La normativa italiana sulla tutela individuale: il ruolo dei patronati come strumento di tutela e promozione dei diritti

Mimmo Lucà

L'articolo ripercorre gli sviluppi della riforma del ruolo dei patronati, culminata con l'approvazione della legge 152/2001 che dà a questi enti una originale centralità rispetto alla tutela e promozione dei diritti sociali all'interno delle logiche di evoluzione del welfare state. Il testo legislativo rappresenta l'esito di una lunga

riflessione relativa alla natura e funzione dei patronati, all'esclusività del loro ruolo, alle caratteristiche e requisiti degli organismi promotori, alla definizione delle nuove funzioni da aggiungere a quelle tradizionali. Si sottolinea, infatti, come la legge 152 assegni ai patronati un importante ruolo di segretariato sociale.

La legge 152 del 2001 di riforma dei patronati è il frutto di un processo legislativo complesso e di forte innovazione che, nella seconda metà degli anni '90, investe l'insieme dell'ordinamento delle politiche sociali e del terzo settore. Nella XIII legislatura (1996-2001) infatti, vengono approvate leggi importanti riguardanti il Sistema sanitario nazionale, il riordino dei servizi socio-assistenziali (l. 328/2000), l'ordinamento delle Onlus, il riconoscimento delle associazioni di promozione sociale, la revisione del titolo V della Costituzione con la codificazione del principio di sussidiarietà.

La legge 152 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.

Gli enti di patronato hanno origini storiche che risalgono all'inizio del secolo, quando, nel 1904, fu definita la loro funzione, allo scopo di aiutare il lavoratore nel risarcimento del danno subito a seguito di infortuni sul lavoro.

Nel 1917 la materia è stata oggetto di una più articolata regolamentazione per impedire l'opera di trafficanti e procacciatori, affidando a Province, Comuni ed enti morali la fondazione dei patronati. Con

RPS

speciale Inca / tutela individuale

l'avvento del fascismo i patronati provinciali vengono assorbiti in un organismo unico, che nel 1927 assume la denominazione di «patronato nazionale per l'assistenza sociale».

L'impianto legislativo delle norme vigenti prima della legge 152/2001 risale al 1947, e precisamente al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804. Esso disciplinava sostanzialmente le funzioni, le modalità di riconoscimento e di finanziamento, la vigilanza. Più recentemente la loro configurazione quali enti con personalità giuridica di diritto privato veniva definita dalla legge n. 112 del 27 marzo 1980 e dal decreto del presidente della Repubblica n. 1017 del 22 dicembre 1986.

Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato citato, nella sua interezza, è stato oggetto di un quesito referendario abrogativo, promosso dal Partito radicale, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 42 del 3 febbraio 2000, non ha ammesso, con motivazioni molto importanti e chiare che hanno largamente influito sulla elaborazione della legge 152 e che contengono le premesse per l'implementazione della funzione dei patronati in aderenza all'evoluzione dello Stato sociale.

Mentre a livello più propriamente storico il ruolo dei patronati, nell'ambito delle attività istituzionali ad essi riservato, è stato quello di sopperire, da un lato, alle carenze culturali e di informazione dei lavoratori e, dall'altro, alla lontananza delle istituzioni previdenziali, svolgendo sostanzialmente una funzione di supplenza, negli anni più recenti tale ruolo ha subito una profonda metamorfosi.

È innegabile che in questi anni l'informazione e la coscienza dei diritti maturati siano profondamente cresciute. Il decentramento degli enti previdenziali, con un evidente recupero di efficacia, ha anche colmato le distanze con i lavoratori. Eppure, il ruolo dei patronati si è esteso, soprattutto per l'accresciuta complessità delle disposizioni e per una maggiore esigenza di tutela e segnatamente di consulenza.

Pertanto, l'assistenza che i patronati hanno esercitato anche in questi anni più recenti ha continuato ad essere largamente preferita al rapporto diretto con gli enti previdenziali, proprio perché a monte è cresciuto un ruolo di traduzione delle disposizioni previdenziali ad ogni singolo utente, con le indicazioni personalizzate migliori e più vantaggiose.

Peraltro, le modalità dei nuovi lavori – penso al lavoro interinale, alla formazione lavoro, all'apprendistato, al part-time, alla previdenza complementare – richiedono una consulenza previdenziale che inizia fin dalla giovane età. Il sistema contributivo, per evitare danni negli

accantonamenti, richiede un monitoraggio costante delle posizioni assicurative, a vantaggio degli stessi enti previdenziali, che trovano nei patronati un alleato prezioso nel combattere l'evasione contributiva. A tutto ciò si aggiunge il ruolo di tutela istituzionale nelle ipotesi di contenzioso necessario.

Il ruolo storico di supplenza, che avrebbe portato i patronati alla perdita di significato, in base alle dinamiche evolutive della pubblica amministrazione, si è così trasformato in un ruolo moderno di pubblica utilità, di difensore civico che mette al centro dell'attenzione i bisogni del cittadino, nell'esigenza di supporto professionale che la complessità inevitabile della legislazione richiede.

L'evoluzione già largamente compiuta del comparto previdenziale è in qualche modo il paradigma dell'evoluzione più generale in corso nella pubblica amministrazione e in tale ambito i patronati hanno già ricollocato la loro funzione.

Il ruolo pubblico di questi enti aventi personalità giuridica privata costituisce un fondamento già consolidato nella valorizzazione del principio di sussidiarietà contenuto nel nuovo titolo V della Costituzione (nuovi artt. 118 e 119 Cost. e legge 328/2000).

La capacità di tutela e di patrocinio che i lavoratori esprimono attraverso le loro organizzazioni evita la delega alla pubblica amministrazione di funzioni che invece possono essere esercitate in proprio attraverso le forme storiche che i lavoratori, in questo caso già da molti decenni, hanno costituito.

Le logiche della sussidiarietà prevedono, d'altra parte, la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, sicché prevedere oggi forme di pubblicizzazione di questo ruolo sarebbe contrastante con le dinamiche della sussidiarietà, così come l'affidamento ad agenzie private sarebbe contrastante con principi costituzionali irrinunciabili, sottolineati dalla Corte costituzionale.

La logica della sussidiarietà impegna a riconoscere le capacità di iniziativa autonoma dei cittadini e dei lavoratori onde evitare forme di dipendenza passiva. Questa evoluzione del ruolo dei patronati ha messo in evidenza i limiti delle disposizioni che ne regolavano l'attività prima della nuova legge, risalenti al 1947. Nell'esercizio della loro funzione istituzionale essi hanno incontrato richieste sempre più vaste di consulenza e di tutela su diversi versanti della pubblica amministrazione e per quanto di più immediato interesse nelle dinamiche di evoluzione dello stato sociale. La complessità di diversi comparti legislativi è del tutto evidente: l'informazione non può più da sola soppe-

rire a conoscenze tecniche e professionali indispensabili. L'immigrazione, il comparto sanitario e socio-assistenziale, la previdenza complementare, a solo titolo di esemplificazione, sono settori nei quali è evidente il bisogno di orientamento e di tutela. A questo i patronati sono quotidianamente sollecitati in virtù della loro capillare presenza sul territorio e della capacità di tutela da essi esercitata storicamente. Non si tratta in genere di tutele professionali tipiche delle tradizionali professioni che costituiscono risposte ai bisogni già consolidati e note, e che non sono dunque in discussione; si tratta piuttosto di bisogni di informazione e di orientamento che richiedono forme di segretariato sociale che può essere una modalità per gestire in modo integrato una molteplicità di saperi. Si tratta, in altri termini, di uno sportello dei diritti di cittadinanza in grado di orientare verso un complesso di servizi che possono essere gestiti dai patronati direttamente o attraverso forme collaborative con altri soggetti del terzo settore.

La crescita della popolazione anziana, le accresciute difficoltà della famiglia, specie nei periodi critici del suo ciclo vitale, le difficoltà di orientamento nell'organizzazione dei servizi pubblici, dell'amministrazione tributaria e fiscale, il mercato e la tutela del lavoro, le problematiche dell'immigrazione, sono ambiti che richiedono un'offerta di servizi informativi rivolti ai lavoratori e ai cittadini italiani e stranieri sempre più ampia e affidabile.

La legge 152 orienta il ruolo dei patronati verso questi nuovi settori e li conferma, assieme ad altri soggetti che si sono spontaneamente affermati in questi anni, quali protagonisti della tutela di diritti che rischierebbero, a differenza di quanto avviene nel settore previdenziale, di rimanere inesigibili. Si tratta in sostanza di esportare in nuovi ambiti di attività l'esperienza che i patronati hanno accumulato nel settore previdenziale per dare copertura su tutto il territorio a forme di tutela più ampie, tanto più necessarie quanto più andrà articolandosi il nuovo sistema di sicurezza sociale.

D'altra parte, le stesse amministrazioni locali si trovano sempre più in difficoltà ad applicare disposizioni complesse senza il concorso di soggetti in grado di dare copertura ad incombenze che ricadono sui cittadini ma alle quali essi non potrebbero ottemperare da soli.

Le finalità generali della nuova legge intendono ancorare la funzione dei patronati ai principi costituzionali, e segnatamente agli articoli 2 e 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38. Sotto questo aspetto l'obiettivo è coerente con la funzione storica che essi hanno esercitato e che la Corte costituzionale ha riconosciuto nella sentenza

42/2000. 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 e istituti predisposti e 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 e al finanziamento.

La tutela dei diritti costituzionali è garantita dall'assenza di fini di lu-

RPS

speciale Inca / tutela individuale

cro dei patronati, cui corrisponde la gratuità del servizio e il conseguente finanziamento attraverso il prelievo dell'aliquota contributiva dal gettito dei contributi previdenziali obbligatori.

Nella stessa direzione si muove l'obbligo di tutela, a prescindere dall'adesione all'organizzazione promotrice: è una tutela, dunque, rivolta propriamente alla generalità dei lavoratori e dei cittadini. Ma non meno importante, da questo punto di vista, è il divieto posto ad agenzie private e singoli procacciatori di esplicare opera di mediazione per le materie di tutela istituzionale.

Sul versante delle soluzioni innovative, viene prospettata una evoluzione del ruolo degli enti di patronato come soggetti che, mentre per coerenza complessiva operano comunque senza fini di lucro, svolgono funzioni di sostegno, informazione, servizio e assistenza tecnica in materie che vanno anche al di là della tradizionale attività di tutela nell'ambito previdenziale e assistenziale. Si tratta dell'articolo 10 del provvedimento, che prospetta interventi anche attraverso convenzioni con pubbliche amministrazioni e organismi comunitari, istituzioni pubbliche e private, attività in ambito del mercato del lavoro, del risparmio previdenziale, del diritto di famiglia e delle successioni, oltre che attraverso attività informative in ambito fiscale con possibilità di raccordo con i centri di assistenza fiscale.

La complementarità della funzione delinea, dunque, un ente moderno che associa funzioni di profilo pubblico (rilevanti persino 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. A condizione, però, che la evoluzione di quest'ultimo, verso un moderno ed efficiente sistema territoriale integrato di servizi e prestazioni, non resti bloccata dalle perduranti inadempienze legislative nazionali e regionali. È evidente, infatti, che in un quadro di incertezza normativa riguardante l'esigibilità delle prestazioni del comparto socio-assistenziale (previste dalla l. 328/2000) e, in assenza di un provvedimento di definizione dei cosiddetti livelli essenziali dei servizi, la funzione dei patronati si fa assai più difficile. Nel vuoto di normativa e di fronte al rischio che si creino situazioni di forte disparità nel diritto di accesso ai servizi da parte dei cittadini, i patronati infatti non sarebbero in grado di assolvere appieno alle funzioni di tutela dei diritti previste dalla legge. Nel momento in cui, invece, le prestazioni essenziali venissero codificate in quanto diritti soggettivi esigibili, i patronati potrebbero svolgere le proprie funzioni con modalità pienamente riconosciute.

Per concludere, il testo rappresenta l'esito di un lavoro teso a risolvere problemi a lungo dibattuti fuori dalle aule parlamentari con alcuni contenuti significativi: natura e funzione dei patronati, esclusività del loro ruolo, caratteristiche e requisiti degli organismi promotori, definizione delle nuove funzioni da aggiungere a quelle tradizionali, nuove modalità di finanziamento, riconoscimento delle funzioni svolte nelle sedi estere, trasparenza e vigilanza.

RPS

speciale Inca / tutela individuale