penso che le convenzioni possano essere il naturale corollario rispetto ad una pratica negoziale che allarga i diritti.

È chiaro che la prima azione di un'amministrazione, quando pensa alla convenzione, è quella di rivolgersi a un soggetto esterno, sia esso Patronato, sia esso «terzo settore», per chiedergli di svolgere compiti che loro non vogliono più fare. Questo sta nell'universo mondo. Noi abbiamo detto sempre che non siamo disponibili ad un'azione di surroga.

Il «terzo settore», in alcune sue dimensioni, ha una caratteristica diversa rispetto al sindacato in quanto tale; non a caso sui tavoli di trattativa io considero il «terzo settore» il rappresentante dell'offerta e non quello della domanda. La domanda la vogliamo rappresentare noi, come Cgil, come sindacato.

È chiaro, quindi, che ad una richiesta di convenzionamento da parte di un Ente pubblico o di altro, che ci chiede di sostituirci alle sue funzioni primarie o secondarie, diciamo no.

Il punto è un altro: è come fare in modo che il diritto primo, ossia quello di avere la trasparenza, la fluidificazione e la possibilità reale per il cittadino di poter accedere ai servizi offerti, venga realizzato. Questo è il primo livello essenziale che dobbiamo pretendere, e nell'esercizio di questo primo livello essenziale forse, nello spirito più puro della legge n. 328, c'è un ruolo fondamentale del sindacato, in questo caso anche del Patronato, nell'informare, nell'indirizzare, nel rendere edotti di ciò che si è contrattato, nel contribuire a fare sistema e rendere accessibili quei servizi. Secondo me è un ruolo che possiamo, che dobbiamo pretendere, e siccome ci è sempre stato richiesto gratis lo dobbiamo pretendere a testa alta.

Questo è quello che intendo, che non è la sostituzione in funzioni improprie: è il naturale corollario di un'azione contrattuale svolta.

A tutto questo si aggiunge un altro problema legato alla contrattazione sociale: cioè di come leggiamo realmente il bisogno e di come si costruiscono poi le piattaforme per esercitare la contrattazione reale. Vale per il Sindacato pensionati, ma credo che molto di più valga per il Sindacato confederale.

Vale a questo punto la pena di soffermarci sull'uso della strumentazione che abbiamo al nostro interno.

L'insieme del sistema informatico e la sua integrazione – perché Omnibus vuole essere quello – deve essere usato per mettere a disposizione quella massa enorme di dati che abbiamo, per poterne fare una lettura qualitativa e da essa far emergere il bisogno, e da quel bisogno fare emergere un'azione negoziale.

Il patrimonio che c'è all'interno dei nostri uffici, dei nostri archivi, ci dice che noi abbiamo praticamente tutta la mappa della povertà, del disagio, della composizione delle famiglie e quindi anche dei bisogni.

Aggiungo che, attraverso i dati fiscali, noi possiamo avere anche la mappa degli effetti della contrattazione aziendale, non solo di quella nazionale. Solo l'integrazione dell'insieme di questi dati ci può permettere di affinare l'analisi, che poi va confrontata con i diretti destinatari, quali sono i lavoratori, i pensionati, i cittadini interessati.

Credo che questi elementi siano indispensabili sia al Patronato per le sue attività interne, sia alla confederazione del Sindacato dei pensionati per le proprie attività anche negoziali e di rappresentanza. In questo continuo parlare di interdipendenza e non solo di integrazione, prima di tutto dobbiamo mettere in campo disponibilità politica e culturale. Questa è la questione principale che precede le problematiche organizzative, che naturalmente vengono un minuto immediatamente dopo.

Su tutta questa gamma di contrattazione territoriale che si sta realizzando noi dovremmo cominciare a monitorare anche la negoziazione che non riusciamo a fare. In molti contesti le pubbliche amministrazioni compiono atti unilaterali che negano diritti.

Sono prevalentemente amministrazioni di destra, ma mi permetto di dire che a volte non solo. Sono atti unilaterali perché è chiaro che non li abbiamo contrattati. Sono atti che fanno emergere una nostra difficoltà negoziale. Sono atti unilaterali che discriminano profondamente, per esempio, i cittadini immigrati rispetto ai cittadini italiani: succede in Friuli-Venezia Giulia, ma non solo.

Situazioni analoghe le troviamo, ad esempio, nel Veneto, dove si registrano casi di discriminazione anche tra italiani stessi. Quando il criterio sulla durata della residenza diventa il requisito discriminante per l'accesso o meno ai servizi sociali, è evidente che a quel punto, per non incorrere nella censura di discriminazione diretta, si incorre nella discriminazione indiretta, coinvolgendo gli stessi italiani.

Penso che su tutta questa attività, siccome viene fatta azione vertenziale e giudiziaria, da questo Patronato in larga misura e dalla Cgil, viene fatta azione politica.

Occorre, quindi, cominciare a raccogliere tutta quella iniziativa politica, sindacale, di Patronato, che viene fatta esattamente in contrasto rispetto agli effetti di maggiore degenerazione.

L'altro capitolo che voglio affrontare è quello dell'universalità dei diritti e della parità, come azione continua e costante del Patronato, per cominciare ad affrontare il tema in modo diverso, perché credo sia la questione sulla quale abbiamo di fronte l'insidia più profonda da parte di questo governo. E non mi riferisco soltanto al contenuto del Libro bianco.

Di fronte alla grave crisi economica, all'aumento del debito pubblico e alle pressioni, che presto o tardi diventeranno pesantissime nei confronti degli Stati tutti per rientrare dal disavanzo del debito pubblico, il nostro Governo ha già definito la sua strategia per uscire da questa situazione: comprimere tutto il welfare pubblico realizzando nel contempo sia un'operazione economica sia una grande operazione politica e ideologica volta allo stravolgimento dei punti principali della natura del welfare nel nostro Paese.

Provate ad immaginare, con la vostra esperienza, cosa possa significare un cambiamento dell'assicurazione infortunistica se buona parte dei premi che oggi vengono versati viene rimborsato alle imprese. Non è una ipotesi lontana, visto che recentemente, in occasione di un incontro con l'Inail, siamo venuti a conoscenza che le imprese chiedono un rimborso dei loro premi di circa 1,6-1,8 miliardi di euro.

In quella occasione, noi abbiamo riproposto il tema delle prestazioni, ovviamente, ma la tendenza è esattamente questa: nella compressione delle prestazioni rimane una gamma ampia di risorse e le imprese in primo luogo dicono «ridatecele indietro». Nel dirlo precisano che se c'è qualcosa da aggiungere ai lavoratori, gliela daranno loro attraverso la bilateralità. Su questo, peraltro, Cisl e Uil si dicono disponibili.

Non è una cosa diversa da quello che stanno tentando di proporre tutti i giorni, ad esempio, sugli ammortizzatori sociali. Non a caso abbiamo la cassa in deroga che abbiamo contrattato con le Regioni e una richiesta da parte delle imprese di comprimere il loro contributo, cercando di far passare l'idea che la dimensione bilaterale non è più integrativa, ma diventa una dimensione che arriva addirittura prima dell'intervento pubblico. Un'idea, questa, per cui tutta la tutela sul lavoro, anche in caso di mancanza di occupazione, è coperta attraverso la bilateralità o prevalentemente attraverso quella, mentre solo la perdita del posto di lavoro rimane magari coperta prevalentemente dal sistema pubblico.

Provate ad immaginare cosa possa significare il lavoro del Patronato nel passare da una prestazione pubblica, che ha le sue regole, ad una miriade di prestazioni private e «paraprivate» che ognuno organizza come può, come gli pare, come riesce.

A tutto questo, non c'è soltanto l'obiezione politica. Per un Patronato, che vive per costruire universalità ed estensione del diritto, il pensare di confrontarsi con uno spezzettamento del diritto vuol dire misurarsi con una dimensione totalmente diversa rispetto a quella che abbiamo visto fino ad ora.

Proprio per queste ragioni, bisogna far crescere la consapevolezza, anche tra i singoli lavoratori, che questa idea di bilateralità non vuol dire qualcosa in più, vuol dire invece molto di meno rispetto ad una idea di diritto e di uno Stato di diritto.

Credo che il Patronato, anche rispetto alla bilateralità positiva, debba porsi, come voi avete fatto, il problema del come ci sta dentro.

In questa sede si è parlato anche della previdenza complementare. So che avete sollecitazioni da parte di tanti fondi. Pur riconoscendo il ruolo importante della previdenza complementare, resta da sciogliere una serie di nodi.

Il punto è: che cosa significa cavalcare questa tendenza? Significa soltanto informare i lavoratori del bisogno previdenziale? Certo, va fatto. Significa agevolare l'adesione, visto che è difficile farlo nei luoghi di lavoro? Agevolare senza diventare proccacciatori. Credo che sì, che possa essere fatto.

Tuttavia, non c'è forse anche una domanda ulteriore che tutti dobbiamo porci? Come si tutela quel lavoratore, anche rispetto alla dimensione della bilateralità?

Non sto dicendo che quella bilateralità sia in sé negativa. Voglio dire che di fronte ad un soggetto gestore di prestazioni c'è bisogno del soggetto terzo che intercetta quel portatore di diritti per andare a verificare se chi gestisce le prestazioni lo abbia fatto fino in fondo bene, indipendentemente se quel soggetto gestore di prestazioni sia o meno collegato al sindacato.

So di aprire una discussione che al nostro interno può essere un po' complicata, perché sappiamo bene che chi ha costruito i fondi pensa di essere contemporaneamente rappresentante ancora una volta della domanda e dell'offerta.

Credo, però, che, nella strutturazione che oggi cominciamo ad avere dei fondi, il rappresentante della domanda non sia soltanto chi è all'interno dei fondi. Ci sono complessità – dalla trasparenza, alla trasmissione dei dati, all'evasione contributiva – che hanno bisogno di essere esplorate.

Non sto dando la ricetta, perché, nella misura in cui questa bilateralità pur positiva si sviluppa, la dimensione della tutela ha bisogno di prendere altre strade – che non solo quella di convincere le persone ad iscriversi –, ma anche quella di capire come rappresento e come tutelo quel lavoratore.

Vi ringrazio vivamente, in quanto responsabile del Dipartimento delle Politiche dell'immigrazione, per quello che questo Patronato sta facendo sulle tematiche legate all'immigrazione, e voglio ricordare quanto sia stata difficile la discussione, l'acquisizione della competenza, prima di tutto sul piano politico; è stato anche difficile il riconoscimento da parte di chi pensava di avere una competenza esclusiva del fatto che c'è un altro soggetto che giustamente si sta impegnando in questa attività.

Sicuramente non abbiamo risolto tutti i problemi che avevamo: così come per la confederalità anche l'integrazione di queste aree di lavoro ha sempre bisogno di essere strutturata e costruita in modo dinamico.

Devo dire che su questa materia è stato fatto davvero un passo gigantesco. Nel senso che io credo che si debba proprio abbandonare definitivamente l'idea molto diffusa, in uso in tante nostre strutture territoriali, camerali, secondo la quale entra il diversamente abile e viene indirizzato nell'Ufficio handicap, entra l'immigrato e viene indirizzato nell'Ufficio degli stranieri; in passato un anziano veniva indirizzato esclusivamente o prevalentemente allo Spi. Bisogna, invece, che ogni persona sia affrontata per il bisogno che ha, per il diritto che vuole esercitare e non per la sua provenienza, sia essa donna, sia esso immigrato. Dunque non per il suo status di condizione personale.

Fare questo significa non solo acquisire nuove competenze, ma anche riorganizzarsi dal punto di vista culturale in modo che cambi il nostro modo di rapportarci alle persone, sapendo che non è sicuramente una cosa facile.

In tutto questo, credo che ci sia da aggiungere un altro elemento di riflessione sulle contraddizioni che il tema dell'immigrazione fa emergere al nostro interno. Il razzismo che comincia ad essere prepotentemente esercitato dai mass media e soprattutto dai livelli istituzionali, dalla politica di questo governo, sta diventando sempre di più anche un razzismo popolare. È un fenomeno che nasce dalla paura, dalla povertà, dalle difficoltà economiche. E non è facile gestire queste tematiche nei luoghi di lavoro e nei rapporti sociali; così come posso immaginare quante sono le reazioni che arrivano anche nei vostri uffici, quando pretendete di dimostrare che quel diritto deve essere esercitato pariteticamente.

Dico questo perché davvero in questo si torna alla natura prima di quella che è stata sempre la funzione anche del Patronato, che non è soltanto quella di «erogare un servizio», ma di rappresentare un ambito di tutela. In primo luogo credo che si avverta un grande, grande ruolo del Patronato e di tutto il sindacato nel fare cultura, nel costruire socialità e un senso comune.

Il tema dell'immigrazione è la nostra cartina di tornasole: da questo si decide se il sindacato prima, ma il Paese dopo, è in grado di essere un Paese che vive un'idea di coesione o se è un Paese che fa della differenza, in termini di diritti, il suo asse fondamentale.

Credo che nella storia di questo Patronato ci sia proprio stato sempre questo ruolo fondamentale del creare consapevolezza e del cosa significhi l'espansione dei diritti per il progresso del Paese.

Credo che attraverso il tema dell'immigrazione, il sindacato e il Patronato si giocano la leva attraverso la quale creare una nuova consapevolezza anche tra la nostra gente, non solo una tutela verso gli immigrati.



# Documentazione





# Documentazione

Legge 30 marzo 2001, n. 152

«Nuova disciplina per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale»

*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 27 aprile 2001*



Emilio Tadini  
Reggio Emilia  
1988  
Acrilici su tela  
cm. 200x394  
*Camera del Lavoro di Reggio Emilia*

## Art. 1

*(Finalità e natura giuridica degli Istituti di patronato)*

1. In attuazione degli articoli 2, 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38 della Costituzione, la presente legge detta i principi e le norme per la costituzione, il riconoscimento e la valorizzazione degli Istituti di patronato e di assistenza sociale quali persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità.

## Art. 2

*(Soggetti promotori)*

1. Possono costituire e gestire gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, su iniziativa singola o associata, le confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che:

- a) siano costituite ed operino in modo continuativo da almeno tre anni;
- b) abbiano sedi proprie in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio nazionale;
- c) dimostrino di possedere i mezzi finanziari e tecnici necessari per la costituzione e la gestione degli Istituti di patronato e di assistenza sociale;
- d) perseguano, secondo i rispettivi statuti, finalità assistenziali.

2. Il requisito di cui alla lettera b) del comma 1 non è necessario per le confederazioni e le associazioni operanti nelle province autonome di Trento e di Bolzano.

## Art. 3

*(Costituzione e riconoscimento)*

1. La domanda di costituzione e riconoscimento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale è presentata al ministro del Lavoro e della Previdenza sociale. Restano altresì fermi le competenze del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale in ordine al riconoscimento della personalità giuridica attribuite da previgenti disposizioni e i relativi adempimenti ivi previsti.
2. Alla domanda deve essere allegato un progetto contenente tutte le indicazioni finanziarie, tecniche e organizzative per l'apertura di sedi in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio nazionale.
3. La costituzione degli istituti è approvata con decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda.
4. Entro un anno dalla data della domanda di riconoscimento il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale accerta la realizzazione del progetto di cui al comma 2 e concede il riconoscimento definitivo.
5. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale che abbiano ottenuto il riconoscimento definitivo di cui al comma 4 hanno l'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche presso la prefettura del luogo ove hanno la sede legale e svolgono la loro attività.
6. Non possono presentare domanda di riconoscimento le confederazioni e le associazioni che nel quinquennio precedente abbiano costituito un altro Istituto di patronato e di assistenza sociale il quale non abbia ottenuto il riconoscimento definitivo a norma del comma 4 o sia stato sottoposto alle procedure di cui all'articolo 16 della presente legge.
7. Il progetto di cui al comma 2 non deve essere presentato da parte delle associazioni operanti nelle province autonome di Trento e di Bolzano che intendono promuovere la costituzione di Istituti di patronato e di assistenza sociale a norma dell'articolo 2, comma 2.

## Art. 4

*(Atto costitutivo e statuto)*

1. Lo statuto degli Istituti di patronato e di assistenza sociale deve indicare:
  - a) l'organizzazione promotrice;
  - b) la denominazione dell'Istituto;
  - c) la sede legale;
  - d) l'articolazione territoriale delle strutture e degli organi rappresentativi dell'Istituto;
  - e) gli organi di amministrazione e di controllo;
  - f) le finalità e le funzioni dell'Istituto, conformemente a quanto stabilito dalla presente legge;
  - g) la gratuità delle prestazioni, salve le eccezioni stabilite dalla presente legge;
  - h) la dotazione finanziaria e i mezzi economici.
2. Le modificazioni dell'atto costitutivo e dello statuto devono essere notificate e approvate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Qualora entro ses-

santa giorni dalla data di notifica il Ministero non formuli proprie osservazioni, le modificazioni si intendono approvate.

3. I membri degli organi di controllo di cui al comma 1, lettera e), devono essere iscritti nel registro dei revisori contabili secondo le disposizioni del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88, e successive modificazioni.

#### Art. 5

##### *(Convenzioni)*

1. Le confederazioni e le associazioni di lavoratori che non hanno promosso un Istituto di patronato e di assistenza sociale possono avvalersi dei servizi di un Istituto di patronato già costituito. A tale fine devono essere sottoscritte apposite convenzioni da notificare al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Qualora nei trenta giorni successivi il ministro non formuli proprie osservazioni, le stesse si intendono approvate.

#### Art. 6

##### *(Operatori)*

1. Per lo svolgimento delle proprie attività operative, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono avvalersi esclusivamente di lavoratori subordinati dipendenti degli Istituti stessi o dipendenti delle organizzazioni promotrici, se comandati presso gli Istituti stessi con provvedimento notificato alla Direzione provinciale del lavoro e per l'estero alle autorità consolari e diplomatiche.

2. È ammessa la possibilità di avvalersi, occasionalmente, di collaboratori che operino in modo volontario e gratuito esclusivamente per lo svolgimento dei compiti di informazione, di istruzione delle pratiche, nonché di raccolta e consegna delle pratiche agli assistiti e agli operatori o, su indicazione di questi ultimi, ai soggetti erogatori delle prestazioni. In ogni caso, ai collaboratori di cui al presente comma non possono essere attribuiti poteri di rappresentanza degli assistiti. Resta fermo il diritto dei collaboratori al rimborso delle spese autorizzate secondo accordo ed effettivamente sostenute e debitamente documentate, per l'esecuzione dei compiti affidati. Le modalità di svolgimento delle suddette collaborazioni devono risultare da accordo scritto vistato dalla competente Direzione provinciale del lavoro e per l'estero dalle autorità consolari e diplomatiche.

3. Esclusivamente in relazione all'attività di cui agli articoli 8 e 10 e per periodi limitati di tempo, in corrispondenza di situazioni di particolare necessità ed urgenza, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

4. Per lo svolgimento delle attività all'estero gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono avvalersi di organismi promossi dagli Istituti stessi o dalle organizzazioni promotrici di cui all'articolo 2.

#### Art. 7

##### *(Funzioni)*

1. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale esercitano l'attività di informazio-

ne, di assistenza e di tutela, anche con poteri di rappresentanza, a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa, per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da Amministrazioni e Enti pubblici, da Enti gestori di fondi di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, anche se residenti all'estero.

2. Rientra tra le attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale l'informazione e la consulenza ai lavoratori e 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.

#### Art. 8

*(Attività di consulenza, di assistenza e di tutela)*

1. Le attività di consulenza, di assistenza e di tutela degli Istituti di patronato riguardano:

- 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.

2. Le attività di consulenza, di assistenza e di tutela sono prestate indipendentemente dall'adesione dell'interessato all'organizzazione promotrice e a titolo gratuito, salve le eccezioni stabilite dalla presente legge. In ogni caso, sono prestate a titolo gratuito le attività per le quali è previsto il finanziamento pubblico di cui all'articolo 13.

3. Gli Istituti di patronato, in nome e per conto dei propri assistiti e su mandato degli stessi, possono presentare domanda e svolgere tutti gli atti necessari per il conseguimento delle prestazioni indicate al comma 2, anche con riguardo alle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

#### Art. 9.

*(Attività di assistenza in sede giudiziaria)*

1. Il patrocinio in sede giudiziaria è regolato dalle norme del codice di procedura civile e da quelle che disciplinano la professione di avvocato.

2. Gli Istituti di patronato assicurano la tutela in sede giudiziaria mediante apposite convenzioni con avvocati, nelle quali sono stabiliti i limiti e le modalità di partecipazione dell'assistito alle spese relative al patrocinio e all'assistenza giudiziaria, anche in deroga alle vigenti tariffe professionali, in considerazione delle finalità etico-

sociali perseguite dagli Istituti stessi. Dette convenzioni sono notificate alla Direzione provinciale del lavoro competente per territorio, la quale provvede a comunicarle alle corrispondenti sedi degli enti tenuti alle prestazioni. Alla predetta partecipazione alle spese relative al patrocinio legale non sono tenuti i soggetti che percepiscono un reddito, con esclusione di quello della casa di abitazione, non superiore al trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti. Sono altresì esonerati dalla predetta partecipazione alle spese relative al patrocinio legale tutti gli assistiti che promuovono eventuali cause o ricorsi per errori imputabili al Patronato. Per i titolari di un reddito non inferiore al trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti e non superiore al doppio di esso, con esclusione di quello della casa di abitazione, il contributo alle predette spese è ridotto nella misura del 50 per cento.

3. 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.

4. Qualora il giudizio possa concludersi con la conciliazione o la transazione, la parte ne viene prontamente informata.

5. L'esercizio della tutela in sede giudiziaria non rientra tra le attività ammesse al finanziamento di cui all'articolo 13.

6. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare, su proposta del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il ministro della Giustizia, secondo le procedure di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per l'adeguamento delle disposizioni di cui all'articolo 410 del codice di procedura civile alla particolarità della materia di cui alla presente legge ed all'intervento dei Patronati riconosciuti, nonché per l'introduzione di specifiche procedure deflative per la soluzione delle controversie nelle materie di cui all'articolo 8, in ogni caso senza limitazioni del diritto all'azione in giudizio ed in forme compatibili con il disposto dell'articolo 147 delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice di procedura civile, approvate con regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368.

7. Lo schema del decreto legislativo è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia di lavoro della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, che devono esprimerlo entro trenta giorni.

Art. 10.

*(Attività diverse)*

1. Gli Istituti di patronato possono altresì svolgere senza scopo di lucro attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica:

a) in favore dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, finalizzate alla diffusione della conoscenza della legislazione, alla promozione dell'interesse dei cittadini in materia di sicurezza sociale, previdenza, lavoro, mercato del lavoro, risparmio previdenziale, diritto di famiglia e delle successioni e anche all'informazione sulla legislazione fiscale nei limiti definiti dal presente articolo;

*b)* in favore delle Pubbliche amministrazioni e di organismi comunitari, sulla base di apposite convenzioni stipulate con le amministrazioni interessate, secondo i criteri generali stabiliti con decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

2. In relazione alle materie di cui al comma 1, lettera *a)*, gli Istituti di patronato possono svolgere, anche mediante stipula di convenzione, attività finalizzate all'espletamento di pratiche con le Pubbliche amministrazioni e con le Istituzioni pubbliche e private e al conseguimento delle prestazioni e dei benefici contemplati dall'ordinamento amministrativo, anche con riferimento alle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, nonché stipulare convenzioni con centri autorizzati di assistenza fiscale già costituiti.

3. Gli Istituti di patronato svolgono, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, attività di informazione, consulenza e assistenza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro gratuitamente nei confronti dei lavoratori e, sulla base di apposite tariffe, emanate a norma del comma 4, nei confronti della Pubblica amministrazione e dei datori di lavoro privati, sulla base di apposite convenzioni stipulate secondo le modalità e i criteri stabiliti con decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Le convenzioni di cui ai commi 1, lettera *b)*, e 2, prevedono il rimborso delle spese sostenute dagli Istituti di patronato e di assistenza sociale da parte delle Istituzioni pubbliche e private convenzionate.

Art. 11.

*(Attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero)*

1. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono svolgere, sulla base di apposite convenzioni con il Ministero degli Affari esteri, attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero, nello svolgimento di servizi non demandati per legge all'esclusiva competenza delle predette autorità.

Art. 12.

*(Accesso alle banche dati)*

1. Per lo svolgimento delle proprie attività gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, nell'ambito del mandato conferito dal soggetto interessato, sono autorizzati ad accedere alle banche dati degli enti eroganti le prestazioni.

2. Il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, sentiti l'Autorità per l'informatica nella Pubblica amministrazione e il Garante per la protezione dei dati personali, stabilisce con proprio decreto, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le linee-guida di apposite convenzioni da stipulare tra gli Istituti di patronato e di assistenza sociale e gli Enti eroganti le prestazioni.

Art. 13.

*(Finanziamento)*

1. Per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli Istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di Patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 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). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo.

2. Il prelevamento di cui al comma 1 è destinato al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale nelle seguenti percentuali:

a) 89,90 per cento all'attività;

b) 10 per cento all'organizzazione, di cui il 2 per cento per l'estero;

c) 0,10 per cento per il controllo delle sedi all'estero, finalizzato alla verifica dell'organizzazione e dell'attività.

3. I predetti Istituti provvedono, entro e non oltre il 31 gennaio di ciascun anno, al versamento, nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, nell'unità previsionale di base 6.2.2 «Prelevamenti da conti di tesoreria; restituzioni; rimborsi; recuperi e concorsi vari», sul capitolo 3518, di una somma pari all'80 per cento di quella calcolata applicando l'aliquota di cui al comma 1 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nell'anno precedente. Entro e non oltre il 30 giugno di ciascun anno, gli Istituti previdenziali stessi provvedono a versare, sulla stessa unità previsionale di base, capitolo 3518, la restante quota.

4. A decorrere dall'anno 2002, al fine di assicurare tempestivamente agli Istituti di patronato e di assistenza sociale le somme occorrenti per il regolare funzionamento, gli specifici stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, sono determinati, in sede previsionale, nella misura dell'80 per cento delle somme impegnate, come risultano nelle medesime unità previsionali di base nell'ultimo conto consuntivo approvato. I predetti stanziamenti sono rideterminati, per l'anno di riferimento, con la legge di assestamento del bilancio dello Stato, in relazione alle somme effettivamente affluite all'entrata, per effetto dell'applicazione dell'aliquota di cui al comma 1, come risultano nel conto consuntivo dell'anno precedente.

5. In ogni caso, è assicurata agli Istituti di patronato l'erogazione delle quote di rispettiva competenza, nei limiti dell'80 per cento indicato nel comma 4, entro il primo trimestre di ogni anno.

6. Le aziende sanitarie locali che decidono di avvalersi, in regime convenzionale, delle attività di Patronato e di assistenza volte al conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale, al fine di fronteggiare il relativo onere, sono tenute ad adottare misure di contenimento dei costi gestionali per un equivalente importo, da deliberarsi da parte dei competenti organi.

7. Con regolamento del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, sono stabilite le modalità di ripartizione del finanziamento di cui ai commi 1 e 2, sulla base dei seguenti criteri:

- a) previsione delle quote percentuali da destinare al finanziamento dell'attività svolta in Italia e all'estero;
- b) individuazione dell'attività e dell'organizzazione da assumere a riferimento per la ripartizione delle risorse di cui ai commi 1 e 2 e per il loro aggiornamento periodico, definendo, altresì, le modalità di accertamento, di rilevazione e controllo dell'attività, dell'estensione e dell'efficienza dei servizi; i criteri per la valutazione dell'efficienza delle sedi, dell'attività svolta, in relazione all'ampiezza dei servizi, al numero degli operatori ed al peso ponderato dei suddetti elementi;
- c) definizione, per le attività svolte e per l'organizzazione, delle modalità di documentazione e dei criteri di verifica anche di qualità, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, nonché delle modalità di presentazione delle istanze di rettifica delle rilevazioni effettuate e dei criteri per la definizione di eventuali discordanze nella rilevazione delle attività e dell'organizzazione;
- d) previsione di un periodo transitorio, comunque non superiore ad un triennio, volto a consentire una graduale applicazione del nuovo sistema di finanziamento.

8. Per il perseguimento delle finalità loro proprie, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono altresì ricevere:

- a) eredità, donazioni, legati e lasciti;
- b) erogazioni liberali;
- c) sottoscrizioni volontarie;
- d) contributi e anticipazioni del soggetto promotore e delle sue strutture periferiche.

9. I maggiori oneri per la finanza pubblica, valutati in lire 54 miliardi a decorrere dall'anno 2001, sono compensati mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52.

Art. 14.

*(Adempimenti degli Istituti di patronato e di assistenza sociale)*

1. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale:

- a) tengono regolare registrazione di tutti i proventi e di tutte le spese, corredata dalla documentazione contabile;
- b) comunicano al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale, il rendiconto dell'esercizio stesso e i nominativi dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo;



c) forniscono, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, i dati riassuntivi e statistici dell'attività assistenziale svolta nell'anno precedente, nonché quelli relativi alla struttura organizzativa in Italia e all'estero.

Art. 15.

*(Vigilanza)*

1. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Per quanto attiene alle attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale non rientranti nella competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, il Ministero medesimo provvede di concerto con il Ministero competente.

2. Per il controllo delle sedi estere il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale provvede a effettuare le ispezioni necessarie per la verifica dell'organizzazione e dell'attività svolta, utilizzando le risorse di cui al comma 2, lettera c), dell'articolo 13, con proprio personale dipendente che abbia particolare competenza in materia.

Art. 16.

*(Commissariamento e scioglimento)*

1. In caso di gravi irregolarità amministrative o di accertate violazioni del proprio compito istituzionale, il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale nomina un commissario per la gestione straordinaria delle attività di cui all'articolo 8.

2. L'Istituto di patronato e di assistenza sociale è sciolto ed è nominato un liquidatore nel caso in cui:

a) non sia stato realizzato il progetto di cui all'articolo 3, comma 2, o non sia stato concesso il riconoscimento definitivo di cui all'articolo 3, comma 4, o siano venuti meno i requisiti di cui agli articoli 2 e 3;

b) l'Istituto presenti per due esercizi consecutivi un disavanzo patrimoniale e lo stesso non sia ripianato dall'organizzazione promotrice entro il biennio successivo;

c) l'Istituto non sia più, per qualsiasi motivo, in grado di funzionare.

Art. 17.

*(Divieti e sanzioni)*

1. È fatto divieto agli Istituti di patronato e di assistenza sociale di avvalersi, per lo svolgimento delle proprie attività, di soggetti diversi dagli operatori di cui all'articolo 6. La violazione del suddetto divieto comporta, per la sede in cui si è verificata detta violazione, la decadenza dal diritto ai contributi finanziari di cui all'articolo 13, per le attività svolte dalla sede in cui si è verificata la infrazione.

2. È fatto divieto ad agenzie private ed a singoli procacciatori di esplicitare qualsiasi opera di mediazione a favore dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, nelle materie ivi indicate. I contravventori sono puniti con l'ammenda da lire due milioni a lire venti milioni e, nei casi più gravi, con l'arresto da quindici giorni a sei mesi. Quando, per le condizioni economiche del reo, l'ammenda può presumersi inefficace, anche se applicata nel massimo, il giudice ha facoltà di aumentarla fino al quintuplo.

Art. 18.

*(Trattamento fiscale)*

1. I contributi derivanti da convenzioni stipulate con la Pubblica amministrazione rientrano fra quelli che, ai sensi dell'articolo 108, comma 2-*bis*, lettera *b*), del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, non concorrono alla formazione del reddito. Le attività relative a tali contributi non rientrano, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, tra quelle effettuate nell'esercizio di attività commerciali.

2. Le attività istituzionali svolte dalle associazioni promotrici, a fronte del pagamento di corrispettivi specifici, possono essere svolte dagli Istituti di patronato promossi da dette associazioni. Per tali attività trova applicazione il regime fiscale già previsto al riguardo nei confronti delle associazioni sindacali, a condizione che dette attività siano svolte dagli Istituti di patronato in luogo dell'associazione promotrice.

Art. 19.

*(Relazione al Parlamento)*

1. Il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale presenta al Parlamento entro il mese di dicembre di ogni anno una relazione sulla costituzione e sul riconoscimento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché sulle strutture, sulle attività e sull'andamento economico degli Istituti stessi. Nella prima applicazione della presente legge, la relazione è presentata al termine del primo biennio successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 20.

*(Disposizioni transitorie)*

1. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale già operanti alla data di entrata in vigore della presente legge devono presentare al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, entro novanta giorni dalla medesima data, domanda di convalida del riconoscimento. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 7.

2. Alla domanda deve essere allegata una documentazione comprovante la rispondenza ai requisiti stabiliti dalla presente legge. In assenza di detti requisiti, l'Istituto deve presentare il progetto di cui all'articolo 3, comma 2.

3. Il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale accerta entro sei mesi la sussistenza dei requisiti di legge, ovvero verifica entro un anno l'attuazione del progetto di cui all'articolo 3, comma 2. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli 3, comma 6, e 16, comma 2, lettera *a*).

4. Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al comma 1 possono richiedere al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale l'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività in forma consortile per un periodo non superiore a tre anni decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ai fini della concessione dell'autorizzazione si applicano le disposizioni dei commi 1, 2 e 3. Ai consor-

zi si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 16 qualora entro il periodo transitorio di tre anni non si pervenga alla costituzione di un unico Patronato.

5. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 13, comma 7, si applicano i criteri di ripartizione del Fondo per il finanziamento delle attività di Patronato stabiliti dal decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale 13 dicembre 1994, n. 764.

6. Resta invariata la posizione economica e giuridica del personale degli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

Art. 21.

*(Abrogazioni)*

1. Sono abrogati:

a) il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, e successive modificazioni;

b) la legge 27 marzo 1980, n. 112;

c) il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 1017.

2. Il decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale 13 dicembre 1994, n. 764, è abrogato con effetto dalla data di entrata in vigore del sistema di finanziamento previsto dall'articolo 13.

3. È abrogata ogni altra disposizione incompatibile con le norme della presente legge.

Decreto 10 ottobre 2008, n. 193

**«Regolamento per il finanziamento degli Istituti di patronato, ai sensi dell'articolo 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152»**

*pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2008*

Il ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali

Vista la legge 30 marzo 2001, n. 152, concernente la nuova disciplina per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale;

Visto, in particolare, il comma 7 dell'articolo 13 della citata legge, il quale prevede che con regolamento del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, sono stabilite le modalità di ripartizione del finanziamento per l'attività svolta dai suddetti istituti, e per la loro organizzazione;

Vista, altresì, la lettera d) del citato comma 7, che dispone la previsione di un periodo transitorio volto a consentire la graduale applicazione del nuovo sistema di finanziamento;

Visto il decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, di concerto con il ministro del Tesoro, 13 dicembre 1994, n. 764, con il quale è stato adottato il regolamento recante i criteri per l'erogazione del contributo al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, in attuazione dell'articolo 3 della legge 27 marzo 1980, n. 112;

Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante: «Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»;

Sentiti tutti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale;

Uditi i pareri del Consiglio di Stato resi nelle adunanze del 25 febbraio e del 12 maggio 2008;

Data comunicazione al presidente del Consiglio dei ministri con nota del 6 ottobre 2008;

Adotta il seguente regolamento:

Art. 1

1. Il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, di seguito definiti «Istituti di patronato», previsto dall'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152, di seguito definita «legge», è corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti degli istituti medesimi.

*Avvertenza:*

Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto dall'amministrazione competente

per materia, ai sensi dell'art. 10, comma 3, del Testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, approvato con d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

*Note alle premesse:*

– Si riporta il testo del comma 7 dell'art. 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152 (Nuova disciplina per gli Istituti di patronato e di assistenza sociale), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 aprile 2001, n. 97:

«7. Con regolamento del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, sono stabilite le modalità di ripartizione del finanziamento di cui ai commi 1 e 2, sulla base dei seguenti criteri:

a) previsione delle quote percentuali da destinare al finanziamento dell'attività svolta in Italia e all'estero;

b) individuazione dell'attività e dell'organizzazione da assumere a riferimento per la ripartizione delle risorse di cui ai commi 1 e 2 e per il loro aggiornamento periodico, definendo, altresì, le modalità di accertamento, di rilevazione e controllo dell'attività, dell'estensione e dell'efficienza dei servizi; i criteri per la valutazione dell'efficienza delle sedi, dell'attività svolta, in relazione all'ampiezza dei servizi, al numero degli operatori ed al peso ponderato dei suddetti elementi;

c) definizione, per le attività svolte e per l'organizzazione, delle modalità di documentazione e dei criteri di verifica anche di qualità, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, nonché delle modalità di presentazione delle istanze di rettifica delle rilevazioni effettuate e dei criteri per la definizione di eventuali discordanze nella rilevazione delle attività e dell'organizzazione;

d) previsione di un periodo transitorio, comunque non superiore ad un triennio, volto a consentire una graduale applicazione del nuovo sistema di finanziamento».

– Il decreto 13 dicembre 1994, n. 764 («Regolamento recante nuovi criteri per l'erogazione del contributo al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale»), è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 febbraio 1995, n. 42. La legge 27 marzo 1980, n. 112, abrogata dall'art. 21 della legge 30 marzo 2001, n. 152, recava: «Interpretazione autentica delle norme concernenti la personalità giuridica ed il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al d.lgs.c.p.s. 29 luglio 1947, n. 804, nonché integrazioni allo stesso decreto».

– Il testo del comma 3 dell'art. 17, della legge 23 agosto 1988, n. 400 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»), è il seguente:

«3. Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza

di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione».

– La legge 14 gennaio 1994, n. 20 («Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»), è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 14 gennaio 1994, n. 10.

– Il testo del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85 («Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244»), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 14 luglio 2008, n. 121, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 16 maggio 2008, n. 114.

*Nota all'art. 1:*

– Il testo dell'art. 13 della citata legge n. 152 del 30 marzo 2001 è il seguente:

«Art. 13. Finanziamento.

1. Per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli Istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di Patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrative 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). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo.

2. Il prelevamento di cui al comma 1 è destinato al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale nelle seguenti percentuali:

- a) 89,90 per cento all'attività;
- b) 10 per cento all'organizzazione, di cui il 2 per cento per l'estero;
- c) 0,10 per cento per il controllo delle sedi all'estero, finalizzato alla verifica dell'organizzazione e dell'attività.

3. I predetti Istituti provvedono, entro e non oltre il 31 gennaio di ciascun anno, al versamento, nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, nell'unità previsionale di base 6.2.2 «Prelevamenti da conti di tesoreria; restituzioni; rimborsi; recuperi e concorsi vari», sul capitolo 3518, di una somma pari all'80 per cento di quella calcolata applicando l'aliquota di cui al comma 1 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nell'anno precedente. Entro e non oltre il 30 giugno di ciascun anno, gli Istituti previdenziali stessi provvedo-

no a versare, sulla stessa unità previsionale di base, capitolo 3518, la restante quota.

4. A decorrere dall'anno 2002, al fine di assicurare tempestivamente agli Istituti di patronato e di assistenza sociale le somme occorrenti per il regolare funzionamento, gli specifici stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, sono determinati, in sede previsionale, nella misura dell'80 per cento delle somme impegnate, come risultano nelle medesime unità previsionali di base nell'ultimo conto consuntivo approvato. I predetti stanziamenti sono rideterminati, per l'anno di riferimento, con la legge di assestamento del bilancio dello Stato, in relazione alle somme effettivamente affluite all'entrata, per effetto dell'applicazione dell'aliquota di cui al comma 1, come risultano nel conto consuntivo dell'anno precedente.

5. In ogni caso, è assicurata agli Istituti di patronato l'erogazione delle quote di rispettiva competenza, nei limiti dell'80 per cento indicato nel comma 4, entro il primo trimestre di ogni anno.

6. Le aziende sanitarie locali che decidono di avvalersi, in regime convenzionale, delle attività di Patronato e di assistenza volte al conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale, al fine di fronteggiare il relativo onere, sono tenute ad adottare misure di contenimento dei costi gestionali per un equivalente importo, da deliberarsi da parte dei competenti organi.

7. Con regolamento del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentiti gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, sono stabilite le modalità di ripartizione del finanziamento di cui ai commi 1 e 2, sulla base dei seguenti criteri:

- a) previsione delle quote percentuali da destinare al finanziamento dell'attività svolta in Italia e all'estero;
- b) individuazione dell'attività e dell'organizzazione da assumere a riferimento per la ripartizione delle risorse di cui ai commi 1 e 2 e per il loro aggiornamento periodico, definendo, altresì, le modalità di accertamento, di rilevazione e controllo dell'attività, dell'estensione e dell'efficienza dei servizi; i criteri per la valutazione dell'efficienza delle sedi, dell'attività svolta, in relazione all'ampiezza dei servizi, al numero degli operatori e al peso ponderato dei suddetti elementi;
- c) definizione, per le attività svolte e per l'organizzazione, delle modalità di documentazione e dei criteri di verifica anche di qualità, da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, nonché delle modalità di presentazione delle istanze di rettifica delle rilevazioni effettuate e dei criteri per la definizione di eventuali discordanze nella rilevazione delle attività e dell'organizzazione;
- d) previsione di un periodo transitorio, comunque non superiore ad un triennio, volto a consentire una graduale applicazione del nuovo sistema di finanziamento.

8. Per il perseguimento delle finalità loro proprie, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono altresì ricevere:

- a) eredità, donazioni, legati e lasciti;
  - b) erogazioni liberali;
  - c) sottoscrizioni volontarie;
  - d) contributi e anticipazioni del soggetto promotore e delle sue strutture periferiche.
9. I maggiori oneri per la finanza pubblica, valutati in lire 54 miliardi a decorrere dall'anno 2001, sono compensati mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52».

#### Art. 2

1. A decorrere dall'esercizio 2009, la ripartizione delle somme iscritte sugli appositi capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali è effettuata in base alle seguenti percentuali:

- a) attività svolta ai sensi del comma 1 dell'articolo 13 della legge:
  - 1) in Italia 80,00 per cento;
  - 2) all'estero 9,90 per cento;
- b) organizzazione degli uffici:
  - 1) in Italia 8 per cento;
  - 2) all'estero 2 per cento;
- c) controllo sedi all'estero: 0,10 per cento.

#### Art. 3

1. Ai fini della ripartizione del finanziamento di cui all'articolo 13 della legge, sono riconosciuti gli interventi di patrocinio che:

- a) vengono prestati a seguito del rilascio di esplicito mandato di assistenza da parte del richiedente, indipendentemente dalla sua adesione o meno all'organizzazione promotrice dell'Istituto di patronato;
  - b) hanno per scopo il conseguimento di prestazioni in materia previdenziale, comprese quelle di previdenza complementare, socio-assistenziale, di danni da lavoro o alla salute ed interventi ad esse collegati ed autonomamente configurabili;
  - c) sono svolti nei confronti delle amministrazioni italiane ed estere competenti alla definizione degli interventi ovvero alla erogazione delle prestazioni, compresi i fondi pensione.
2. All'estero, sono equiparabili alle prestazioni socio-assistenziali di cui alle tabelle allegate al presente regolamento, analoghe prestazioni, non derivanti da contribuzione obbligatoria, per le quali la legislazione dei Paesi esteri ne prevede l'erogazione in servizi o in beni in natura.
3. È riconosciuta l'attività svolta in nome e per conto dei cittadini emigrati secondo i seguenti criteri:
- a) gli interventi per l'ottenimento di prestazioni autonome a carico degli Istituti assicuratori esteri sono riconosciuti all'ufficio dell'Istituto di patronato all'estero incaricato della trattazione da parte di una sede italiana, anche se inoltrate dalla stessa attraverso un Istituto assicuratore italiano;



- b) gli interventi in convenzione internazionale per i quali sia richiesto l'interessamento di una sede di un Paese estero, sono riconosciuti alla sede italiana per la parte italiana ed alla sede estera per la parte estera;
  - c) gli interventi di sedi estere che coinvolgono altre sedi estere, sono riconosciuti ad entrambe le sedi se le stesse hanno contribuito, ciascuna per la parte di propria competenza, alla definizione dell'intervento.
4. Non sono riconoscibili gli interventi per la sollecitazione del caso.

#### Art. 4

1. Il mandato rilasciato all'Istituto di patronato, agli effetti della tutela in sede amministrativa, è trasmesso, a cura dell'Istituto stesso, all'amministrazione competente alla definizione della prestazione richiesta. Il mandato, firmato dal mandante e dall'operatore autorizzato dall'Istituto di patronato a riceverlo, deve contenere:
- a) l'espressa indicazione del mandatario;
  - b) la data e l'oggetto del mandato;
  - c) l'indicazione della sede dell'Istituto di patronato delegata a trattare la pratica;
  - d) le esplicite dichiarazioni sulla tutela dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e successive modificazioni ed integrazioni.
2. Copia del mandato o idonea documentazione attestante il conferimento del mandato stesso è rilasciata all'assistito. Qualora le modalità operative prevedano il colloquio telematico con le amministrazioni destinatarie dell'intervento, il mandato è trasmesso con le medesime modalità.
3. Una copia del mandato rilasciato ad una sede di Istituto di patronato operante in uno Stato estero, deve essere conservata agli atti in lingua italiana. Per la provincia autonoma di Bolzano deve essere conservata agli atti una copia del mandato in formato bilingue.
4. Qualora nel procedimento di liquidazione della prestazione siano coinvolte più amministrazioni, l'amministrazione che riceve il mandato ha l'obbligo di trasmetterlo alle altre amministrazioni nelle successive fasi di trattazione della pratica.
5. Il mandato si estingue, oltre che per le cause previste dalle apposite norme di legge, con la definizione dell'intervento oggetto del mandato e, comunque, con l'esaurimento del relativo procedimento amministrativo. L'amministrazione competente deve comunicare l'esito della richiesta, oltre che all'interessato, anche all'Istituto di patronato mandatario.
6. In caso di revoca del mandato, l'Istituto di patronato subentrante deve darne comunicazione all'amministrazione destinataria dell'intervento ed all'Istituto di patronato revocato, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento.
7. Ai fini dell'attribuzione della pratica svolta, può essere rilasciato un successivo mandato ad altro Istituto di patronato, per il conseguimento della stessa prestazione, solo nel caso in cui l'intervento non sia già stato definito positivamente. Il nuovo mandato ha effetto solo per le fasi del procedimento amministrativo in corso di definizione e per quelle successive.
8. La revoca non opera rispetto all'intervento già svolto, se definito positivamente.

*Nota all'art. 4:*

– Il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 29 luglio 2003, n. 174, So.

Art. 5

1. L'attività di patrocinio, in sede amministrativa, è svolta attraverso due fasi di trattazione:

- a) fase amministrativa, originata da domanda o denuncia;
- b) fase di contenzioso amministrativo o amministrativo medico-legale.

2. Costituisce intervento efficace ai fini del finanziamento la presentazione della domanda, la sua integrazione con documentazione utile alla definizione della stessa, la richiesta di riesame, l'opposizione, il ricorso. L'attività di patrocinio può intervenire anche in un momento successivo all'inoltro della domanda o del ricorso, purché l'amministrazione destinataria non abbia già deciso in ordine alla richiesta, anche se il provvedimento non è stato ancora comunicato. Tutti gli altri interventi che si inseriscono nel corso di una delle fasi procedurali costituiscono interventi meramente sollecitatori, pertanto non utili ai fini del finanziamento, ferma restando la validità del mandato in ordine alle eventuali successive fasi del procedimento amministrativo. In caso di prestazioni erogate d'ufficio dagli Istituti previdenziali o a seguito di denuncia per obbligo di legge, l'intervento del Patronato potrà essere riconosciuto valido quando la liquidazione della prestazione sia avvenuta dopo il decorso del termine assegnato all'istituto per provvedere.

Art. 6.

1. Ai soli fini della ripartizione e successiva erogazione del finanziamento di cui all'articolo 13 della legge, gli interventi di tutela sono quelli indicati nelle tabelle da A a D che costituiscono parte integrante del presente regolamento, ai quali, ove definiti positivamente, è attribuito il punteggio a fianco di ciascuno indicato.

2. Qualora la richiesta di patrocinio comporti l'attivazione di più interventi distinti, ad ogni intervento definito positivamente è attribuito il relativo punteggio.

3. Ai fini dell'attribuzione del punteggio, la pratica deve contenere documentazione di data certa che dimostri l'assunzione di patrocinio, nonché atti idonei a comprovare l'avvenuta definizione positiva da parte dell'amministrazione competente.

4. Qualora la decisione dell'amministrazione competente non possa essere ottenuta in originale potrà essere sostituita da:

- a) formali comunicazioni dell'amministrazione competente che riportino gli estremi della prestazione riconosciuta e la data di definizione della stessa;
- b) risultanze delle banche dati delle amministrazioni competenti dalle quali risultino tutti gli elementi necessari ad identificare l'esito dell'intervento e la data di definizione dello stesso.

5. Per quanto riguarda l'attività svolta all'estero, ferme restando le disposizioni di cui ai commi precedenti, la decisione dell'amministrazione competente potrà essere sostituita da qualsiasi altra documentazione che comprovi la definizione positiva dell'intervento; tale documentazione deve riportare una data non anteriore al 1°

gennaio dell'anno precedente a quello preso in considerazione per il riconoscimento dell'attività svolta.

6. In presenza di modalità operative che prevedano il colloquio telematico con le amministrazioni competenti, la documentazione prevista dai commi precedenti potrà essere sostituita da quella che deriverà dall'applicazione delle predette modalità.

#### Art. 7

1. La struttura organizzativa degli Istituti di patronato è articolata in sede centrale, sedi provinciali ed eventualmente sedi regionali e zonali in Italia e sedi operative all'estero.

2. La sede centrale ha il compito di programmare, coordinare e controllare l'attività dell'intera struttura organizzativa, nonché di garantire l'efficienza e la qualità dei servizi previsti dalla legge. Compete alla sede centrale, che deve essere ubicata nella città ove hanno sede le Istituzioni nazionali e le sedi centrali delle amministrazioni competenti all'erogazione delle prestazioni, mantenere i rapporti, a livello nazionale, con le amministrazioni erogatrici delle prestazioni e con le amministrazioni pubbliche interessate. Alla sede centrale devono essere addetti, in via esclusiva, almeno dodici operatori individuati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge, di cui non meno di sei a tempo pieno.

3. Le sedi regionali, ove istituite, hanno il compito di coordinare l'attività interprovinciale e di mantenere i rapporti con le amministrazioni erogatrici delle prestazioni e con gli organi delle amministrazioni pubbliche di corrispondente livello. Alla sede regionale deve essere addetto almeno un operatore a tempo pieno, responsabile della sede stessa. Nelle regioni composte da meno di quattro province la responsabilità della sede regionale può essere affidata al responsabile di una delle sedi provinciali operanti nella stessa regione, ovvero al responsabile della sede regionale di una regione limitrofa.

4. La sede provinciale è ubicata nel capoluogo di provincia. Possono essere consentite limitate deroghe a tale criterio, autorizzate dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, solo nel caso in cui l'apertura della sede in località geografica diversa sia motivata effettivamente da particolare interesse per l'utenza dell'Istituto di patronato.

5. La sede provinciale deve:

- a) possedere le caratteristiche di unità operativa strutturalmente e funzionalmente organizzata;
- b) essere chiaramente identificabile, attraverso apposita segnaletica riportante la denominazione dell'Istituto di patronato ed il logo, ai fini di ogni controllo;
- c) avvalersi di almeno due operatori, individuati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge, di cui uno a tempo pieno responsabile della sede stessa;
- d) stipulare, eventualmente, apposite convenzioni con medici legali e legali;
- e) osservare un orario di apertura al pubblico non inferiore a 30 ore settimanali.

6. È consentita l'apertura di sedi zonali in Italia nelle province in cui è già presente un ufficio provinciale; è consentita inoltre l'apertura di più sedi zonali nei comuni

particolarmente estesi, purché la presenza di tali uffici assicuri una più proficua assistenza agli utenti. A ciascuna di tali sedi deve essere addetto almeno un operatore anche a tempo parziale. L'orario di lavoro degli uffici zonali non può essere inferiore a 18 ore settimanali complessive di cui non meno di 10 di apertura al pubblico.

7. Le sedi di cui ai commi precedenti devono essere funzionalmente autonome l'una dall'altra e dall'organizzazione promotrice ed occupare locali diversi dalla stessa organizzazione promotrice e dai servizi dalla stessa promossi, anche se ubicati nella stessa struttura.

8. I responsabili di sedi provinciali non possono essere contemporaneamente responsabili di una sede zonale. Soddisfatto il requisito della consistenza minima di organico di una sede provinciale o zonale, altri eventuali operatori possono essere impiegati presso gli uffici zonali della provincia, anche in modo non esclusivo. Un operatore assunto a tempo pieno può essere impiegato in due sedi zonali purché assicuri gli orari di cui al comma 6.

9. La sede centrale e le sedi regionali, provinciali e zonali, possono occupare locali concessi dall'associazione promotrice nelle sue varie articolazioni; le sedi all'estero possono essere ubicate anche presso organismi promossi dagli Istituti stessi o dall'organizzazione promotrice in osservanza della legislazione locale. Copia della documentazione relativa alla costituzione dei predetti organismi deve essere depositata presso il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali.

10. Qualora la sede centrale o una sede regionale, provinciale o zonale dell'Istituto di patronato occupino locali in locazione, tali locali dovranno risultare con destinazione ad uso ufficio. Per le sedi operative all'estero i locali dovranno rispettare la legislazione del Paese sulla idoneità degli immobili ad uso ufficio. I contratti di affitto dovranno essere conformi alla legislazione italiana o del Paese estero.

11. Alla sede centrale e alle sedi regionali, provinciali, zonali o a quelle operative all'estero devono essere addetti gli operatori indicati all'articolo 6, comma 1, della legge, che svolgono l'attività prevista dalla legge medesima.

12. Ai fini del riconoscimento del punteggio organizzativo, per operatore part-time si intende il dipendente del Patronato o dell'organizzazione promotrice che presti la sua opera in posizione di comando per un numero non inferiore a 18 ore settimanali.

13. Qualora non risultino soddisfatti i requisiti di cui ai commi precedenti, la sede non può essere riconosciuta.

14. Gli Istituti di patronato già riconosciuti alla data di entrata in vigore del presente regolamento adeguano la propria struttura organizzativa entro ventiquattro mesi a decorrere dalla predetta data.

*Nota all'art. 7:*

– Il testo dell'articolo 6, comma 1, della citata legge n. 152 del 2001, è il seguente:  
«Art. 6. Operatori. 1. Per lo svolgimento delle proprie attività operative, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono avvalersi esclusivamente di lavoratori subordinati dipendenti degli Istituti stessi o dipendenti delle organizzazioni promotrici, se comandati presso gli Istituti stessi con provvedimento notifica-

to alla Direzione provinciale del lavoro e per l'estero alle autorità consolari e diplomatiche».

#### Art. 8

1. L'organizzazione delle sedi è valutata, nei limiti della quota percentuale dei fondi di cui all'articolo 2, mediante l'attribuzione del seguente punteggio:

- a) per la sede centrale: punti 20;
- b) per ogni sede regionale: punti 1;
- c) per ogni sede provinciale: punti 2;
- d) per ogni sede zonale: punti 1;
- e) per ogni sede operativa estera con le caratteristiche della sede provinciale definite nell'articolo 7: punti 2;
- f) per ogni sede operativa estera con le caratteristiche della sede zonale, definite nell'articolo 7: punti 1.

2. Ai fini dell'attribuzione del punteggio per l'organizzazione, la sede provinciale produce almeno 500 punti-attività e la sede zonale almeno 250 punti-attività.

3. Nell'ipotesi in cui le sedi, in possesso dei requisiti di cui all'articolo 7, non raggiungano il punteggio di cui al comma 2, non ottengono alcun punteggio per l'organizzazione, ferma restando la valutazione dell'attività.

4. I servizi ispezione delle Direzioni provinciali del lavoro, nel cui ambito territoriale sono ubicate le sedi centrali e quelle regionali, provvedono anche alla verifica della sussistenza o meno in tali sedi dei requisiti di cui all'articolo 7, fornendo i relativi elementi nei verbali di cui all'articolo 10, comma 3, lettera b).

#### Art. 9

1. Gli Istituti di patronato comunicano al servizio ispezione della Direzione provinciale del lavoro, territorialmente competente, l'elenco degli operatori con rapporto di lavoro a tempo pieno ed a tempo parziale e dei collaboratori, indicati nell'articolo 6 della legge, nonché l'orario giornaliero e settimanale di apertura delle suddette sedi. Copia conforme della predetta documentazione deve essere altresì comunicata alle competenti sedi periferiche delle amministrazioni erogatrici delle prestazioni.

2. I dati di cui al comma 1, relativi alle strutture ed agli operatori all'estero, devono essere comunicati al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali ed alle autorità diplomatiche e consolari.

3. Ogniqualevolta si dovessero determinare delle variazioni nei dati di cui al comma 1, esse dovranno essere comunicate agli stessi destinatari indicati ai commi 1 e 2.

#### Art. 10

1. La vigilanza sugli Istituti di patronato, viene svolta con verifiche annuali espletate:

- a) in Italia, dai competenti servizi ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro;

b) all'estero, dal Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche sociali con proprio personale che abbia particolare competenza in materia.

2. Il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali emana direttive e criteri cui dovranno attenersi i servizi ispettivi del lavoro nell'effettuazione delle verifiche presso le sedi dei Patronati. Il Ministero dispone ispezioni straordinarie sul territorio nazionale e all'estero ogniqualvolta ne ravvisi la necessità. Nell'ipotesi in cui, a seguito di una ispezione presso una sede di un Istituto di patronato operante in uno Stato estero, vengano accertate irregolarità nella rilevazione degli interventi, la riduzione del punteggio relativo all'attività della sede stessa è estesa, in misura proporzionale sullo stesso gruppo di attività per le quali è stata rilevata l'irregolarità, a tutte le sedi del medesimo Istituto di patronato operanti in detto Stato. Nelle confederazioni di Stati, tale riduzione si estende alle sedi operanti in tutti gli Stati della confederazione. L'ispezione può riguardare gli ultimi cinque anni di attività.

3. Copia del verbale degli esiti degli accertamenti ispettivi deve essere rilasciato alla sede dell'Istituto di patronato, unitamente alle tabelle di cui all'articolo 11, lettera b), e deve contenere:

- a) il punteggio di attività riconosciuto;
- b) il giudizio sulla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento del punteggio organizzativo previsto dall'articolo 8, nonché il numero dei punti organizzativi attribuiti;
- c) il verbale deve altresì riportare le eventuali controdeduzioni relative a motivi di disaccordo sui risultati della visita ispettiva, sottoscritte dal responsabile della sede dell'Istituto di patronato.

4. Da parte delle sedi centrali degli Istituti di patronato possono essere inoltrate, entro trenta giorni dalla data di rilascio di copia del verbale di ispezione di cui al presente articolo, mediante raccomandata, istanze di rettifica delle rilevazioni effettuate, sulla scorta del comma 3, lettera c), al competente ufficio del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali. Lo stesso decide entro centoventi giorni dalla data di ricezione dell'istanza, decorsi i quali, in caso di mancata decisione, l'istanza si intende accolta.

#### Art. 11

1. L'attività e l'organizzazione degli Istituti di patronato sono rilevate attraverso la seguente documentazione:

- a) appositi registri di apertura e di chiusura delle pratiche o tabulati meccanografici sostitutivi, da tenere presso le sedi provinciali e zonali, riportanti tutta l'attività indicata nelle tabelle allegate al presente regolamento. Tali registri saranno convalidati all'atto del controllo ispettivo. Nei tabulati meccanografici i nominativi degli assistiti devono risultare in ordine alfabetico;
- b) tabelle di riepilogo annuale dei dati statistici relativi alle pratiche trattate in ciascuna provincia, che devono essere trasmesse al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali da parte delle competenti Direzioni provinciali del lavoro, debitamente verificate e convalidate;
- c) tabelle statistiche, con i dati relativi alla struttura organizzativa ed all'attività, compilate dagli Istituti di patronato, da trasmettere direttamente al Ministero del

Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, con espressa dichiarazione, sottoscritta dal legale rappresentante dell'Istituto, in ordine all'esattezza e veridicità dei dati comunicati.

2. Le sedi delle amministrazioni erogatrici delle prestazioni devono inviare, annualmente, ai servizi ispezione delle Direzioni provinciali del lavoro ed alle sedi degli Istituti di patronato competenti per territorio, gli elenchi nominativi e le tabelle contenenti le risultanze statistiche dalle medesime elaborate. Gli elenchi ed i tabulati di cui al presente articolo costituiscono inoltre valido supporto di valutazione da parte dei predetti ispettorati in sede di verifica e convalida delle tabelle di cui al comma 1, lettera b).

3. Ciascuna sede degli Istituti di patronato è tenuta a conservare, per cinque anni ed a presentare per i controlli, tutta la documentazione riguardante l'attività svolta nonché gli appositi registri di apertura e chiusura delle pratiche o tabulati meccanografici sostitutivi e quanto utile ai fini della valutazione dell'efficienza e dell'assistenza prestata. La documentazione è conservata in modalità cartacea ovvero in modalità digitale secondo le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni.

*Nota all'art. 11:*

– Il testo dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa - Testo A»), è il seguente:

«Art. 3 (R) Soggetti. 1. Le disposizioni del presente Testo unico si applicano ai cittadini italiani e dell'Unione europea, alle persone giuridiche, alle società di persone, alle pubbliche amministrazioni e agli enti, alle associazioni e ai comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei Paesi dell'Unione europea. (R)

2. I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero. (R)

3. Al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. (R)

4. Al di fuori dei casi di cui ai commi 2 e 3 gli stati, le qualità personali e i fatti, sono documentati mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale, dopo aver ammonito l'interessato sulle conseguenze penali della produzione di atti o documenti non veritieri».

– Il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni e integrazioni («Codice dell'amministrazione digitale»), è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 16 maggio 2005, n. 112, So.

#### Art. 12

1. Ai fini dell'applicazione di quanto previsto dall'articolo 13, comma 7, lettera c), della legge, in ordine alla definizione dei criteri di verifica della qualità per le attività svolte e per l'organizzazione degli Istituti di patronato, nonché allo scopo di valutare l'efficienza e l'efficacia con la quale sono stati svolti i compiti attribuiti alla sede centrale dei suddetti Istituti dall'articolo 7, comma 2, del presente regolamento, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, al termine dell'elaborazione dei dati contenuti nelle tabelle di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b), qualora abbia constatato una discordanza tra i dati dichiarati e sottoscritti dal legale rappresentante ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c), ed i dati riportati nelle suddette tabelle, applica, separatamente sulle tabelle riguardanti l'attività in Italia e l'attività all'estero, i seguenti criteri:

- a) in caso di scostamento fino al due per cento, lo scostamento percentuale viene ridotto del cinquanta per cento;
- b) in caso di scostamento superiore al due per cento ed inferiore o pari al cinque per cento, viene confermata la percentuale di scostamento;
- c) in caso di scostamento superiore al cinque per cento, lo scostamento percentuale viene aumentato del cinquanta per cento.

2. In aggiunta al punteggio determinato secondo i criteri di cui al comma 1 del presente articolo, verranno riconosciuti ulteriori 0,25 punti per ogni intervento riconosciuto finanziabile avviato con modalità telematiche e definito positivamente, sulla base di apposito elenco nominativo, rilasciato alle sedi centrali degli Istituti di patronato, dall'amministrazione competente alla definizione del caso.

#### *Nota all'art. 12:*

*Per il testo dell'art. 13, comma 7, della citata legge n. 152 del 2001, si vedano note alle premesse.*

#### Art. 13

1. Alla erogazione del finanziamento, con riferimento a ciascun anno successivo a quello preso in considerazione per l'attività svolta, si provvede con le seguenti modalità:

- a) entro il 31 marzo il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali corrisponde agli Istituti di patronato anticipazioni sulle competenze dovute, nei limiti di cui all'articolo 13, commi 3, 4 e 5, della legge;
- b) entro il 30 aprile gli Istituti di patronato producono al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali le tabelle di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c), ed ai servizi ispettivi delle Direzioni provinciali del lavoro, competenti per territorio, le tabelle di cui alla lettera b) del predetto comma;
- c) entro il 31 dicembre i servizi ispettivi delle Direzioni provinciali competenti per



territorio svolgono le verifiche di controllo a livello periferico e trasmettono al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, entro il mese successivo, gli atti di cui all'articolo 11, comma 1, lettera b).

2. Entro il 31 maggio del secondo anno successivo a quello preso in considerazione per l'attività svolta, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali emana il decreto per la ripartizione definitiva dei fondi affluiti sull'apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero stesso.

#### Art. 14

1. Con decreto del ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali è costituita, presso il Ministero medesimo, una commissione, presieduta dal direttore generale delle politiche previdenziali, composta da:

- a) un dirigente del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali preposto all'Ufficio competente nella materia relativa al finanziamento degli Istituti di patronato;
- b) due funzionari del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali scelti fra quelli preposti alla vigilanza sugli Istituti di patronato con particolari competenze in materia, dei quali uno con funzioni di segretario;
- c) un funzionario in rappresentanza, rispettivamente, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti della Pubblica amministrazione e dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo;
- d) dieci rappresentanti degli Istituti di patronato designati sulla base della loro rappresentatività o sulla base di forme di coordinamento preventivamente costituite ed in grado di esprimere rappresentanze unitarie.

2. Alla commissione di cui al comma 1 è attribuito il compito di:

- a) formulare proposte per l'eventuale revisione delle tabelle di cui all'articolo 6, comma 1;
- b) esprimere parere sulle modalità di rilevazione e riscontro dell'attività e delle strutture degli Istituti di patronato, con particolare riferimento agli interventi per i quali non si dispone di dati delle amministrazioni competenti;
- c) individuare gli interventi di cui all'articolo 11, comma 2, per i quali esista corrispondenza tra le risultanze degli enti e la reale attività effettuata dai patronati, al fine di valutare la possibilità di considerare validi i dati forniti dagli enti stessi;
- d) esprimere valutazioni sul grado di attuazione del presente regolamento.

3. Ciascuno dei componenti effettivi di cui al comma 1 è sostituito, in caso di impedimento, da un supplente.

4. La commissione di cui al presente articolo si riunisce tutte le volte che il presidente lo ritenga necessario o ne sia fatta richiesta da almeno sei componenti e, comunque, almeno una volta l'anno.

#### Art. 15

1. In caso di scioglimento dell'Istituto di patronato, l'organizzazione promotrice ha l'obbligo di:

a) darne comunicazione agli assistiti ed alle amministrazioni erogatrici delle prestazioni nonché, per l'estero, alle autorità diplomatiche e consolari;

b) restituire tutta la documentazione in possesso relativa a prestazioni o interventi non ancora definiti alla data di scioglimento.

2. L'Istituto di patronato ha l'obbligo, in caso di chiusura di una sede provinciale o zonale, di trasferire tutta la documentazione ad altra sede provinciale o ad altra sede zonale e di darne comunicazione all'assistito, al servizio ispettivo della Direzione provinciale del lavoro ed alle sedi territoriali di competenza delle amministrazioni erogatrici delle prestazioni.

## Art. 16

1. Gli Istituti di patronato devono:

a) tenere regolare registrazione di tutti i proventi e di tutte le spese, corredata dalla documentazione contabile secondo i modelli eventualmente predisposti dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali;

b) relazionare al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali in ordine all'attività assistenziale da essi svolta in base alle norme statutarie e sull'utilizzazione del finanziamento;

c) comunicare al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale, il conto consuntivo dell'esercizio stesso redatto in conformità all'apposito schema predisposto dallo stesso Ministero, corredato dalla relazione illustrativa dell'attività svolta e dell'organizzazione, con allegati i nominativi degli organi di amministrazione e di controllo e l'elenco degli operatori e delle persone a qualsiasi titolo utilizzati;

d) mettere a disposizione dei funzionari incaricati delle ispezioni tutti i libri, i registri e gli incartamenti riguardanti le rispettive amministrazioni;

e) conservare per cinque anni e presentare, per eventuali controlli, tutta la documentazione riguardante l'attività svolta e quanto altro utile ai fini della valutazione dei servizi resi.

## Art. 17

1. Il presente regolamento entra in vigore il 1° gennaio 2009.

2. Il decreto del ministro del Lavoro e della Previdenza sociale 13 dicembre 1994, n. 764, è abrogato. Il presente regolamento, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Roma, 10 ottobre 2008

Il ministro: Sacconi

Visto, il Guardasigilli: Alfano

Registrato alla Corte dei Conti il 27 novembre 2008

Ufficio di controllo preventivo sui Ministeri dei Servizi alla persona e dei Beni culturali, registro n. 6, foglio n. 104.

**Circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali  
n. 21 dell'11.6. 2009  
Direzione Generale per le politiche previdenziali - Divisione V**

Decreto ministeriale 10 ottobre 2008, n. 193

«Regolamento per il finanziamento degli Istituti di patronato ai sensi dell'articolo 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152»

*Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 288 del 10.12.2008*

Il 1° gennaio 2009 è entrato in vigore il d.m. 10 ottobre 2008, n. 193, emanato ai sensi dell'art. 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152; nel contempo, ai sensi dell'art. 21, comma 2, della predetta legge, il precedente decreto interministeriale 13 dicembre 1994, n. 764, è stato abrogato.

Le richieste di chiarimento, già intervenute, in ordine ad alcuni profili delle nuove disposizioni regolamentari, e l'esigenza di assicurare, fin dalla prima applicazione del nuovo provvedimento, comportamenti uniformi da parte degli Istituti di patronato, degli Enti previdenziali, nonché dei Servizi ispezione del lavoro in sede di vigilanza, sì da evitare, per quanto possibile, dubbi interpretativi, inducono a fornire alcune direttive applicative.

Il nuovo regolamento, che recepisce istanze ed indicazioni per la piena attuazione della norma di riferimento, ha come obiettivi fondamentali quelli di:

- individuare, attraverso 95 voci tabellari, l'attività sulla cui base definire la ripartizione del contributo al finanziamento degli Istituti evidenziando che l'attività utile ai fini del finanziamento è tutta quella indicata nelle tabelle A, B, C e D, definita positivamente a seguito di provvedimenti emessi con data successiva al 1° gennaio 2009;
- consentire, al fine di una maggiore trasparenza, un confronto tra le risultanze ispettive e le risultanze statistiche degli enti erogatori delle prestazioni;
- rideterminare le quote percentuali di ripartizione delle somme, in relazione all'attività svolta e all'organizzazione degli uffici;
  - ridefinire in misura più puntuale le modalità per l'espletamento dell'attività che dà luogo all'erogazione del finanziamento e le strutture organizzative minime necessarie per una effettiva ed efficiente presenza degli Istituti sul territorio;
- consentire un più puntuale riscontro dell'attività e dell'organizzazione degli Istituti all'estero;
- incentivare la qualità dei servizi resi ai soggetti aventi diritto e disincentivare comportamenti non conformi alle disposizioni vigenti per i relativi effetti in sede di erogazione dei contributi dovuti, attraverso un meccanismo premiante o sanzionatorio applicato all'attività statisticabile espletata nel suo complesso;
- predeterminare le modalità di consultazione dei soggetti interessati e di approfondimento di problematiche complesse con l'istituzione di una Commissione mista.

Preliminarmente occorre evidenziare che il regolamento determina un ampliamento dei servizi che gli Istituti di patronato e di assistenza sociale sono tenuti a rendere a titolo gratuito ai sensi della citata legge n. 152/2001. A fronte di ciò, l'attività più significativa utile ai fini della determinazione delle quote di finanziamento è quella indicata nelle tabelle A, B, C, e D con punteggio superiore allo «0» (zero), definita positivamente a seguito di provvedimenti emessi con data successiva al 1° gennaio 2009.

Quanto alle tabelle sopra richiamate, appare opportuno sottolineare che alcune delle attività dalle stesse rilevate prescindono dal contenuto economico della prestazione richiesta.

Al riguardo, sarà compito prioritario della Commissione di cui all'articolo 14 del regolamento definire le modalità di rilevazione dell'attività svolta, con riferimento specifico alle singole voci, per identificare quelle che potrebbero dar luogo a valorizzazione degli interventi a punteggio con riscontro positivo, senza che vi sia erogazione diretta di prestazioni economiche a favore dell'assistito.

Si precisa che a tutta l'attività di assistenza svolta in sede giudiziaria, come noto, dichiarata dalla legge 152/2001, art. 9, comma 5, «non rientrante tra quelle ammesse al finanziamento di cui all'articolo 13», sarà attribuito il punteggio previsto per la definizione positiva della pratica in fase amministrativa, all'atto del relativo provvedimento amministrativo.

Il regolamento, all'articolo 2, ridetermina la ripartizione del finanziamento attribuendo le seguenti percentuali, in linea con quanto disposto dalla normativa di riferimento:

- attività svolta in Italia 80,00 per cento; all'estero 9,90 per cento
- organizzazione degli uffici in Italia 8 per cento; all'estero 2 per cento
- controllo sedi all'estero 0,10 per cento

L'articolo 3 definisce puntualmente gli interventi di patrocinio utili alla ripartizione del finanziamento, prestati a seguito di esplicito mandato da parte del richiedente, indipendentemente dalla sua adesione all'organizzazione promotrice del Patronato, per conseguire prestazioni in materia previdenziale, comprese quelle di previdenza complementare, socio-assistenziale, di danni da lavoro o alla salute ed interventi ad esse collegati ed autonomamente configurabili; tali interventi sono svolti nei confronti delle amministrazioni italiane ed estere competenti alla definizione degli stessi ovvero alla erogazione delle prestazioni, compresi i fondi pensione.

Appare opportuno specificare che il termine «prestazione» va inteso come richiesta all'Istituto assicuratore, Pubblica amministrazione, Fondo o Cassa di un «servizio» previsto dalla legge, anche senza contenuti di carattere economico.

Di conseguenza gli interventi possono avere per oggetto la richiesta di prestazioni di natura economica e non.

Sono, peraltro, da considerare i contenuti delle prestazioni a prescindere da come vengono denominati dagli Enti, Amministrazioni o Casse.

In linea di principio andranno rilevate nella tabella A tutte le prestazioni comunque denominate equiparabili a quelle elencate nella tabella stessa: ad esempio, le riliquidazioni per motivi contributivi delle pensioni del Pubblico impiego sono equipara-

■ bili alle ricostituzioni delle pensioni Inps, oppure le cessazioni dal lavoro per pre pensionamento sono equiparabili alla pensioni di anzianità. Si fa riserva comunque di comunicare tutte le diverse casistiche che dovessero emergere sul punto.

Le prestazioni all'estero alle quali si riferisce il comma 2 dell'articolo 3, sono riconducibili, tipicamente, alle prestazioni italiane di cui alla voce 8 della tabella D (Assegno sociale): nelle more di un'auspicata mappatura delle predette prestazioni, occorrerà fare riferimento alla legislazione locale per individuare con chiarezza le diverse tipologie rientranti nell'attività statisticabile come sopra indicata.

Le prestazioni autonome a carico di Istituti assicuratori esteri sono quelle alle quali il lavoratore ha diritto avendo maturato i requisiti previsti nello Stato di riferimento: possono ben inquadarsi nella fattispecie le domande inoltrate da sedi estere dei Patronati a favore di lavoratori non italiani, ma che sono stati assicurati in Italia sino al raggiungimento dei requisiti di legge per il diritto alla pensione.

Alle prestazioni in convenzione internazionale sono equiparabili quelle derivanti da accordi bilaterali o multilaterali.

Sono riconosciute le pratiche svolte dalle sedi all'estero dei Patronati che non configurino interventi meramente sollecitatori, ma contribuiscano effettivamente ad abbreviare i tempi di definizione attraverso un'istruttoria ed un completamento della documentazione necessaria.

Anche in questo caso potranno essere valutate le domande inoltrate da sedi estere dei Patronati a favore di lavoratori non italiani ma che sono stati assicurati in Italia, avendo quindi maturato il diritto ad un pro-rata.

Il nuovo regolamento puntualizza, all'articolo 4, la rilevanza del mandato di assistenza e l'efficacia per tutto l'iter della pratica anche quando lo stesso coinvolge più amministrazioni.

Quindi si ribadiscono le caratteristiche del mandato, che presenta gli elementi essenziali e accidentali propri di ogni negozio giuridico. Infatti gli elementi essenziali sono: indicazione del mandatario, sede dell'Istituto di patronato delegata, data, oggetto del mandato, sottoscrizione del mandante e dell'operatore di Patronato, informativa ed esplicita manifestazione del consenso ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

A garanzia della certezza del potere di rappresentanza, nell'ipotesi di successione fra Patronati nella attività di tutela dell'assistito per lo stesso intervento, occorre chiarire che l'Istituto subentrante ha l'onere di comunicare l'avvenuta revoca all'Istituto revocato e agli Enti erogatori delle prestazioni, al fine di non generare incertezze nell'attribuzione della pratica; la stessa, infatti, viene attribuita al Patronato subentrante solo nel caso in cui l'intervento non sia già stato definito positivamente.

Pertanto, si ribadisce l'efficacia del nuovo mandato per le fasi non ancora concluse del procedimento amministrativo e per quelle successive.

L'attività di patrocinio, in sede amministrativa è svolta attraverso due fasi di trattazione, ai sensi dell'articolo 5: una fase amministrativa e una fase di contenzioso amministrativo o amministrativo medico legale.

Pertanto gli interventi utili ai fini del finanziamento sono:

■ 1. La domanda originale.

2. L'intervento successivo che, attraverso una istruttoria o il completamento della documentazione, contribuisca alla definizione della domanda.

3. La richiesta di riesame.

4. L'opposizione.

5. Il ricorso.

Ovviamente gli interventi di cui ai punti 2, 3, 4, 5, se conseguenti alla domanda originale di cui al punto 1, sono riassorbiti dalla stessa.

Gli stessi interventi diventano efficaci ai fini del finanziamento se attivati a seguito di successiva acquisizione di patrocinio e su provvedimenti non già di pertinenza del Patronato mandatario e che non si configurino come meramente sollecitatori.

Pertanto, il mandato può essere attivato anche in un momento successivo alla domanda o al ricorso, purché sia collegato ad un «intervento» che si rivela necessario ai fini della liquidazione della prestazione (es.: consegna di documentazione richiesta dall'Istituto o, comunque, indispensabile alla definizione della domanda: dichiarazioni reddituali, certificati medici, denunce di legge, messa in mora per decorsi termini ecc.).

Al contrario, la semplice trasmissione del mandato – anche se in un momento precedente alla definizione dell'intervento da parte dell'amministrazione destinataria – non collegato ad uno degli interventi efficaci previsti dal comma 2 deve ritenersi come mero intervento sollecitatorio e, pertanto, non rileva ai fini del finanziamento, ferma restando la validità di tale mandato ai fini delle fasi successive del provvedimento o anche per la fase iniziale, qualora la liquidazione della prestazione avvenga dopo il decorso del termine assegnato all'Istituto per provvedere.

Per quanto riguarda la casistica delle prestazioni erogabili d'ufficio, si ritiene debba farsi riferimento ai termini specificamente previsti dalla norma per l'esperimento dell'iter necessario alla definizione delle stesse (es.: i venti giorni previsti per la liquidazione dell'indennità di temporanea da parte dell'Inail); qualora non espressamente previsti, occorre fare riferimento alle norme di legge che, in genere (v. legge 241/1990 e successivi modificazioni e regolamenti attuativi – principio del silenzio/rifiuto), fissano un termine entro il quale la Pubblica amministrazione deve provvedere. Decorso tale termine, è riconosciuto l'intervento di Patronato che ha ottenuto l'erogazione della prestazione.

Tra le novità introdotte dal nuovo regolamento, rivestono particolare importanza le nuove procedure contenute nell'articolo 6, che comportano significative modificazioni nella modalità di gestione dell'attività dei Patronati.

Ove la richiesta di patrocinio comporti l'attivazione di più interventi distinti, ad ogni intervento definito positivamente è attribuito il relativo punteggio.

Risulta, quindi, superato il concetto di «unicità della pratica» risalente al citato d.m. n. 764/1994.

Tale innovazione produce effetti, in particolar modo, in relazione all'attività svolta nei confronti dell'Inail.

Pertanto al momento dell'assunzione del patrocinio si renderà necessario aprire pratiche distinte per ciascun intervento che comporti la richiesta di una prestazione autonoma tra quelle di cui alla tabella «C», anche se tali interventi e tali prestazioni

sono riferiti al medesimo caso: a titolo di esempio si fa riferimento a «indennità di temporanea» e «riconoscimento del diritto a rendita».

Con riguardo al settore Inps, a titolo esemplificativo, si segnalano le prestazioni relative alla «pensione di inabilità» ottenuta a seguito di ricorso medico-legale successivo al riconoscimento del diritto all'assegno di invalidità; alla «indennità di accompagnamento» successiva al riconoscimento dell'assegno o della pensione di invalidità civile ed al «riconoscimento di causa di servizio, equo indennizzo, pensione privilegiata».

Al fine di evitare una doppia statisticazione della pratica di pensione già liquidata in forma provvisoria, la stessa sarà considerata utile per il finanziamento solo al momento del provvedimento definitivo.

Nelle more del pieno adeguamento operativo e dei necessari adeguamenti procedurali, tali da assicurare la completezza e la puntualità delle risultanze statistiche da parte degli istituti erogatori, la verifica ispettiva dei competenti ispettorati del lavoro si baserà prevalentemente sul riscontro cartaceo.

L'articolo 7, dedicato all'organizzazione degli Istituti, nel prevedere una struttura organizzativa articolata in sede centrale, provinciale ed eventualmente sedi regionali e zionali in Italia e sedi operative all'estero, ne fissa, altresì, le caratteristiche minime.

Preliminarmente preme evidenziare che l'articolo in esame detta le condizioni organizzative per la conferma del riconoscimento giuridico dell'Istituto di patronato. Diversamente l'articolo 8 dispone i requisiti relativi alla struttura e all'attività delle sedi utili al riconoscimento del punteggio organizzativo.

Si può verificare che, per un determinato anno, alcune strutture operative possiedano, per motivi contingenti, i requisiti richiesti non per l'intero anno, ma solo per parte di esso. Al riguardo si precisa che il mancato possesso delle caratteristiche indicate nell'articolo 7 dovrà essere obbligatoriamente e tempestivamente comunicato alla locale Direzione provinciale del lavoro.

Ai fini del computo del numero di sedi provinciali utili alla conferma del riconoscimento giuridico del Patronato, la sede sarà riconosciuta se in possesso dei requisiti di cui all'art. 7 predetto per almeno 8 mesi nel corso dell'anno solare. I servizi ispezione del lavoro trasmetteranno al Ministero, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di competenza, l'elenco delle sedi provinciali di Patronato presenti nel proprio ambito territoriale, unitamente all'indicazione temporale della sussistenza dei requisiti di cui all'art. 7.

Ai fini del punteggio organizzativo, si ribadisce che, fermo restando il possesso dei requisiti di cui all'art. 7 per almeno 8 mesi, lo stesso sarà attribuito al raggiungimento, rispettivamente, di almeno 500 punti-attività per le sedi provinciali e 250 per le sedi zionali. Nel periodo dell'anno solare in cui si verifichi la carenza dei requisiti di cui all'art. 7 – che, come più volte ribadito, sono necessari per il riconoscimento giuridico della sede – non sarà resa valida alcuna attività; nel caso in cui la carenza non sia stata comunicata, ma sia stata oggetto di rilevazione d'ufficio da parte dell'ispettorato, non sarà attribuito alcun punteggio di attività per l'intero anno di competenza.

Occorre precisare che, ai sensi del più volte citato art. 7, comma 6, del regolamento di cui trattasi, il venir meno del riconoscimento della sede provinciale comporta di conseguenza il mancato riconoscimento delle sedi zonali ad essa afferenti e dell'attività da esse svolta per l'anno di riferimento, fino al ripristino dei requisiti di cui al suindicato articolo.

Com'è noto le sedi dell'Istituto di patronato possono occupare locali propri o concessi dall'organizzazione promotrice. Appare opportuno specificare che per «organizzazione promotrice» si intende l'Associazione o la Confederazione nazionale di lavoratori con le sue Federazioni statutarie che hanno effettivamente promosso il Patronato. Gli elementi costituenti sono riscontrabili dall'atto costitutivo e dallo statuto. Si esclude, pertanto, che altri soggetti aderenti in diversi momenti alla organizzazione promotrice – per scopi che pure si armonizzino con quelli della organizzazione promotrice stessa – possano qualificarsi promotori essi stessi. Per agevolare il controllo ispettivo ogni sede degli Istituti di patronato deve pertanto conservare agli atti, a disposizione dell'ispettore che effettua l'accesso ispettivo, l'atto costitutivo e lo statuto vigente dell'organizzazione promotrice.

I locali occupati dagli Istituti di patronato dovranno risultare con destinazione uso ufficio o uso commerciale, suffragata da aggiornata attestazione catastale in cui risulti il classamento in categoria appropriata. Tale previsione è finalizzata ad evitare comportamenti impropri e l'utilizzo di sedi «fittizie», magari ubicate in abitazioni private. L'eventuale contratto di locazione dovrà essere intestato al Patronato medesimo o all'organizzazione promotrice intesi come persona giuridica e non potrà essere stipulato *ad personam* dal singolo operatore di Patronato o dal responsabile – a qualsiasi titolo – dell'organizzazione promotrice. Le sedi, infatti, devono essere nella piena e totale disponibilità del Patronato, ad evitare che comportamenti irresponsabili o illeciti da parte degli operatori portino alla chiusura della struttura, con conseguente irreperibilità della documentazione relativa all'attività svolta o in corso di svolgimento da parte del Patronato stesso. È bene ricordare che il Patronato ha una responsabilità nei confronti dell'utenza in quanto detentore di dati anche sensibili che non possono in alcun modo essere a disposizione del solo operatore, se non nelle forme utili allo svolgimento dell'attività istituzionale.

Si chiarisce altresì che gli uffici – pur dovendosi configurare come unità operative strutturalmente e funzionalmente organizzate, chiaramente identificabili [comma 5, lett. a) e b), relativo agli uffici provinciali], e funzionalmente autonome una dall'altra e dall'organizzazione promotrice e dai servizi dalla stessa promossi (comma 7, relativo agli uffici zonali) – possono comunque avvalersi di utenze (telefoniche, elettriche, ecc.) facenti capo all'organizzazione promotrice e fare uso di strumenti in comune con l'organizzazione stessa o con servizi (es. società di servizi) da essa promossi (stampanti di rete, server, router, fotocopiatrici ecc.), senza che ciò pregiudichi il riconoscimento del punteggio organizzativo.

Occorre altresì chiarire che il comma 4 dell'articolo 7 in esame prevede che la sede provinciale, ove istituita, sia ubicata nel capoluogo di provincia. È consentita tuttavia una limitata deroga a tale criterio, autorizzata da questo Ministero, solo se l'apertura della sede in località geografica diversa sia motivata effettivamente da parti-



colare interesse per l'utenza dell'Istituto di patronato e giustificata dall'estensione territoriale del luogo scelto nonché dalla sua vicinanza al capoluogo. Di conseguenza, in caso di deroga, nel comune sede di capoluogo non può operare una struttura con le caratteristiche di ufficio zonale.

Le sedi operative all'estero, che devono avere le caratteristiche della sede provinciale o zonale italiana, possono essere ubicate anche presso organismi promossi dagli Istituti stessi o dall'organizzazione promotrice in osservanza della legislazione locale; copia della documentazione relativa alla costituzione dei predetti organismi deve essere depositata presso questo Ministero e conservata altresì presso le sedi di Patronato presenti nello Stato ospite, ad uso degli ispettori incaricati delle verifiche. Al fine di evitare incertezze interpretative, giova ricordare che gli organismi promossi all'estero devono avere le peculiarità tipiche degli enti di promanazione: associazioni no-profit, finalità assistenziali e tutela dei lavoratori.

Gli Istituti di patronato già riconosciuti alla data di entrata in vigore del regolamento devono adeguare la propria struttura organizzativa, riferita sostanzialmente alle nuove norme sulla configurazione degli uffici delle sedi di Patronato, entro ventiquattro mesi a decorrere dal 1° gennaio 2009.

Ne consegue che per gli anni 2009 e 2010 le sedi di Patronato attualmente esistenti, prive dei requisiti previsti dalla nuova normativa, continuano ad essere valutati secondo i criteri di cui al d.i. n. 764/1994.

In caso del mancato adeguamento alla norma in vigore la penalizzazione non può esclusivamente ricondursi al mancato riconoscimento del punteggio organizzativo in quanto, configurandosi l'ipotesi di cui al comma 13 dell'art. 7, verrebbe meno uno dei requisiti essenziali per la eventuale conferma del riconoscimento giuridico dell'Istituto di patronato (legge 30 marzo 2001, n. 152, articolo 16, comma 2, lettera a).

Presso le varie sedi degli Istituti di patronato opera il personale individuato ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n.152/2001; ovvero lavoratori subordinati dipendenti degli Istituti stessi o dipendenti delle organizzazioni promotrici, se comandati all'attività di patrocinio con provvedimento notificato alla Direzione provinciale del lavoro e, per l'estero, alle autorità consolari e diplomatiche.

Per lo svolgimento delle attività all'estero gli Istituti di patronato possono avvalersi di personale con rapporto di lavoro dipendente con gli organismi previsti dall'articolo 6, comma 4, della legge n. 152/2001, nel rispetto della legislazione di lavoro dello Stato estero.

È opportuno evidenziare al riguardo che il regolamento, secondo il comma 8 dell'articolo 7, non supera il concetto di esclusività del comando precedentemente disposto, se non allorché sia soddisfatto il requisito della consistenza minima di organico di una sede provinciale o zonale, rendendo così possibile l'impiego di ulteriori eventuali operatori presso gli uffici zionali della provincia. Al riguardo, da una interpretazione analogica della norma di cui al comma 8 di cui trattasi, ultimo capoverso, in base al quale un operatore assunto a tempo pieno può essere impiegato in due sedi zionali, purché rispetti l'orario minimo prescritto, è da ritenersi possibile che un operatore con contratto di lavoro – ad es. – di 40 ore settimanali, che rico-

pra il ruolo di responsabile di un ufficio zonale per 18 ore settimanali, possa prestare le restanti 22 anche presso un ufficio provinciale in qualità di terza unità o presso un ufficio zonale in qualità di seconda unità.

Per quanto concerne, in particolare, gli operatori part-time, la formulazione del comma 12 dell'articolo 7 in esame, in base al quale «ai fini del riconoscimento del punteggio organizzativo, per operatore part-time si intende il dipendente del Patronato o dell'organizzazione promotrice che presti la sua opera in posizione di comando per un numero non inferiore a 18 ore settimanali», consente di affermare che possono esistere contratti di lavoro per dipendenti impiegati per tempi inferiori alle 18 ore, ma, in tale circostanza, i dipendenti stessi non potranno essere considerati nel numero delle unità necessarie ai fini del riconoscimento del punteggio organizzativo della struttura interessata. In ogni caso ai fini del riconoscimento della sede e, quindi, del riconoscimento della sua operatività, l'operatore part-time non può prestare la sua opera per un numero inferiore a 18 ore. Il comma 5 prevede, in particolare, che la sede provinciale debba avvalersi di almeno un operatore a tempo pieno in qualità di responsabile nonché di un operatore anche part time e osservare un orario di apertura al pubblico non inferiore a 30 ore settimanali.

Il comma 6 stabilisce che gli uffici zionali, a cui deve essere addetto almeno un operatore anche a tempo parziale, devono osservare un orario di lavoro non inferiore a 18 ore settimanali complessive, di cui non meno di 10 di apertura al pubblico.

La mancanza di anche uno dei requisiti sopra richiamati per più di quattro mesi nel corso dell'anno solare, come più volte ricordato, non consentirà il riconoscimento delle sedi, fatti salvi i casi di avvio dell'ufficio.

Appare opportuno puntualizzare che per i Patronati di nuova costituzione la corresponsione del finanziamento sarà effettuata solo a seguito del riscontro effettivo dell'attività da parte dei competenti Servizi ispezione del lavoro.

Gli Istituti di patronato comunicano al Servizio ispezione della Direzione provinciale del lavoro, territorialmente competente, nei 30 giorni antecedenti, l'apertura della sede provinciale e/o zonale, unitamente all'elenco degli operatori con rapporto di lavoro a tempo pieno ed a tempo parziale e dei collaboratori, indicati nell'articolo 6 della legge n.152/2001, nonché l'orario giornaliero e settimanale di apertura al pubblico delle suddette sedi.

Copia conforme della predetta documentazione deve essere altresì comunicata alle competenti sedi periferiche delle amministrazioni erogatrici delle prestazioni.

Analoghi dati relativi alle strutture ed agli operatori all'estero devono essere comunicati – nei tempi suindicati – a questo Ministero ed alle Autorità diplomatiche e consolari, specificando la tipologia di sede (provinciale o zonale).

È opportuno ricordare che ogniqualvolta si dovessero determinare delle variazioni nei dati, esse dovranno essere comunicate agli stessi destinatari sopramenzionati.

Al fine di dare completa e puntuale attuazione all'articolo 10, commi 3 e 4, del regolamento in esame, i Servizi ispezione del lavoro devono, in caso di contestazione dei dati dichiarati dal Patronato e di eventuali controdeduzioni relative a motivi di

disaccordo sulle risultanze degli accertamenti ispettivi, fornire – nello stesso verbale – ampia contezza delle determinazioni adottate.

In ordine alla definizione dei criteri di verifica della qualità dei servizi erogati, si evidenzia che con l'articolo 12 è stato introdotto un meccanismo premiale-sanzionatorio finalizzato essenzialmente a garantire una più puntuale statisticazione dell'attività espletata, nonché un incentivo alla trattazione delle pratiche in via telematica. In particolare, il comma 2 prevede – al momento del saldo – l'attribuzione per ogni intervento definito positivamente con punteggio superiore allo 0 (zero) di un ulteriore punteggio pari allo 0,25%; si precisa, al riguardo, che tale eventuale incremento non rileva ai fini del computo del punteggio minimo previsto per l'attività ex articolo 8, comma 2.

Alla luce delle recenti novità normative introdotte dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria –, che, tra l'altro, impongono la riduzione dell'utilizzo della documentazione cartacea e la diffusione delle procedure informatiche, assume un rilievo fondamentale l'avvio di un processo di cambiamento in un delicato settore di attività di questa direzione generale, quale è quello della vigilanza sugli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

In tale ambito la scrivente sta predisponendo i nuovi registri di apertura e di chiusura pratiche, unitamente ad appositi modelli di rilevazione statistica dell'attività.

Al riguardo questa amministrazione si riserva, a breve, di fornire ulteriore comunicazione.

Analoga comunicazione sarà data in ordine alle pratiche legate alla materia dell'immigrazione di cui al protocollo d'intesa Ministero dell'Interno - Patronati (Tabella D - voci 10, 11 e 12).

Si richiama l'attenzione degli Enti in indirizzo sull'importanza di una puntuale attuazione delle nuove disposizioni, evidenziando che eventuali ulteriori problematiche che dovessero emergere in sede applicativa saranno oggetto di successive specifiche note di chiarimento.

Il direttore generale  
prof. Giovanni Geroldi

## **Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 15.12.2009**

Decreto ministeriale 10 ottobre 2008, n. 193

«Articolo 7: organizzazione delle sedi e destinazione ad uso ufficio»

Con riferimento al decreto citato in oggetto, si forniscono, di seguito, i chiarimenti richiesti da codesti istituti in ordine alla destinazione d'uso ufficio dei locali in cui è svolta o si intende svolgere l'attività di Patronato.

Preliminarmente si richiamano alcune considerazioni di carattere generale.

La destinazione d'uso di un immobile, o meglio di una unità immobiliare, risulta dall'attribuzione catastale ad esso assegnata; è immediatamente verificabile effettuando una visura catastale all'Ufficio del Territorio di competenza, dalla quale deve comparire la destinazione aggiornata dell'immobile. Tale documento è da ritenersi l'esatta identificazione che accompagna l'unità immobiliare negli atti ad essa connessi.

Dal 1939 è iniziata la costituzione del nuovo catasto edilizio urbano (Nceu) allo scopo di accertare e censire tutte le proprietà immobiliari urbane e determinarne la rendita; lo stesso è entrato in conservazione dal gennaio 1962 assumendo una rilevante importanza in quanto, se puntualmente aggiornato, consente di «materializzare» l'immobile urbano censito fornendo dati in grado di soddisfare i compiti civili e fiscali richiesti.

La denuncia catastale è di norma l'ultimo passo che accompagna l'iter costruttivo di un immobile e raffigura l'assetto finale di uno stabile prima dell'utilizzo del medesimo.

Nel merito, per rendere adattabili all'utilizzo prefissato dal decreto in epigrafe le unità immobiliari che non siano già per destinazione originaria «ad ufficio» – categoria catastale A/10 – oppure con destinazione «a negozio/bottega» – categoria catastale C/1 –, occorre provvedere alla loro conversione d'uso con denuncia di variazione al sopra citato Nceu.

L'obbligo della denuncia spetta per legge ai proprietari dell'immobile, ai legali rappresentanti nei casi di società o di associazione e, in mancanza di amministrazione, spetta ad ogni socio o componente della ditta. Un tecnico libero professionista, quindi, verificherà la compatibilità e redigerà una dichiarazione, attribuendo all'unità in trattazione l'esatto gruppo di appartenenza.

La destinazione d'uso di un immobile, in ogni caso e, quindi, anche per uso ufficio, deve essere condivisa e non in contrasto con le destinazioni possibili previste dagli strumenti urbanistici comunali per gli immobili nel territorio di competenza.

La normativa urbanistico-edilizia non esige che un immobile rimanga sempre con l'originaria destinazione, ma ogni mutamento di destinazione d'uso, specie se conseguito attraverso la realizzazione di opere, è soggetto al regime che governa l'intervento da attuare (permesso di costruire o denuncia di inizio attività - Dia).

La materia è disciplinata dal Testo unico di cui al d.p.r. n. 380/2001 e successive modificazioni ed integrazioni, il quale all'art. 10, comma 2, prevede che: «le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività».

Pertanto, per ogni caso specifico occorre fare riferimento alla normativa locale di cui ogni ufficio tecnico comunale è competente, sia per mutamenti senza esecuzione di opere nell'ambito di categoria compatibile alle singole zone territoriali omogenee (in molti casi possibili senza titolo abilitativo), sia per mutamenti con lavori non comportanti modifiche all'aspetto esteriore, volumetrie e superfici (subordinati a denuncia di inizio attività) e a maggior ragione per interventi che comportino opere che vadano ad incidere su volumetrie, sagome, ecc. (subordinati a permesso di costruire).

Non è quindi sufficiente che il Patronato esibisca un contratto di locazione, in cui sia espressamente previsto che i locali si concedono per il solo uso ufficio o commerciale pur essendo accatastati con categoria civile abitazione.

La destinazione dei locali ad uso ufficio, come per tutte le altre destinazioni, è soggetta al rispetto di tutti i requisiti definiti dalla normativa urbanistico-edilizia e dai regolamenti d'igiene locali che costituiscono il riferimento cui adeguarsi qualunque sia l'attività da svolgere all'interno dei locali. Ogni prescrizione non può essere disattesa ed in particolare non possono esserlo le norme in materia d'igiene e di sanità pubblica, nonché le prescrizioni tecniche necessarie a garantire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Tanto premesso, l'ispettore del lavoro avrà cura di accertare presso la sede oggetto di verifica il possesso di ogni documentazione utile a dimostrare l'esatto accatastamento dell'immobile, secondo quanto previsto dal decreto in epigrafe nonché dalla circolare attuativa n. 21 dell'11 giugno 2009.

Nelle more di adeguamento di tutte le sedi di Patronato al dettato normativo, comprese quelle ubicate presso le relative organizzazioni promotrici, si ritiene possa essere accettata dagli ispettori documentazione certa attestante l'avvio della procedura di regolarizzazione.

Il direttore generale  
prof. Giovanni Geroldi

Campagna di comunicazione Inca 2010

# Patronato **INCA**

## Tutti i sinonimi della tutela



Milioni di persone rinunciano ai loro diritti, spesso perché non sanno come farli valere. Per questo c'è l'Inca, che offre i suoi servizi, assicurando l'assistenza e la tutela necessarie. Il pensionamento, il lavoro, la maternità, gli infortuni, le malattie professionali, il rinnovo e il rilascio dei permessi di lavoro sono eventi della vita sui quali si fonda la missione del Patronato. INCA: la parola giusta, al momento giusto.



PATRONATO  
INCA CGIL

Numero attivo dal lunedì al venerdì, 10 alle ore 18  
il sabato e una telefonata gratuita

**848 854388**

[www.inca.it](http://www.inca.it)

Campagna di comunicazione Inca 2009

Ogni giorno  
tuteliamo i tuoi **diritti.**



**Passato, presente, futuro.**  
*Sempre al tuo fianco.*

Da più di 60 anni vicini ai lavoratori, agli immigrati, alle donne, ai pensionati, ad ogni singolo cittadino, in maniera concreta per fornire assistenza e consulenza gratuite per previdenza sociale, disabilità, pensioni, maternità, infortuni, malattie professionali e permessi di soggiorno.



PATRONATO  
INCA CGIL

Numero attivo nei giorni feriali dalle 10 alle ore 18  
al costo di una chiamata urbana

**848 854388**

[www.inca.it](http://www.inca.it)

**Campagna di comunicazione Inca 2008**

Le conseguenze del **lavoro insicuro**  
riguardano tutti.



**INCA CGIL**  
in soccorso ai tuoi diritti.



**LAVORO INSIKURO?  
VINCAHO I DIRITTI.**

**CGIL**



**PATRONATO  
INCA CGIL**

Il **Patronato INCA CGIL** interviene per dare **supporto**  
e **assistenza gratuita** alle vittime del **lavoro insicuro**  
e ai loro familiari, affinché tutti i diritti vengano riconosciuti.

**848 854388**  
**www.inca.it**

Numero attivo  
nei giorni feriali  
dalle ore 10 alle 18  
al costo di una  
chiamata urbana.



# Le Guide Inca Cgil ai diritti



## Mamme e papà che lavorano

### GUIDA AI DIRITTI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Aldo Amoretti*

**Pagine 304, € 25,00**



## Oltre le barriere

### GUIDA AI DIRITTI DEI DISABILI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Augusto Battaglia*

**Pagine 320, € 25,00**



## La pensione degli operai agricoli

### GUIDA ALLE PENSIONI CON CONTRIBUZIONE AGRICOLA E MISTA

A cura del Patronato Inca Cgil

*Prefazione di Giorgio Scirpa*

**Pagine 120+Cd-rom, € 20,00**



## Conoscere per tutelare

### GUIDA ALLE PRESTAZIONI PER GLI INVALIDI CIVILI, CIECHI E SORDOMUTI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Salvatore Casabona*

**Pagine 280+Cd-rom, € 25,00**



## Danni da trasfusione e da vaccinazione

### LA NUOVA FRONTIERA DELLA TUTELA

*Prefazione di Enrico Moroni*

*Premessa di Gianaristide Norelli*

**Pagine 368+CD Rom, € 25,00**



## Assenze dal lavoro per motivi di salute

### GUIDA AI DIRITTI DEI LAVORATORI

A cura del Patronato Inca Cgil

*Presentazione di Carla Cantone*

**Pagine 312, € 25,00**



Elenchi delle malattie  
di probabile  
origine lavorativa

**MANUALE AGGIORNATO  
AL DM 14 GENNAIO 2008**

SECONDA EDIZIONE

A CURA DI

L. Festucci, T. Tramontano,  
V. Zanellato e Consulenza  
medico-legale

**pagine 60 + Cd-rom  
euro 10,00**



Le nuove tabelle  
delle malattie professionali  
in industria e agricoltura

**DI CUI AL DM 9.4.2008  
(G.U. N. 169 DEL 21.7.2008)  
IN ORDINE ALFABETICO**

A CURA DI

Tiziana Tramontano,  
Valerio Zanellato

**pagine 167 + Cd-rom  
euro 10,00**



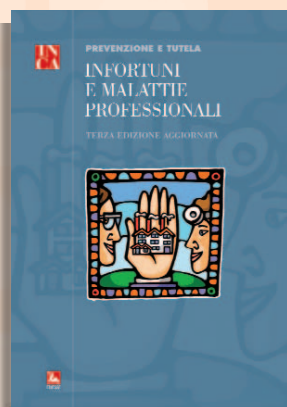
Le prestazioni  
del Servizio sanitario  
nazionale

per gli italiani all'estero  
e per gli stranieri in Italia

A CURA DI

M.P. Sparti, E. Gennaro

**pagine 160, euro 10,00**



Infortuni e malattie  
professionali

**PREVENZIONE E TUTELA**

TERZA EDIZIONE AGGIORNATA

A CURA DI

M. Bottazzi, T. Tramontano

**pagine 208, euro 10,00**



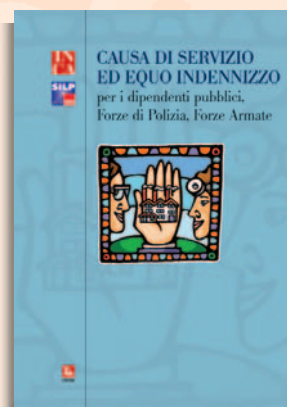
Revisioni Inail

**ISTRUZIONI PER L'USO**

A CURA DI

T. Tramontano, V. Zanellato

**pagine 100, euro 10,00**



Causa di servizio  
ed equo indennizzo

per i dipendenti pubblici,  
Forze di Polizia, Forze Armate

A CURA DI

C. Bruno, L. Festucci

**pagine 136 + Cd-rom  
euro 10,00**



# Notiziario Inca 2-3/2010