

La costituzione degli enti di patronato in Italia

Prima parte

di Riccardo Rizza [*]



Il mutualismo all'origine della nascita

La nascita degli Enti di patronato in Italia non può non ricondursi che alla storia dell'assistenza pubblica, della previdenza sociale e del ruolo del soggetto sindacale associativo.

L'esigenza di fornire assistenza agli strati più poveri della società è già presente nelle società dell'Europa pre-industriale.

A fianco del ruolo affermato in tal senso della Chiesa e delle varie confessioni religiose si sviluppa l'iniziativa degli ordinamenti statuali, attraverso una regolamentazione giuridica in materia.

Si assiste pertanto ad un passaggio della funzione di protezione dei deboli dalla Chiesa alla Società e da questa allo Stato.

Allo stesso tempo cambia anche l'identità del soggetto passivo del diritto di assistenza che viene individuato prima nel lavoratore e successivamente nel cittadino. Questo percorso è caratterizzato dal passaggio dalle mutue a carattere volontario con protezione assicurativa dei soci, ai sistemi previdenziali che operano sulla base del finanziamento contributivo assicurato dai lavoratori dipendenti, fino ad arrivare a modelli in cui la base del finanziamento del sistema assistenziale è assicurata dalla fiscalità generale.

Per ciò che concerne le società di mutuo soccorso le stesse sono inquadrare come associazioni volontarie di lavoratori fondate sul principio dell'autogoverno all'interno del movimento operaio in tutti i paesi che nel corso dell'Ottocento si stavano industrializzando. Il mutualismo costituisce in tale contesto la prima manifestazione di solidarietà tra lavoratori dipendenti, l'opportunità di tutelare il lavoratore, in assenza di ogni copertura legislativa o contrattuale, di fronte ad eventi imprevisti che doveva affrontare: la malattia, l'infortunio, la disoccupazione.

In Italia fino agli anni Ottanta un'unica associazione assolve prevalentemente a due funzioni, quella del mutuo soccorso fra i lavoratori e quella della resistenza contro gli imprenditori.

Nella seconda metà del XIX secolo in Italia inoltre assistiamo all'affermazione delle assicurazioni obbligatorie. Nel 1898 viene promulgata la prima legge per le assicurazioni obbligatorie in Italia, ovvero quella contro gli infortuni sul lavoro dei dipendenti dell'industria. L'obbligatorietà dell'assicurazione per l'invalidità e

la vecchiaia comporta anche il graduale declino del mutualismo volontario.

L'evoluzione del mutualismo italiano è caratterizzata da una sua crescente "proletarizzazione" fino a lasciare il posto ad esperienze associative e sindacali maggiormente in sintonia con la nuova realtà sociale ed economica.

Il primo riconoscimento con il D.LGS. n. 1450/1917

La legge 17 marzo 1898, n.80 che rese obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, segna un salto di qualità nella tutela dei diritti fondamentali, che non possono più dipendere dalla volontà dei singoli ma devono essere garantiti obbligatoriamente a tutti attraverso lo Stato. In questa fase decisiva entrano in gioco i patronati con l'avvio dell'attività di patrocinio.

Per patrocinio, sul piano concettuale, si intende una attività essenzialmente tecnica, che assume però, anche un "contenuto etico-sociale, in quanto rivolta a realizzare, mediante adempimenti tecnici, la tutela e la difesa di un diritto menomato e non riconosciuto".

Tale attività di patrocinio, nata inizialmente come "attività libera", acquistò consistenza operativa con lo svilupparsi delle forme assicurative, quando cioè, verso la fine del 1800, tra la parte datoriale e il lavoratore, si inserì l'Istituto assicuratore; inserimento che, riducendo la responsabilità e quindi il rischio finanziario del datore di lavoro, offriva al lavoratore una specie di garanzia. Le circostanze, che in quel periodo segnarono il sorgere del servizio di tutela

assicurativa furono, innanzitutto, la necessità per il lavoratore di avere (a seguito dell'assicurazione volontaria introdotta dalla legge 1893) un valido patrocinatore in sede di rivendicazione in contenzioso del risarcimento dell'infortunio subito; ed in secondo luogo, la necessità di avere un appoggio nei confronti dell'Istituto chiamato dalla successiva legge del 1898 a gestire l'assicurazione obbligatoria, nella fase di accertamento amministrativo del diritto all'indennizzo, soggetto ad una complessa procedura di riscontro tecnico e pratico.

Il conseguimento delle prestazioni non era facile, inoltre c'era anche l'esigenza di organizzare un'assistenza di tipo medico legale che nasceva dalla constatazione che i lavoratori si trovavano spesso in contrasto con coloro che dovevano interpretare ed applicare le leggi sociali, spesso complicate e controverse, ed erano costretti a ricorrere ai buoni uffici di privati intermediari e speculatori per far valere le loro ragioni, a prezzo sempre di gravi sacrifici morali e finanziari. Si andarono così creando i primi patronati appoggiati dalle Camere del lavoro contestualmente ad altri costituiti da privati che, sia pure mossi da motivi umanitari, non potevano non perseguire scopi di guadagno. Altri furono costituiti da enti diversi che erano spinti da motivi di ordine politico: uffici del lavoro sorti presso amministrazioni comunali e provinciali.

Le organizzazioni sindacali maturavano la piena coscienza che la rappresentanza e la tutela dei lavoratori nelle controversie per l'applicazione delle leggi previdenziali in fase amministrativa dovessero essere esercitate dai lavoratori stessi, a mezzo di loro organismi, essendo soltanto loro capaci di comprendere l'importanza e l'urgenza di definirle rapidamente e favorevolmente, proprio perché parte in causa, e di assolvere alla funzione assistenziale senza fini di lucro o di altra natura.

La prima disciplina giuridica dell'attività di patronato che riconosce agli istituti medesimi una propria personalità giuridica e ne fissa un distacco dagli enti fondatori, si trova nel decreto legislativo n. 1450 del 23 agosto 1917, che estese l'assicurazione infortunistica ai lavoratori agricoli colpiti da infortuni sul lavoro e ai loro aventi causa.

In base a questa normativa si realizzava la prima scissione funzionale tra enti fondatori, obbligati a determinati adempimenti di ordine giuridico ed economico nei confronti degli istituti di patronato, e questi ultimi, che a seguito dell'approvazione ministeriale potevano stare in giudizio per la tutela dei diritti e per la difesa di lavoratori infortunati e dei loro aventi causa.



Sono così considerati per la prima volta in Italia dalla legge i patronati di assistenza ai lavoratori per il conseguimento delle prestazioni previdenziali la cui costituzione è contestuale al divieto di intermediazione da parte di terzi, quindi fin dall'origine si pongono come elemento di normalizzazione e di moralizzazione del contenzioso in materia.

Negli anni successivi, con il proseguire dell'estensione delle forme assicurative, si ingrandisce l'azione dei patronati e si giunge, nel 1922, alla nascita di una Federazione nazionale degli istituti di patronato e, nello stesso anno, alla costituzione del "Patronato nazionale medico legale per gli infortuni agricoli per le assicurazioni sociali".

Successivamente l'art. 27 del decreto n. 3184 del 30 dicembre 1923 stabilì che, anche per le prestazioni pensionistiche, il patrocinio dei lavoratori poteva essere affidato esclusivamente agli istituti di patronato e di assistenza sociale approvati dal Ministero per l'economia nazionale.

A gennaio del 1925 risultavano autorizzati a funzionare n. 63 istituti di patronato e di assistenza. La reazione fascista non poteva tollerare che questa esplosione democratica di iniziative nel settore assistenziale durasse e si espandesse nelle altre province e località per cui vennero aboliti con decreto ministeriale del 26 giugno 1925 tutti i patronati e si costituì un unico patronato denominato "Patronato Nazionale per L'Assistenza Sociale" (PNAS).

Nel suo statuto, esso veniva qualificato come organo tecnico delle organizzazioni fasciste dei sindacati dei lavoratori a mezzo del quale si provvedeva all'assistenza medico legale dei propri rappresentanti nelle pratiche concernenti le assicurazioni sociali, concessa in forma gratuita (salvo il rimborso spese per i documenti da esibire), e i cui finanziamenti venivano erogati dalle associazioni sindacali, dal Ministero e dal fondo speciale delle Corporazioni.

La stretta dipendenza politica del patronato unico dal fascismo, gli interessi gerarchici in gara ne fecero in breve tempo un organo avulso dalle reali esigenze delle masse lavoratrici nel campo dell'assistenza sociale, pronto al più sfacciato collaborazionismo con gli istituti assicuratori per risolvere la litigiosità con procedure conciliative.

Ciò naturalmente non annulla la considerazione che il nuovo patronato fece compiere un balzo avanti, almeno nel senso quantitativo, all'assistenza sociale.

Con la caduta del regime fascista viene abolito il patronato nazionale (decreto ministeriale 29 ottobre 1942) e si assiste al proliferare delle associazioni sindacali libere le quali provvedono a costituire nuovi patronati a tutela dei lavoratori tanto che venne approvata una nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio. Infatti, venne nell'ordinamento giuridico il D.L.C.P.S. 29 luglio 1947, n.804 che così recita all'articolo 1 "L'esercizio dell'assistenza e tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere contemplate dalle leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, spetta agli istituti di patronato e di assistenza sociale". Tale decreto delinea il contesto normativo indicando i procedimenti necessari per il riconoscimento degli enti di patronato definendone compiti e strutture.

L'art. 12 dello "Statuto dei lavoratori"

Un arricchimento del ruolo dei Patronati si è avuto con l'approvazione dell'art. 12 della legge 20/05/1970, n. 300 comunemente conosciuta come "Statuto dei lavoratori".

In questa legge all'art 12 si realizza un momento decisivo per i patronati ovvero viene loro consentito di operare all'interno delle fabbriche e degli altri posti di lavoro cioè nell'ambiente naturale dei lavoratori, inserendosi a pieno titolo all'interno di quei processi di trasformazione economica e sociale per i quali il movimento sindacale si era reso sollecitatore e promotore. La nuova dimensione normativa consente dunque al patronato di approfondire le proprie esperienze in ordine alle reali condizioni di vita dei lavoratori, di estendere la propria attività nel campo degli infortuni e delle malattie del lavoro, di allargare la sfera dei propri poteri di intervento.

La presenza dei patronati nei posti di lavoro segna, pertanto, una svolta decisiva nei rapporti tra potere padronale e potere sindacale nelle aziende, poiché sostituisce un nuovo tipo di tutela assistenziale a quella "paternalistica" che gli imprenditori in passato svolgevano tramite l'utilizzazione strumentale degli assistenti sociali.

Inoltre, la possibilità di un maggior contatto con i lavoratori e quindi con i loro problemi quotidiani nell'ambito della vita di fabbrica, permetteva al patronato non solo di svolgere quella che era la sua attività istituzionale di carattere tecnico-amministrativo nel campo previdenziale, ma di spiegare altresì una azione rivolta alla riabilitazione del lavoro, inteso nel suo essenziale valore umano ed in particolare alla difesa della integrità fisica e alla tutela del lavoratore.

In questo contesto il patronato viene visto come istituto portatore di elementi di rilievo ed efficacia rispettivamente disponendo di un cospicuo bagaglio di esperienze, di conoscenze tecniche e giuridiche sulle disposizioni antinfortunistiche e sulle malattie professionali, favorendo una migliore impostazione e risoluzione del problema, avvalendosi all'uso dei mezzi offerti dall'art. 9 dello Statuto dei lavoratori, il quale permette indagini, ricerche e rilevazioni nelle fabbriche e negli altri luoghi di lavoro allo scopo di prevenire il verificarsi di infortuni, di malattie professionali e malattie comuni tra i lavoratori in conseguenza delle condizioni ambientali in cui si effettua il lavoro.

Inoltre, l'attività viene vista utile in sede di controllo sull'uso delle sostanze nocive, che sempre in maggior misura trovano impiego nei processi produttivi. Operando, quindi, all'interno delle fabbriche e dei posti di lavoro si evince come la stessa ha reso servizi di grandissima utilità sociale, sollevando l'uomo dal condizionamento dell'organizzazione scientifica del la-



voro e sottraendolo a quei fenomeni di nevrosi e di alienazione dovuti ai processi di lavorazione. Tuttavia i danni non trovano sempre adeguata risposta nel risarcimento ecco perché è necessario si sostiene “prevenire” e per fare ciò si evidenzia la necessità che si stabiliscano stretti contatti tra patronato e Consigli di fabbrica e una più intima collaborazione tra patronato e Sindacato, non solo perché soltanto i Sindacati possono stipulare accordi che prevedono e regolamentano lo svolgimento delle attività dei patronati nella fabbrica, ma anche perché tra l’azione del patronato, intesa alla prevenzione degli infortuni e delle malattie e le finalità del Sindacato, che mira al generale miglioramento della condizioni di lavoro, si realizza una sostanziale identità di obiettivi.

La Legge n. 112/1980

Al principio degli anni Ottanta l’azione degli enti di patronato si confronta con l’innovazione legislativa. Nel tentativo di porre termine all’annosa questione della qualificazione in senso pubblicistico o privatistico dei patronati, il legislatore interviene con una norma autodefinentesi di interpretazione autentica del decreto del 1947 e con la legge 112 del 1980 si vanno a inquadrare gli istituti di patronato nella sfera delle persone giuridiche private, titolari di un servizio che gestisce interessi collettivi. Dunque il patronato va a gestire una funzione di interesse pubblico, di tutela e di assistenza dei lavoratori per il conseguimento dei diritti previdenziali in sede amministrativa e in quella giudiziaria, con la regola della gratuità e senza distinzione alcuna per l’adesione o meno degli assistiti all’istituto.

La legge, che nell’intitolazione si autoqualifica di “interpretazione autentica”, è stata occasionata, come emerge esplicitamente dai lavori preparatori, dalla volontà politica di sottrarre alcuni amministratori di patronati, implicati in vicende giudiziarie, alla imputazione per il reato di peculato. Le sue conseguenze però vanno ben al di là di questo fine specifico.

La inequivocabile qualificazione legislativa comporta ad esempio la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie derivanti dal rapporto di impiego con gli istituti di patronato (la giurisprudenza precedente alla legge ha invece costantemente affermato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; tra le ultime, cfr.: Cass., 11/12/1979, nn. 6445 e 6446, in Foro it. Rep., 1979, voce Impiegato dello Stato, nn. 266 e 267; Cass., 7/6/1979, n.3230, ivi, voce



cit. n. 270; Cass., 29/5/1979, nn. 3118 e 3119, ivi, voce cit., nn. 268 e 269).

Un’altra conseguenza di notevole rilievo concreto è costituita dal fatto che in tal modo viene superato il grave problema della impossibilità per il pubblico funzionario od organismo di delegare le proprie attribuzioni, problema che creava ingenti ostacoli alla utilizzazione degli attivisti esterni.

L’intervento legislativo ha peraltro suscitato rilevanti critiche, specie in sede giurisprudenziale.

Le Sezioni Unite della Cassazione ne hanno contestato il carattere interpretativo e la conseguente retroattività, rilevando che la legge contiene alcune norme (artt. 4 e 5) contrastanti con l’affermata natura meramente dichiarativa. A parere della Corte di cassazione, quindi, i rapporti esauriti prima dell’entrata in vigore della legge 27 marzo 1980, n. 112, conservano natura pubblicistica e rimangono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo (in tal senso, da ultime, cfr. Cass., 24/10/1988, nn. 5740-5741; Cass., 3/2/1988, n. 1050; in Foro it. Rep., 1988, voce Previdenza sociale, nn. 1031, 1030 e 1037).

In particolare gli anni 80 dunque vedono il dibattito e il ruolo del patronato caratterizzarsi per i seguenti aspetti:

- a. quello di una definizione più puntuale del quadro normativo di riferimento (la legge n. 112/1980) in particolare quello del finanziamento visto il proliferare dei patronati;
- b. la presenza del patronato e un suo forte contributo all’interno del dibattito di tutti i grandi temi sociali che in quel momento si stanno sviluppando in Italia in particolare il tema della riforma sanitaria, quello dell’assistenza, della riforma del pensionamento di invalidità e anche il tema della tutela in materia di infortuni sul lavoro.
- c. La forte attenzione al fatto che patronato e sindacato sono due soggetti che devono integrarsi reciprocamente.

L'innovazione legislativa rafforza l'idea di un patronato parte integrante del movimento sindacale; lo stretto legame esistente si manifesta, infatti, nell'impegno diretto del sindacato sui problemi sociali e nell'azione del patronato sui problemi della contrattazione e dell'organizzazione del lavoro.

La tutela dei diritti individuali del lavoratore rimane l'attività specifica del patronato ma è l'organizzazione la sintesi delle situazioni di bisogno sociale emergenti dall'esperienza, nei luoghi di lavoro e nel territorio, che realizza il vero patrocinio sociale, quello che, ricercando e trovando sbocchi di pressione politica nell'organizzazione sindacale, assurge veramente a livelli significativi, per qualità e dimensione, dell'interesse pubblico.

Il D.M. n. 764/94

Gli anni '90 si caratterizzano per l'introduzione nel nostro ordinamento del decreto interministeriale del 13 dicembre 1994, n. 764, recante il nuovo regolamento per l'erogazione del contributo al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

La nuova normativa, nel riaffermare ruolo e funzioni di rilievo sociale degli Istituti di patronato, tracciati dalla richiamata legge istitutiva n. 804/1947, risponde ad obiettivi di particolare significato mirati a garantire la massima trasparenza del sistema di finanziamento, la piena conoscibilità dei dati, l'efficacia dei raffronti fra le rilevazioni dell'attività effettuate dai Patronati e dagli Enti erogatori delle prestazioni, la facilitazione delle operazioni di controllo da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e degli Ispettorati provinciali del lavoro.

Tra gli obiettivi particolare rilevanza assumono:

- consentire l'individuazione di un più ristretto numero di pratiche sulla cui base definire la ripartizione del contributo al finanziamento degli istituti, una maggiore trasparenza e verifiche approfondite da parte degli Ispettorati del lavoro;
- un confronto tra le risultanze ispettive e le risultanze statistiche degli enti erogatori delle prestazioni al fine di una maggiore trasparenza;
- la rideterminazione delle quote percentuali di ripartizione delle somme, in relazione all'attività svolta e all'organizzazione degli uffici, valutando quest'ultimo requisito in via autonoma e non anche con riguardo all'entità dell'attività già valutata;



- la ridefinizione in misura più puntuale delle modalità per l'espletamento dell'attività che dà luogo all'erogazione del contributo al finanziamento e le esigenze organizzative minime necessarie per un'effettiva ed efficiente presenza degli Istituti sul territorio;
- un più puntuale riscontro dell'attività e dell'organizzazione degli Istituti all'estero;
- la disincentivazione di comportamenti non conformi alle disposizioni vigenti per i relativi effetti in sede di erogazione dei contributi dovuti;
- la predeterminazione delle modalità di consultazione dei soggetti interessati e di approfondimento di problematiche complesse con l'istituzione di una Commissione mista;
- il riconoscimento della presenza di collaboratori volontari come operatori a pieno titolo degli istituti di patronato.

Nonostante il decreto interministeriale del 13 dicembre 1994 la questione di una legge di riforma dei patronati è fortemente voluta sia per superare l'impasse di insicurezza creata dalle posizioni anti patronato sia per un rilancio del ruolo stesso che veda il patronato un nodo della rete degli istituti per mantenendo, come è ovvio la distinzione dei ruoli, ma attribuendo particolare importanza all'utilizzo dei sistemi informatici, alla possibilità di sviluppare modelli di formazione congiunta o di reciproca partecipazione e a un modello il più condiviso possibile di informazione verso i cittadini. ■

La seconda parte verrà pubblicata su Lavoro@Confronto n. 47

[*] Rappresentante Regionale per il Friuli Venezia Giulia della Fondazione Prof. Massimo D'Antona. Responsabile della Sede provinciale di Udine del Patronato ENCAL-CISAL. Ha conseguito la Laurea in Diritto per le imprese e le istituzioni con la tesi dal titolo "Gli istituti di patronato e di assistenza sociale"