



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SIENA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Stato sociale e mondo del lavoro.

Storia del patronato INCA – CGIL

Relatore :

Prof. Simone NERI SERNERI

Tesi di Laurea di:

Andrea Simone

Anno accademico 2007 - 2008

INDICE

PRESENTAZIONE(pag. 5-10)

CAPITOLO PRIMO

DAL MUTUO SOCCORSO ALL'ORDINAMENTO CORPORATIVO: ALL'ORIGINE DEGLI ENTI DI PATRONATO IN ITALIA (pag. 11-27)

1) Dalla tradizione caritativa ai sistemi previdenziali e assistenziali contemporanei (pag. 11-12)

2) Il mutualismo(pag. 13-15)

2.1) Caratteri ideologici ed evolutivi del mutualismo italiano (pag.16-17)

3) Dal primo riconoscimento normativo dei patronati all'ordinamento corporativo (istituzionalizzazione, funzioni, struttura, finanziamento) (pag.18-21)

3.1) L'attività svolta durante il ventennio fascista (pag. 22- 27)

CAPITOLO SECONDO

DALL'IMMEDIATO DOPOGUERRA ALLO STATUTO DEI LAVORATORI (consolidamento, missione, linee programmatiche)(pag. 28 – 69)

1) La nascita dell'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)(pag.28-31)

2) Il 1947 un anno particolarmente importante : Il 1°Convegno Nazionale dell'INCA a Firenze e l' approvazione della nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio (pag.32 – 36)

2.1) La questione del patronato nella CGIL unitaria (pag. 37 – 42)

3) L'attività dell'Inca nei primi anni di vita, il II Convegno di Genova del 1949 occasione di bilancio e proposta per la missione(pag. 43 – 47)

4) Dalla FIL alla CISL : la nascita dell'INAS (pag. 48 – 51)

5) Il percorso dei primi 10 anni di vita del patronato INCA “per una maggiore sicurezza sociale” (pag . 52 – 62)

5.1) Gli anni 60 (pag . 63)

6) Il patronato entra nei luoghi di lavoro ruoli e funzioni alla luce dello statuto dei lavoratori(pag. 64 – 69)

6.1) l'ambiente di lavoro elemento centrale nella visione della tutela del lavoratore (pag.64- 65)

6.2) La conquista dello “Statuto dei lavoratori” (l'art 12 riconosce la presenza del patronato in azienda) (pag .66-69)

CAPITOLO TERZO

IL RUOLO DEL PATRONATO FUORI DEI CONFINI NAZIONALI (pag. 70-85)

1) L'INCA per il lavoratori emigrati (pag.70-72)

2) L'attività del patronato INCA CGIL all'estero (pag.73-79)

3) Marcinelle: il dramma di una vicenda, la forza della rivendicazione (l'intervento dell'Inca nella comunità Belga colpita dalla sciagura di Marcinelle) (pag.80-85)

CAPITOLO QUARTO

DAGLI ANNI 80 AI GIORNI NOSTRI IL PATRONATO SI MISURA CON LA PROFONDA TRASFORMAZIONE DEL WELFARE STATE(pag.86-100)

- 1) L'attività sulla scia della forza propulsiva degli anni 70 (pag.86-89)

- 2) Gli anni 80 e la legge 112/1980 l'integrazione patronato – sindacato (pag.90-94)

- 3) La necessità di un nuovo modello di welfare state sostenibile “un patronato nuovo per i bisogni dei cittadini” (pag.95-100)

CAPITOLO QUINTO

UN SOGGETTO DOTATO DI COMPETENZE E FUNZIONI MOLTO ARTICOLATE(pag.101-114)

- 1) La tutela e la promozione delle protezioni sociali con due importanti strumenti “la consulenza medico legale e l'attività giudiziaria”(pag.101-110)
 - 1.1) il ruolo della consulenza medico legale (pag.101-104)

 - 1.2) L'impegno nel lungo cammino della previdenza , nell'attività giudiziaria e la giurisprudenza (pag.105-110)
 - 1.2.1) La previdenza (pag.105-107)

 - 1.2.2) L'attività giudiziaria (pag.107-110)

- 2) Un “pronto intervento “in favore delle comunità colpite da eventi particolarmente difficili (pag.111-114)

CAPITOLO SESTO

IL SENSO E LE FUNZIONI DEL PATRONATO OGGI (pag.115-138)

Introduzione (pag.115)

1) Lavoro e diritti sociali: oltre la società industriale “classica”(pag.115-116)

2) Il nuovo welfare (pag.116-118)

3) Perché i patronati rimangono attuali (pag.119/120)

4) Il patronato come anello di congiunzione tra sindacato, cittadinanza sociale e sistema di welfare (pag.121-122)

5) Il patronato e la sua evoluzione normativa “tra nuovi compiti e messa in discussione del ruolo perseguito “ (pag.123-128)

5.1) La legge 152/2001 nuove opportunità e nuovi servizi (pag.129-131)

6) La percezione del patronato Inca tra i cittadini (pag.132-134)

6.1) La distribuzione del campione nelle diverse aree geografiche italiane (nord, centro e sud) raffronti con il dato nazionale (pag.135-136)

6) Le ipotesi di lavoro per il patronato in Italia (pag.137-138)

CONCLUSIONI (pag.139-140)

PRESENTAZIONE

Agli istituti di patronato e di assistenza sociale – enti di diritto privato, secondo l'art. 1 della legge 27 03 1980, n.112 – costituiti e gestiti da associazioni nazionali di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità' assistenziali e diano prova di potervi provvedere con mezzi adeguati (art.2, primo comma del decreto n. 804 del 1947), 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 (art. 1, primo comma). In sede giurisdizionale, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono inoltre, a richiesta dell'assistito, rendere informazioni e osservazioni orali nelle controversie in materia previdenziale e assistenziale (art. 446 cod. proc. civ. non compreso nel quesito referendario).

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 (secondo l'espressione dell'art. 119 del regolamento per l'esecuzione del decreto – legge 23 agosto 1917, n. 1450 , approvato con decreto luogotenenziale 21/11/1918, n. 1889).

Manifestazione evidente e, al tempo stesso, riprova di ciò è l'art. 3, secondo il quale impone che lo statuto degli Istituti di patronato deve espressamente stabilire che la loro attività "è svolta gratuitamente nei confronti di tutti i lavoratori, senza alcuna limitazione".

Questa disposizione, chiave di volta dell'intera disciplina legislativa, è quella che, collocando gli Istituti al di là dell'ambito di attività riconducibili esclusivamente all'autonomia dei lavoratori e inserendoli in quello della cura degli interessi generali, giustifica il sistema pubblico del loro finanziamento (artt. 4 e 5), la sottoposizione a vigilanza ministeriale (artt. 6 e 7), nonché l'equiparazione alle Amministrazioni dello Stato ai fini tributari (art. 8).

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, la cui effettività si scontra con la farraginoso complessità del sistema previdenziale attuale. Sempre secondo la Costituzione (art. 38 quarto comma) la protezione di tali diritti, poi, non e' 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 riconducibile 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 alla 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 dei lavoratori, non assumendo alcun rilievo la circostanza che si tratti di lavoratori iscritti o non iscritti al sindacato, iscritti a questo o quel sindacato. Il carattere non di lucro dell'attività e l'indirizzo generalizzato delle prestazioni sono, in sostanza il connotato essenziale della previdenza pubblica prevista dalla Costituzione. Al contrario, lo scopo di profitto e la possibilità di selezione tra le richieste dei lavoratori rientra in un quadro di attività' assicurative e assistenziali ulteriori e accessorie che, pur non vietate dalla Costituzione, non rientrano a comporre il quadro della protezione dei diritti

dei lavoratori che deve essere predisposto tramite gli organi e gli istituti di cui parla l'art. 38 della Costituzione. La Costituzione, dunque, esige che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali – sostanziali e strumentali – cioè gli “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato” di cui all'art. 38 e che le prestazioni offerte da tali strutture non siano oggetto di attività' lucrativa e siano disponibili dalla generalità dei lavoratori. Questo è il nucleo costituzionale irrinunciabile, un nucleo che lascia largo spazio alla discrezionalità legislativa, nella disciplina degli aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia. Di contro, l'abrogazione referendaria del decreto n. 804 del 1947 contraddice puntualmente questo nucleo, eliminando strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili a quelle previste dell'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. E' in proposito rilevatrice la richiesta di abrogazione referendaria dell'art 3, secondo comma, già ricordato come quello che , dal punto di vista dei caratteri delle prestazioni, rispecchia direttamente e senza possibilità di opzioni diverse per il legislatore – quanto alla natura non di lucro dell'attività' e alla generalità delle prestazioni – il senso di garanzia previdenziale voluta dalla Costituzione. Deve dunque trovare applicazione, nella specie, il criterio di giudizio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte (ad esempio , sentenza n. 26 del 1981, n. 17 e n. 35 del 1997, che precisano e applicano il principio per la prima volta esplicitato della sentenza n. 16 del 1978), il quale esclude l'ammissibilità del referendum abrogativo di disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali. (1)

Con tali motivazioni la Corte Costituzionale con la sentenza n. 42 del 2000 pone le condizioni per placare un dibattito che fino ad allora aveva animato lo scenario politico sindacale Italiano, circa il ruolo e le prospettive che tali Istituti dovevano assumere nel tessuto della società Italiana bocciando l'ammissibilità del requisito referendario sull'abrogazione del decreto n. 804 del 1947 con motivazioni forti e ben definite quali il ruolo pubblicistico dettato dalla tutela delle materie di cui si occupano e l'assoluta gratuità della loro attività che e' legata a controllo e finanziamento pubblico.

(1) sentenza Corte Costituzionale n. 42 del 03 02 2000

In effetti a oltre 60 anni dalla loro nascita, se noi andiamo a vedere il filo conduttore che ha sempre animato la loro attività, cioè la tutela individuale e collettiva, questo è sempre più attuale che mai e con elevate capacità di adattamento al mutare degli schemi di welfare sociale.

L'osservazione degli scenari odierni ci mostra come il legislatore sia andato verso una direzione atta a potenziare e consolidare in modo rilevante il ruolo che la Corte Costituzionale ha evidenziato attraverso la legge di riforma dei patronati (legge n. 152/2001 anche se ancora a oggi carente di importanti deleghe attuative) e anche con l'attribuzione di nuove importanti funzioni in materia di immigrazione, previdenza complementare, sicurezza sul lavoro e a tutta la materia dei servizi assistenziali legati alla persona (legge n. 388/2000).

Un soggetto che viene quindi investito a 360° su gran parte delle tematiche sociali e al quale vanno ad affiancarsi oltre che alla tradizionale attività di tutela sicuramente anche quella di consulenza, inclusione sociale, e prevenzione. Tuttavia se ripercorriamo la storia di tali istituti, dalla fine del secolo ad oggi, vediamo come questa sia frutto di un percorso complesso che vede l'intreccio di vicende umane individuali e collettive, di grandi passioni istintive e grandi idealità. Il patronato è infatti un'organizzazione particolare luogo di incontro di prospettive e scelte politiche, sindacali e ideali, che convivono con la necessità di elevate competenze tecniche e professionali.(2)

L'Originalità e sicuramente anche l'attualità del patronato nasce anche dal suo caratterizzarsi come un'istituzione per la quale la demarcazione tra soggetto pubblico e privato appare meno netta e dove la sua identità sindacale e la sua funzione di pubblica utilità si confrontano con le nuove esigenze dei cittadini. (3)

Inoltre la distribuzione capillare con cui essi sono presenti su tutto il territorio nazionale (e anche internazionale) consente oggi di consolidare la funzione storica della tutela dei diritti individuali e collettivi ma anche quella di colmare, integrare e valorizzare l'accessibilità ai servizi del welfare sociale in una fase in cui la tendenza delle politiche nazionali da un quindicennio a questa parte è andata sia verso lo snellimento e la de-localizzazione degli impianti del welfare

(2) Stefano Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri", Roma 2000 pag. 9

(3) ibidem

sociale che verso la semplificazione e l'ottimizzazione del rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.

Il lavoro si propone attraverso una sorta di lente di ingrandimento sul percorso storico e la fase attuale di uno dei patronati sindacali sicuramente di maggiore tradizione, il patronato INCA CGIL, di individuare le principali vicende che ne hanno caratterizzato il percorso di vita .

Il materiale utilizzato per questa ricostruzione è fondato essenzialmente su fonti di produzione INCA CGIL come, materiale formativo/informativo, volumi celebrativi, riviste periodiche, e sito web. Un'altra tipologia di fonti è espressione del patronato Cisl da fonte web e da un testo che celebra il suo cinquantenario .

Ripercorrere oggi la storia dell'istituto di patronato INCA è alla base per poter comprendere al meglio le caratteristiche e il ruolo che oggi tale istituto esercita nella nostra società e se la sua azione si possa definire ancora in linea con le motivazioni che ne hanno sancito la nascita a prescindere dall'impianto normativo che sicuramente ha ormai dato delle basi più che solide alla sua attività.

Parlare della storia del patronato sindacale in Italia, infatti, significa parlare anche della storia del sistema delle protezioni sociali e della sua complessa evoluzione perché l'istituto ha partecipato in modo attivo alla sua creazione, gestione ed evoluzione.

Oggi che le prospettive di tale sistema di protezioni vanno a riposizionarsi dentro nuovi scenari saprà il patronato essere attore attivo come lo è stato per il percorso precedente?.

Infine parlare di storia del patronato sindacale significa anche osservare il complesso sistema di relazioni che esso ha intrattenuto nel suo percorso di vita, in particolare con il mondo della rappresentanza dei lavoratori e di come esso abbia contribuito e contribuisca ancora oggi a dargli forte valore aggiunto .

Per questo il lavoro inizialmente è stato articolato partendo dagli albori che hanno di fatto visto l'affermarsi da un punto di vista istituzionale del soggetto patronato, ovvero la necessità della gestione e tutela di alcuni interessi diffusi del mondo del lavoro, come la materia infortunistica, alla fine secolo precedente. In questo frangente si è analizzato il ruolo delle società di mutuo soccorso come precursori di quella missione che poi ha contraddistinto il patronato sindacale. Dentro questa premessa storica si è dato anche uno spazio al soggetto patronato che

ormai, riconosciuto istituzionalmente, deve rapportarsi alla nuova declinazione dello scenario politico fascista.

Successivamente il lavoro ha dato spazio al percorso storico che il patronato ha effettuato all'indomani dell'affermazione dell'Italia Repubblicana partendo dal dopoguerra e cercando inquadrarlo per decenni fino ad arrivare ai giorni nostri con un capitolo finale che analizza i ruoli e le funzioni del patronato nello scenario attuale ma che cerca anche di ipotizzarne le prospettive future.

Nella trattazione sono stati inseriti anche due capitoli che trattano aspetti specifici dell'attività del patronato uno legato al ruolo del patronato nei paesi esteri, l'altro che illustra il ruolo dell'attività medico legale, giurisprudenziale, e della sua presenza di fronte a sciagure o disastri naturali. Dal lavoro effettuato emerge che il patronato è stato dal dopoguerra a oggi un soggetto di indubbio spessore nella gestione, creazione e modifica della sfera delle tutele individuali e collettive, e che ad oggi, dopo un percorso dove ha dovuto affrontare non poche vicissitudini, gode sicuramente di ottima salute. Anzi all'interno dei nuovi scenari di welfare, che potremmo arrivare a definire "welfare delle autonomie locali", probabilmente troverà gli spazi che continueranno a legittimare in modo forte la sua attività e allo stesso tempo a dare un contributo importante ad una nuova visione delle rappresentanza sindacale.

CAPITOLO PRIMO

DAL MUTUO SOCCORSO ALL'ORDINAMENTO CORPORATIVO: ALL'ORIGINE DEGLI ENTI DI PATRONATO IN ITALIA

1) Dalla tradizione caritativa ai sistemi previdenziali e assistenziali contemporanei

La ricostruzione della storia degli enti di patronato in Italia richiede, per essere pienamente compresa nei suoi diversi significati, di essere intrecciata con una riflessione più ampia che riguarda in particolare la vicenda storica dall'assistenza pubblica, della previdenza sociale e del ruolo del soggetto sindacale associativo.(1)

La necessità di porre in essere sostegni assistenziali agli strati più poveri della società è già presente nelle società dell'Europa pre-industriale.

A fianco del ruolo consolidato della Chiesa e delle varie confessioni religiose, con una millenaria tradizione caritativa ed assistenziale, si segnala il progredire dell'iniziativa degli ordinamenti statuali che si manifesta in particolare con alcuni fondamentali passaggi normativi.

Si possono ad esempio segnalare, per la loro significatività, la Poor Law inglese del 1601 o i *bureaux de bienfaisance* della Francia rivoluzionaria.(2)

L'affermarsi dell'industrializzazione produce una trasformazione strutturale della logica assistenziale dominante.

Come ha notato Pietro Merli Brandini: "storicamente la protezione dei deboli passa dai sistemi caritativi a gestione comunitaria o personale, a sistemi legislativi. Ciò contrassegna un passaggio di responsabilità dalla Chiesa alla Società e da questa allo Stato".(3)

(1)V. Bellini "Gli enti di Patronato nell'ordinamento regionale", Roma s.d. pag. 13

cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri", Roma 2000 pag. 13

(2) S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri" Roma 2000 pag. 13

(3) P. Merli Brandini "Evoluzione dei sistemi previdenziali e di sicurezza sociale :dalle società di mutuo soccorso ai sistemi industriali odierni", in INAS CISL "Cogliere la sfida del futuro forti dell'esperienza del passato", Roma 1990, pag. 87 cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri" pag. 14

Specularmente ai cambiamenti che interessano l'individuazione del soggetto attivo in campo assistenziale, si assiste ad una evoluzione dell'identità del soggetto passivo del diritto di assistenza che viene individuato prima in quanto lavoratore poi come cittadino. Questo percorso e' descritto con il passaggio della mutue a carattere volontario con protezione assicurativa dei soci, ai sistemi previdenziali che operano sulla base del finanziamento contributivo assicurato dai lavoratori dipendenti, fino a modelli in cui la base del finanziamento del sistema assistenziale e' assicurata dalla fiscalità generale. Questo processo non e' stato comunque lineare e si e' assistito ad un sovrapporsi di soggetti e modalità diverse nella gestione dei modelli di assistenza e previdenza che si sono venuti a definire come pluralisti. (4)

All'interno quindi di questo percorso che ha visto la nascita e l'affermazione del welfare state degli stati moderni attraverso la creazione e il riconoscimento dei diritti sociali e poi anche civili il patronato rappresenta una forma specifica di modalità di intervento e di gestione dei bisogni sociali da parte del soggetto istituzionale definitasi nel tempo con caratteristiche e' peculiarità proprie all'ambito del contesto socio politico italiano che va dal 1800 ai giorni nostri.

(4) ibidem

2) Il mutualismo

L'origine della modalità organizzativa del patronato può essere individuata nell'esperienza del mutuo soccorso. Le società di mutuo soccorso si caratterizzano come associazioni volontarie di lavoratori fondate sul principio dell'autogoverno, con finalità soprattutto economiche e che trovano la loro "ragion d'essere nella nuova situazione di precarietà in cui i lavoratori sono venuti a trovarsi per la fine del regime corporativo e per l'avvento dell'economia di mercato".(5)

Il fenomeno del mutualismo, secondo Sergio Zaninelli, "si inquadra in una tendenza tipica nella storia del movimento operaio in tutti i paesi che nel corso dell'Ottocento si stavano trasformando sotto la spinta del processo di industrializzazione. Il mutualismo, infatti, rappresentò per il proletariato italiano in formazione la prima manifestazione di solidarietà tra lavoratori dipendenti, fu la matrice di una progressiva coscienza professionale e di classe e, nel contempo, il primo strumento per realizzare una tutela, in assenza di ogni copertura legislativa o contrattuale, di fronte ad eventi che il lavoratore doveva affrontare: la malattia, l'infortunio, la disoccupazione.(6)

Nel corso dell'Ottocento il mutualismo precede la formazione di modalità associative di autotutela più specificatamente sindacali, e nella realtà Italiana in molti casi fino agli anni 80, ma anche, talvolta, nel decennio successivo, le due forme sociali appaiono ancora indifferenziate dentro un unico organismo: un'unica associazione assolve infatti a due funzioni, quella del mutuo soccorso fra i lavoratori e quella della resistenza contro gli imprenditori.(7)

Il processo di differenziazione tra le forme mutualistiche e le organizzazioni sindacali di resistenza avviene lentamente ed il processo arriverà a compimento verso la fine dell'Ottocento, ma le organizzazioni collettive di lavoratori a fini di

(1) V. Saba "Le esperienze associative in Italia (1861-1922)", Milano 1978, pag .11 cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri" pag.15

(2) S. Zaninelli "La situazione economica e l'azione dei cattolici", in Dizionario storico del movimento cattolico in Italia , vol. 1, fasc. 1, Casale Monferrato 1981, pag. 323 , cit. ivi pag . 15

(3) V. Saba "Le esperienze associative....",cit. pp. 10-11 cit. ibidem

mutuo soccorso e quelle a fini di resistenza continueranno per tutta l'età giolittiana ad essere collegate fra loro sul piano della politica del lavoro e talvolta si troveranno anche dentro uno schema organizzativo comune.(8)

L'importanza dell'esperienza mutualistica in Italia trova una propria giustificazione storica anche nel fatto che in questo universo associativo matura, nella seconda metà del XIX secolo, la rivendicazione delle assicurazioni obbligatorie, dato di realtà particolarmente significativo, ed anche contraddittorio, per un movimento fondato sul principio della libera associazione. Nel dicembre 1879, nel corso del Congresso delle Società di mutuo soccorso, viene richiesta l'istituzione di una Cassa nazionale per le pensioni per i vecchi e gli inabili al lavoro. Negli anni seguenti si assiste al crescere della sinergia tra il libero mutualismo e il supporto finanziario dello Stato con la creazione di Casse mutue nazionali, ad esempio con l'istituzione nel 1883 della "Cassa nazionale contro gli infortuni degli operai sul lavoro ". Nel 1898 viene promulgata la prima legge per le assicurazioni obbligatorie in Italia, quella contro gli infortuni sul lavoro dei dipendenti dell'industria. L'avvio del processo di produzione normativa a favore delle assicurazioni obbligatorie, con il passaggio fondamentale della trasformazione nel 1919 della "Cassa nazionale di previdenza" in "Cassa nazionale per le assicurazioni sociali" e l'istituzione della obbligatorietà dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia, segna anche il progressivo declino del mutualismo volontario.(9)

A tale riguardo il primo ventennio del novecento vede anche svilupparsi un appassionato dibattito sul tema della mutualità volontaria o obbligatoria, registrando la progressiva conversione a favore della seconda di molti sostenitori dell'esperienza originaria.

Caso esemplare e' rappresentato da Luigi Luzzati, acceso sostenitore delle assicurazioni volontarie, che all'VIII Congresso internazionale delle assicurazioni sociali, tenutosi a Roma nel 1908 così si esprime: "Noi avevamo voluto dare alle assicurazioni sociali contro gli infortuni

(4) S. Agnoletto "Ci chiamavano" pag. 12

(5) La sicurezza sociale e il sindacato a cura dell'Ufficio studi Cisl numero monografico di "Quaderni di studi e documentazione", 1958, n. 9, pp. 14-20 , cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati dei poveri" , pag. 16

sul lavoro e a quelle per l'invalidità e la vecchiaia gli strumenti più sicuri e meno costosi, le Casse nazionali che voi conoscete. Abbiamo fatto il possibile per raccogliere aderenti. Abbiamo predicato, pregato, supplicando i datori di lavoro di iscrivere tutti i loro dipendenti, e gli operai di facilitare ai datori di lavoro il loro compito. L'appello è stato vano. Ho detto allora ai datori di lavoro e ai lavoratori: la libertà è una cosa grande e bella. Ma se voi non vi iscrivete volontariamente saremo obbligati a iscrivervi. In breve, il numero dei volontari è pressoché minimo. La previdenza libera nel nostro paese è fallita".(10)

Nonostante la crisi del mutualismo volontario è però indubbio che proprio nell'universo associativo mutualistico maturano le esperienze assistenziali precursori dei patronati, nel cui ambito il principio volontaristico riesce a trovare storicamente uno spazio di affermazione pur in presenza di una evoluzione opposta del sistema previdenziale e assicurativo.

(6) Citato in *ivi* , pp.16-17

2.1) Caratteri ideologici ed evolutivi del mutualismo italiano

Nella realtà italiana la matrice originaria ed insieme il limite dell'esperienza mutualistica e' l'ambiente urbano in cui la qualificazione professionale dell'artigiano, unita al ricordo dell'esperienza corporativa, favorisce l'origine spontanea delle società le quali, come la tradizione artigiana cittadina insegna, rifuggono dal coinvolgimento del rapporto di lavoro e dagli scopi rivendicativi.(11) Questa impostazione originaria della vicenda mutualistica incontra inizialmente il favore della classe dirigente moderata italiana che individua in questa modalità associativa il proseguimento della tradizione caritativo- assistenziale. Le seguenti evoluzioni del mutualismo italiano, con l'imporsi progressivo di contenuti ideologici conflittuali, conducono ad una sua crescente "proletarizzazione" ed infine al suo superamento e marginalizzazione a favore di esperienze associative e sindacali maggiormente in sintonia con la nuova realtà' sociale ed economica.(12) Per meglio chiarire la natura e il ruolo svolto dalle società di mutuo soccorso nella realtà italiana è utile individuare schematicamente la scansione temporale della loro evoluzione storica al fine di individuarne i caratteri ideologici originari.(13) Nella prima fase "liberale" l'esperienza mutualistica si svolge sotto la direzione dei "soci ordinari", cioè filantropi, proprietari, possidenti, dame dell'aristocrazia, e dell'alta borghesia, in una ottica caritativa e di controllo sociale. La seguente fase "mazziniana", che si può individuare a partire dagli anni Sessanta del 1800, si muove in una prospettiva di integrazione della nascente classe operaia all'interno del sistema capitalistico attraverso l'elevazione morale e culturale della forza lavoro. In questa fase matura una particolare attenzione allo sviluppo delle capacità professionali in una congiuntura di accelerazione del trapasso dal lavoro artigianale al lavoro manifatturiero industriale. Nel decennio Sessanta si manifesta una scissione all'interno del mondo delle società di mutuo soccorso con l'affiancarsi alla componente mazziniana di esperienze mutualistiche di cultura anarchica.

(11) A. Carera "L'azione sindacale in Italia. Dall'estranità alla partecipazione, vol. 1 dalle origini all'involutione corporativa, Brescia 1979 "pag 18 - Cit. S. Agnoletto "Ci Chiamavano .." pag 17

(12) S. Agnoletto "Ci chiamavano ..."pag 17

(13) ivi pag. 18

Il procedere del processo di industrializzazione si accompagna con il crescente diffondersi del pensiero socialista che amplifica la frattura con le impostazioni liberali e mazziniane portatrici di concezioni politiche che rifiutano l'esistenza e la centralità del conflitto di classe. Il crescere dell'influenza socialista conduce gradualmente ad una crisi del modello mutualistico a favore dell'organizzazione sindacale di resistenza in una prospettiva più esplicitamente classista e conflittuale. (14) Alla fine dell'Ottocento, nonostante i segnali di declino connessi ai due fenomeni concomitanti dell'avviarsi di una legislazione sociale ed il consolidarsi della forma organizzativa sindacale (15), la vicenda mutualistica mostra ancora significativa vitalità testimoniata dal fatto che nella statistica del 31 12 1904 vengono rilevate 6447 società per un totale di 926026 iscritti. (16)

Nel corso del primo ventennio del Novecento la crescente centralità dell'attività rivendicativa ed il consolidarsi delle organizzazioni sindacali all'interno del movimento socialista portano ad una definitiva marginalizzazione strategica del modello mutualistico. Una rappresentazione realistica della vicenda storica del mutualismo italiano tra Ottocento e Novecento, se sollecita la sottolineatura del predominio della tradizione liberale, mazziniana e infine socialista, richiede anche di segnalare l'esistenza di una tradizione cattolica consolidata e con caratterizzazioni proprie. Nel decennio Settanta dell'Ottocento giunge a maturazione la necessità di costituire una istituzione di riferimento per l'azione sociale dei cattolici italiani e da questa spinta trae origine, assumendo questa denominazione nel 1881, l'Opera dei Congressi e dei Comitati cattolici d'Italia nel cui ambito si sviluppa l'esperienza del mutualismo di matrice cattolica.(17)

Nell'ultimo decennio del XIX secolo il movimento mutualistico cattolico e' ormai una realtà consolidata: nel 1892 vengono segnalate 379 società operaie di mutuo soccorso che diventano 784 nel 1897.(18)

(14) E . Bartocci ,”Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861 – 1919) Roma 1999 pp. 136-137 cit. S. Agnoletto “Ci chiamavano ...” pag 18

(15) A. Carera “L'azione sindacale....”pag 43 cit. S. Agnoletto “Ci chiamavano”pag .19

(16) A. Cherubini , “Profilo del mutuo soccorso in Italia dalle origini al 1924” Roma 1961 cit. in ibidem

(17) A. Carera “L'azione” pp. 26-27 cit. S. Agnoletto “Ci Chiamavano ...” pag .19

(18) A. Gambasin , “Il movimento sociale nell'Opera dei Congressi (1874-1904).Contributo per la storia del cattolicesimo sociale in Italia ,”Roma 1958 cit. S. Agnoletto “Ci chiamavano ...” pag. 19

3) Dal primo riconoscimento normativo dei patronati all'ordinamento corporativo (istituzionalizzazione, funzioni, struttura, finanziamento)

Per patrocinio dei lavoratori, 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".(19)

Tale attività di patrocinio, sorta inizialmente come "attività libera", acquistò graduale consistenza operativa con lo svilupparsi delle forme assicurative, quando cioè, verso la fine del 1800, tra il datore di lavoro e il lavoratore, si interpose l'Istituto assicuratore; interposizione che, riducendo la responsabilità e quindi il rischio finanziario del datore di lavoro, offriva al lavoratore una specie di garanzia.(20) Le circostanze, che in quel periodo determinarono il sorgere del servizio di tutela assicurativa furono, innanzi tutto, 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, l'esigenza di avere un efficiente 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.(21)

La legge 17 marzo 1898, che rese l'assicurazione obbligatoria, può considerarsi il vero punto di avvio della attività di patrocinio questa legge suggeriva infatti una collaborazione per l'assistenza agli infortunati non solo con le organizzazioni sindacali ma anche con i "Segretariati del Popolo"(di derivazione dalle opere della Pia Società di S. Vincenzo De paoli), che già svolgevano in via generale, un'attività di assistenza sociale.(22)

(19) Battistella " considerazioni sullo sviluppo storico dei patronati in Italia Giur. Soc 1956 cit. Enrico Buonocore l'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil settembre ottobre 1972 ,ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" pag. 43

(20) ibidem

(21) ibidem

(22) ibidem

Nel contesto del progressivo sviluppo della legislazione previdenziale e delle diverse esperienze associative di natura mutualistica, assistenziale e sindacale, correlate soprattutto agli ambienti cattolici e socialisti, le società di mutuo soccorso, prima, e i sindacati, dopo, non potevano disinteressarsi dell'assistenza dei lavoratori nell'attuazione delle norme assicurative e previdenziali.

Il conseguimento delle prestazioni non era facile ed agevole, 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 formando i primi patronati appoggiati dalle Camere del lavoro assieme alla contestuale presenza di 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.⁽²³⁾

Le organizzazioni sindacali dei lavoratori maturavano, frattanto, 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.⁽²⁴⁾

La prima disciplina giuridica dell'attività di patronato si trova nel decreto n. 1450 del 23 agosto 1917, che estese l'assicurazione infortunistica ai lavoratori agricoli (per l'industria era stata istituita con la legge 17 marzo 1898 n. 80).

L'art. 12 disponeva: "gli istituti di patronato e di assistenza, costituiti con lo scopo di prestare la propria opera ai lavoratori colpiti da infortuni sul lavoro e ai loro aventi causa, possono chiedere l'approvazione del Ministero per l'industria

(23) Gennaro Onesti "L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil novembre dicembre 1972, ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" pag. 89-90

(24) ibidem

commercio e lavoro presentando il loro atto costitutivo , lo statuto e le norme e misure dei compensi per le loro prestazioni ovvero la dichiarazione di gratuità .

Il ministero pronuncia sulla domanda con decisione insindacabile dopo aver sentito il comitato permanente del lavoro.

Gli istituti di patronato e di assistenza approvati hanno la capacità giuridica per compiere tutti gli atti necessari al raggiungimento delle loro finalità e di stare in giudizio per la tutela dei diritti e per la difesa dei lavoratori colpiti da infortunio e dei loro aventi causa. Se nelle circoscrizioni delle commissioni arbitrali di cui all'art. 14 mancano gli istituti di patronato e di assistenza, il Ministero dell'industria, commercio e lavoro ha la facoltà' di fare eseguire ispezioni agli istituti di patronato approvati e di revocare , sentito il comitato permanente del lavoro, il decreto di approvazione di quegli istituti. Il provvedimento di revoca e' definito e contro di esso non e' ammesso ricorso.

All'art. 13 si dichiara poi "sono nulle di diritto le obbligazioni contratte per remunerazione dei loro servizi verso gli intermediari, che, mediante compensi, abbiano preso interesse alla liquidazione o al pagamento delle indennità fissate dal presente decreto. Tale disposizione non si applica agli istituti di patronato o di assistenza approvati a norma dell'articolo precedente. Le procedure a esigere le indennità non possono essere rilasciate che nei casi e con le norme stabilite nel regolamento. E' nullo ogni patto inteso a eludere il pagamento delle indennità o a scemare la misura. In caso di contestazione sul diritto all'indennità e sulla misura di questa, le transazioni relative non sono valide senza l'omologazione della commissione arbitrale di cui all'art 14 del presente decreto". (25)

Il regolamento esecutivo emanato con il regio decreto 21 novembre 1918 n. 1889, riconosce agli enti di patronato una propria personalità giuridica e ne fissa un distacco dagli enti fondatori come provincie, comuni, associazioni di mestiere, o enti morali.

Come ha osservato Claudio Schwarzenberg: "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

(25) Decreto n. 1450 del 23 agosto 1917

loro aventi causa.(26)

Sono così considerati per la prima volta in Italia dalla legge i patronati di assistenza ai lavoratori per il conseguimento delle prestazioni previdenziali (all'inizio su base nazionale , solo in materia di infortuni sul lavoro), con l'obbligo del Ministro suddetto di promuoverne d'ufficio la loro costituzione nelle sedi nell'ambito dei compartimenti assicurativi nei quali erano costituite le commissioni arbitrali (alle quali all'epoca era affidata la soluzione di controversie). La costituzione dei patronati è contestuale al divieto di intermediazione da parte di terzi, quindi fin dall'origine si pone come elemento di normalizzazione e di moralizzazione del contenzioso in materia.

(26) "Le tappe della crescita in INAS CISL cogliere la sfida del futuro forti dell'esperienza del passato" pag. 19 cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano....."pag 22

3.1) L'attività svolta durante il ventennio fascista

Negli anni seguenti, con il proseguire dell'estensione delle forme assicurative, si allarga 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".(27)

Successivamente l'art. 27 del decreto 3184 del 30 dicembre 1923 stabilì che, anche 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 con norme e con condizioni che furono stabilite, poi, con il regolamento approvato con decreto il 28 agosto 1924 n. 1422.(28)

Alla fine del mese di gennaio del 1925 risultavano autorizzati a funzionare n. 63 istituti di patronato e di assistenza . Il primo ente autorizzato in data 09 aprile 1919, funzionava presso la Deputazione provinciale di Alessandria e si chiamava Istituto Edoardo Ottavi per l'assistenza ai lavoratori colpiti da infortuni sul lavoro e a quelli soggetti alle assicurazioni sociali.

Nella stessa città funzionavano altri due patronati, uno privato autorizzato nello stesso anno 1919, e l'altro presso i sindacati fascisti . Tre patronati funzionavano a Bologna e a Roma.

Due, a Belluno, Brescia, Ferrara, Firenze, Milano, Palermo, Perugia, Siena, e Treviso. Ancona, Arezzo, Ascoli Piceno, Avezzano, Bari, Bergamo, Cagliari, Carrara, Caserta, Catanzaro, Como, Cremona, Genova, Girgenti (Agrigento), Livorno, Lucca, Mantova, Modena, Monza, Napoli, Novara, Padova, Pesaro, Sampierdarena, Salerno, Seravezza, Sondrio, Spezia, Tirano, Torino, Venezia, Verona, Vicenza, Voghera, vantavano la presenza del funzionamento un patronato.(29)

E' da notare che soltanto 22, appena un terzo dei patronati autorizzati e funzionanti nel 1925 , erano presso i sindacati fascisti. Gli altri erano gestiti da

(27) *ivi* pag. 23

(28) G. Onesti "ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" *l'Assistenza Sociale* novembre dicembre 1972 pag .90

(29) *ibidem*

privati, dagli uffici comunali e provinciali del lavoro dalle Camere ed Unioni del Lavoro, la reazione fascista imperante non poteva tollerare che questa fioritura democratica di iniziative nel settore assistenziale durasse e si espandesse nelle altre province e località.

Pur rinunciando per molteplici motivi a dargli l'etichetta di fascista, elevò pertanto a dignità di vero e proprio patronato nazionale per gli infortuni agricoli e industriali e per le assicurazioni sociali quello sorto e funzionante con tale nome a Genova e gli fece assorbire tutte le funzioni svolte dagli enti simili contemporaneamente aboliti, con il decreto ministeriale del 26 giugno 1925 .(30)

Dopo poco, con il decreto ministeriale del 24 dicembre 1927 pubblicato sulla G.U. n. 20 del 25 gennaio 1928, l'ente fu denominato Patronato Nazionale per L'Assistenza Sociale (PNAS) e fu qualificato organo tecnico delle organizzazioni fasciste dei sindacati dei lavoratori ed ente di diritto pubblico perché di interesse nazionale .

La sede fu stabilita a Roma presso la Confederazione nazionale dei sindacati fascisti . (31)

Nel suo statuto, esso veniva qualificato come organo a mezzo del quale le Confederazioni dei lavoratori provvedevano all'assistenza medico legale dei propri rappresentanti nelle pratiche concernenti le assicurazioni sociali, l'assistenza doveva essere concessa in forma gratuita , (salvo il rimborso spese per i documenti da esibire) e i finanziamenti erano erogati dalle associazioni sindacali, dal Ministero e dal fondo speciale delle Corporazioni .(32)

Come la legge del 1917 aveva segnato la prima importante tappa dell'evolversi dell'attività di patrocinio , così il D.M. del 1927 ne fissa la seconda , attuando l'unificazione organizzativa e funzionale del servizio di patrocinio e conferendo allo stesso carattere nazionale e un contenuto di esclusività assistenziale .(33)

Dallo statuto del nuovo Patronato si evince un preciso tra attività sindacali e

(30) *ivi* pag. 91

(31) *ibidem*

(32) E. Buonocore "ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" ,*l'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil* settembre ottobre 1972 pag .45

(33) *ibidem*

quella di patrocinio, con l'assunzione da parte del Sindacato dell'organizzazione del Patronato, pur nel rispetto dell'autonomia funzionale di quest'ultimo, inoltre tra i vari compiti che detto statuto assegnava al patronato vi era quello di "collaborare con gli organi incaricati della vigilanza per la esecuzione delle leggi e regolamenti e fare opera di propaganda e di studio per la diffusione e il perfezionamento della legislazione sociale" (34)

In ordine a questo specifico compito di "fare propaganda e di studio per la diffusione e il perfezionamento della legislazione sociale " il Battistella scrive "appare evidente il riconoscimento di una capacità di iniziativa che, da un lato, conferma il principio di autonomia, dall'altro invece, libera il patronato nella sua attività, dalla sola occasione immediata del puro patrocinio e, liberandola, la proietta in una azione a più ampio respiro nello spazio e nel tempo .Ed invero anche se questa disposizione è rimasta lettera morta per il quasi immediato mutarsi del corso degli eventi, tuttavia essa rimane sempre una indicazione quanto mai feconda di insegnamento per chi volesse affrontare in modo globale il problema del patronato".(35)

Nel 1935 fu dato al patronato un nuovo statuto, nel quale furono ampliati i suoi compiti assistenziali, e tra l'altro, fu disposto : l'obbligatorietà contributiva ; la gratuità delle prestazioni , la nomina ministeriale degli organi dirigenti centrali; la esclusività del patrocinio in sede amministrativa.(36) Sotto il profilo giuridico, quindi detto patronato era considerato "Ente Pubblico " e si inseriva nella categoria degli enti cosiddetti "parasindacali" in quanto costituiti da associazioni professionali riconosciute per fini specifici di assistenza in favore delle categorie lavoratrici .(37)

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

(34) ibidem

(35) Battistella " considerazioni sullo sviluppo storico dei patronati in Italia Giur. Soc 1956" cit. Enrico Buonocore "ruolo del patronato....." pag 46

(36) Enrico Buonocore "ruolo del patronato...." Pag. 46

(37) ibidem

litigiosità con procedure conciliative , spesso sulla pelle dei lavoratori assistiti .(38) Ciò naturalmente non annulla la considerazione che il nuovo patronato fece compiere un balzo avanti, almeno nel senso quantitativo, all'assistenza sociale. Nel campo dottrinale meritano menzione la rivista "l'Assistenza Sociale " e, particolarmente, una "Collana di studi". Gli enti assicuratori, in virtù di precise istruzioni superiori, trasmettevano al patronato notizia di tutte le comunicazioni da fare ai lavoratori o ai familiari aventi diritto .Per gli infortuni sul lavoro, tale prassi fu addirittura trasformata in legge, con l'art. 89 del Regolamento 25 gennaio 1938 , n. 200.(39) Non solo, quindi, c'era un patronato monopolistico ; ma c'era anche il reclutamento dei lavoratori da assistere, volenti o nolenti che fossero .(40) Il finanziamento del patronato, scarso e insufficiente in principio fino all'emanazione della cosiddetta carta del lavoro e della legge 3 aprile 1926, n. 563, diventò poi abbastanza largo e sicuro . All'inizio era basato sulle tariffe delle competenze e sulle oblazioni discrezionali dei comuni ; in seguito fu assicurato dal gettito di assegni delle confederazioni dei lavoratori e dal fondo speciale infortuni fissati dal ministero delle corporazioni in relazione all'art. 37 della legge 31 gennaio 1904 n. 51 e dal'art. 113 del regolamento approvato con decreto 21 novembre 1918 numero 1889, dal gettito di un'aliquota pari al 1,60 % dei contributi sindacali obbligatori, dal gettito delle quote da trattenere dagli enti assicuratori sulle liquidazioni delle prestazioni previdenziali per il rimborso delle spese di documentazioni occorse , istituite con decreto 8 luglio 1937 n. 1735 , convertito in legge 13 gennaio 1938, n. 128, e determinate con apposita tabella di cui al decreto ministeriale del successivo giorno 27 .(41)

Opulenza finanziaria , quindi , per il PNAS negli ultimi anni di vita e nessun affanno per conquistarsi la fiducia dei lavoratori assistiti –si fa per dire – per forza e controvolgia ; ma anche nei sui confronti , guerra dichiarata , dopo le iniziali ostilità , da parte delle quattro confederazioni dei sindacati fascisti dei lavoratori che pretendevano di esercitare direttamente la funzione dell'assistenza ai

(38) G. Onesti "ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" ,l'Assistenza Sociale novembre dicembre 1972 pag .91

(39) ibidem

(40) ibidem

(41) ivi pag. 92

lavoratori, considerata la più delicata e, forse, l'unica delle funzioni sociali a loro rimaste .(42) Avevano infatti spesso rivendicato la soppressione del patronato e l'assorbimento delle sue funzioni . Durante la seconda guerra mondiale, quando la inesistenza dei rapporti fra lavoratori e sindacati venne alla luce in tutta la sua pericolosità, il fascismo si risolse ad effettuare la soppressione del PNAS e il passaggio delle sue funzioni assistenziali direttamente nelle mani dei sindacati, perché ne ritraessero qualche linfa vitale e potessero con tale attività riconquistare qualche credito tra i lavoratori, alla vigilia dei grandi scioperi antifascisti della primavera del 1943 .(43)

Con decreto ministeriale 29 ottobre 1942 pubblicato sulla G.U. numero 261 del 04 novembre 1942 il patronato veniva sciolto e posto in liquidazione . Le sue funzioni furono trasferite alle quattro confederazioni fasciste. I contributi di spettanza andarono per il 50 per cento alla confederazione fascista dei lavoratori dell'industria , per il 30 per cento a quella dei lavoratori dell'agricoltura, per il 15 per cento a quella dei lavoratori del commercio e per il 5 per cento a quella dei lavoratori delle aziende del credito e assicurazioni . Nelle stesse proporzioni fu assorbito il personale del patronato.(44) Tuttavia quello che per alcuni rappresentò la devoluzione dei compiti di assistenza sociale tornare alle sue origini ovvero l'associazione sindacale, lo si può veramente inquadrare solo in momento successivo, ovvero nella fase in cui il paese veniva liberato dal nazi-fascismo, sorgevano i partiti politici democratici e le nuove libere organizzazioni sindacali dei lavoratori raggruppate intorno alle camere confederali del lavoro e intorno alla rinata unitaria confederazione generale italiana del lavoro, molte Camere del Lavoro , infatti, appena risorte alla vita si proposero di assicurare l'assistenza di patronato ai lavoratori spontaneamente e a proprie spese riordinando e rinnovando gli uffici di assistenza ereditati dai soppressi sindacati fascisti , malgrado l'incertezza giuridica e finanziaria e con la scioglimento , nel 1942 dell'ente unico , e il graduale ritorno al pluralismo degli organi di tutela , e di rappresentanza fu creato l'Ufficio confederale di assistenza (UCA) per coordinare l'attività degli uffici camerale . Nel febbraio del 1945 ebbe vita l'INCA per iniziativa

(42) ibidem

(43) ibidem

(44) ibidem

e volontà della CGIL, che ebbe in Aladino Bibolotti il più convinto e strenuo assertore della necessità di creare il patronato confederale .(45)

(45) Gennaro Onesti ,L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil novembre dicembre 1972 "ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale", pag . 92

CAPITOLO SECONDO

DALL'IMMEDIATO DOPOGUERRA ALLO STATUTO DEI LAVORATORI

(consolidamento, missione, linee programmatiche)

1) La nascita dell'Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

Il 03 06 1944 nasce a Roma la CGIL, si tratta di un organismo confederale unico per tutto il territorio nazionale nel quale si realizza l'unità sindacale dei lavoratori senza distinzioni politiche e di fedi religiose. Fu durante i lavori del 1°Congresso della risorta CGIL, che si tenne a Napoli nel gennaio 1945, che si avvertì l'esigenza di creare, nel clima della raggiunta unità sindacale, un organismo unitario capace di fornire a tutti i lavoratori una valida assistenza tecnico-amministrativa e medico legale per il giusto e tempestivo conseguimento delle prestazioni previdenziali previste dalle leggi e per la difesa di questi diritti. Con il contratto di lavoro il sindacato avrebbe concordato il trattamento salariale e normativo del lavoratore; si sarebbe altresì impegnato nella lotta per migliorare le leggi sociali esistenti, per realizzarne di nuove, più avanzate, per difendere il tenore di vita del lavoratore e della sua famiglia; ma per realizzare in pieno la difesa degli interessi economici e morali dei lavoratori il Sindacato doveva attrezzarsi per una adeguata difesa anche del salario indiretto o differito.⁽¹⁾ La molteplicità degli enti previdenziali, la difformità delle norme, la complessità degli adempimenti burocratici, a cui si aggiungono anche le frequenti inadempienze da parte datoriale circa applicazione delle leggi sociali e la scarsa conoscenza da parte dei lavoratori di tali norme, furono essenzialmente i motivi che ispirarono la CGIL a dar vita all'Istituto Nazionale Confederale Assistenza(INCA).⁽²⁾

L'11 febbraio 1945 la CGIL costituisce per la realizzazione dei fini predetti L'Istituto Nazionale Confederale per l'assistenza (INCA). L'atto di nascita fu firmato, nello spirito dell'unità sindacale, da Achille Grandi, Aladino Bibolotti, Oreste Lizzadri , Raffele Pastore. Con la Costituzione dell'INCA la CGIL voleva assicurare così l'assistenza sociale ai lavoratori senza distinzione di fede politica

(1) Raccolta atti costitutivi INCA 1975 Roma pag. 5

(2) ibidem

e religiosa, anche se non organizzati in maniera sindacale .

Nei suoi primissimi anni di vita il patronato INCA ebbe sicuramente alcune difficoltà legate soprattutto al reperimento di risorse finanziarie alla formazione e destinazione di operatori competenti per assolvere ad una funzione complessa come la conoscenza della legislazione sociale e alla creazione di una struttura logistica capillare e coordinata nelle sue linee d'azione su tutto il territorio. Tuttavia appare evidente come la funzione assistenziale e l'azione di tutela individuale e collettiva diventano la parola d'ordine e la missione del patronato di emanazione sindacale.

Va notato che le problematiche sopra descritte erano sicuramente già ben conosciute dai dirigenti sindacali viste le esperienze da definirsi in "ordine sparso" avvenute sul tutto il territorio; ed e' proprio partendo da tale consapevolezza che l'azione programmatica dell'INCA e della CGIL ne faranno in brevissimo tempo il primo patronato italiano.

L'onorevole Aladino Bibolotti presidente dell'INCA nel 1° numero della rivista l'Assistenza sociale del 1947 indica un percorso che sicuramente ancora oggi è per molti aspetti attuale:

"l'Opera di patronato e di assistenza ai lavoratori ed alle loro famiglie , è funzione specifica del sindacato.

Il lavoratore si organizza sindacalmente per difendere e migliorare il suo tenore di vita e quello dei suoi familiari; per difendere e migliorare le condizioni generali di vita della sua classe. Col contratto di lavoro, egli concorda il trattamento salariale, l'orario di lavoro e le altre condizioni di prestatore d'opera.

La forza e l'influenza del Sindacato, assicurano ai lavoratori l'incessante progredire verso la totale emancipazione dall'altrui sfruttamento.....ma la vita del lavoratore e dei suoi familiari viene oggi regolata da un complesso di leggi e disposizioni, nel groviglio delle quali difficilmente riesce a orientarsi.....per difendere il lavoratore, per assisterlo in ogni circostanza della sua vita di sofferenze e di lotta, il Sindacato organizza, nel suo seno , una speciale opera di patronato che si chiama appunto Assistenza sociale.

Questa opera é svolta dall'Istituto Nazionale Confederale di Assistenza INCA.....L'Assistenza Sociale dà calore all'azione sindacale, la completa, le dà un volto soccorrevole e umano e lo arricchisce di un più alto valore

spirituale.”(3) Si delinea così quella che è l’azione dell’Inca ovvero assicurare una efficace assistenza e tutela medico legale e sociale a tutti i lavoratori iscritti e non iscritti ai sindacati di categoria circa :1) per gli infortuni e le malattie professionali nell’industria, nell’agricoltura, nel commercio, per la gente di mare e dell’aria; 2) per responsabilità civile nascente da infortuni e da sinistri in genere; 3) per pensionati di invalidità e vecchiaia, indennità ai superstiti, reversibilità e ricorsi per negate concessioni a favore di tutti i lavoratori assicurati obbligatoriamente; 4) per i trattamenti vari di quiescenza e previdenza assicurati da disposizioni legislative e contrattuali; 5) per il conseguimento delle indennità di disoccupazione garantite da disposizioni legislative normali e contingenti (reduci, particolari condizioni ecc..) e relativo contenzioso; 6) per le indennità giornaliere per tubercolosi ai ricoverati nei sanatori e loro congiunti ;7) per il trattamento di natalità e per le lavoratrici gestanti (impiegati ed operaie); 8) per il trattamento di nuzialità (prestiti matrimoniali); 9) per gli assegni familiari ai richiamati, prigionieri ed ex internati in Germania (recuperi); 11) per il trattamento di malattia dell’industria, agricoltura, commercio, credito e assicurazione nonché in base ai regolamenti speciali per i dipendenti dello Stato e dagli Enti di diritto pubblico; 12) per il recupero di contributi assicurativi presso gli Enti o ditte per i periodi di lavoro trascorsi in patria o all’estero e relativo aggiornamento dei libretti personali; 13) per il recupero di salari non riscossi o dovuti per i periodi di lavoro trascorsi in patria o all’estero;14) per vertenze individuali di lavoro; 15) per gratifica natalizia ai richiamati; 16) per indennità per gli impiegati richiamati,prigionieri ed ex internati in Germania; 17) per liquidazione polizza I.N.A di lire 15000 a favore degli aventi diritto dei lavoratori deceduti in Germania e in Italia non oltre tre mesi dalla data del rimpatrio; 18) per la liquidazione fondo previdenza impiegati ;19) per pensioni e risarcimento danni di guerra e relativo contenzioso ;20) per la liquidazione polizza combattenti (guerra 15-18) ;21) per tutte le pratiche di emigrazione e per l’assistenza a agli emigranti tanto sul suolo patrio che all’estero. Queste voci principali di assistenza sono poi integrate da altre minori che riguardano; 22) ricoveri in genere in sanatori, istituti di beneficenza, case per vecchi e inabili, per bambini con bisogni di cure particolari

(3) L’Assistenza Sociale rivista INCA CGIL presentazione dell’On..Aladino Bibolotti “La funzione assistenziale dei sindacati” gennaio febbraio anno 1947 pag. 3

ecc...23) richiesta di documenti, fogli matricolari, di congedo, certificati in genere, anagrafici e di lavoro, ecc...24) sussidi e concessioni di indumenti personali e suppellettili da parte degli Enti Comunali di assistenza; 25) colonie marine e montane. L'assistenza verrà esercita a titolo gratuito sia nella fase amministrativa che in quella giudiziale, e si avvale anche della collaborazione di medici legali (specialisti e generici) e legali in grado di patrocinare in ogni ordine di grado giurisdizionale.(4)

(4) L'Assistenza Sociale rivista INCA CGIL gennaio "questa è l'assistenza sociale dell'INCA" febbraio anno 1947 pag .7

2) Il 1947 un anno particolarmente importante : Il 1°Convegno Nazionale dell'INCA a Firenze e l'approvazione della nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio

Nei giorni 28 29 30 e 31 maggio 1947 in coincidenza con il primo Congresso della CGIL si terranno a Firenze i lavori del 1° Convegno Nazionale dell'INCA, in tale occasione verranno dibattuti i temi sui cui poi si snoderà molto dell'attività a seguire, in particolare gli aspetti organizzativi di un ente che ancora non era diffuso in modo capillare su tutto il territorio, e un importantissimo contributo al dibattito sulla "riforma previdenziale", tema che in seno alla CGIL unitaria vedeva tre mozioni,⁽⁵⁾ rispettivamente la corrente comunista che chiedeva "la riforma previdenziale, che unifichi e democratizzi gli istituti previdenziali sotto la direzione eletta dagli assicurati, che garantisca a tutti i lavoratori prestazioni e pensioni adeguate al costo della vita". La corrente sindacale socialista afferma invece "nel campo della previdenza assicurativa si impone il coordinamento, o meglio la fusione, dei diversi istituti oggi esistenti con il contemporaneo decentramento regionale e con il controllo da parte dei lavoratori, cui deve essere attribuita la maggioranza nei Consigli di amministrazione. Vanno estesi i benefici assicurativi, specie l'assistenza sanitaria e il trattamento di pensione alle categorie che ne sono ancora sprovviste e perequate per i lavoratori dell'agricoltura le differenze di trattamento specie nel settore degli assegni familiari. Vanno migliorate le corresponsioni nei casi di menomazione o perdita della capacità lavorativa e durante le malattie. Gli assegni familiari vanno intesi come uno speciale stipendio previdenziale che segua a tutti gli effetti le sorti dello stipendio. I contributi vanno unificati . Il trattamento di pensione va radicalmente rivisto e trasformato in modo da assicurare a coloro che hanno dato al lavoro tutta la loro attività una relativa tranquillità". Infine la corrente cristiana sosteneva: "nel campo della previdenza e dell'assistenza , in attesa di una radicale riforma degli istituti assicurativi su basi organiche tecnicamente efficienti , che diano al lavoratore un'effettiva garanzia di prestazioni adeguate , si deve ottenere intanto la perequazione nel trattamento degli assegni familiari, tra le varie categorie.⁽⁶⁾

(5) L'Assistenza sociale rivista INCA CGIL Maggio 1947 pag. 1

(6) ivi pag. 6

In seno a tale dibattito la risoluzione finale del convegno INCA rivendicherà: 1) estensione della tutela previdenziale, quale garanzia contro gli eventi fisico – patologici ed economici che determinano una temporanea o definitiva incapacità di guadagno, a tutti coloro che da un reddito di lavoro traggono esclusivamente o prevalentemente i mezzi di sostentamento, ivi compresi gli apprendisti non retribuiti, gli alunni delle scuole professionali e i detenuti che lavorano, 2) il fabbisogno finanziario dovrà essere assicurato, oltre che dai contributi previdenziali a carico delle aziende commisurati in percentuale dell'intera retribuzione senza limiti massimali, da un adeguato concorso dello Stato . Il sistema di accertamento e di riscossione dei contributi dovrà essere unificato, 3) Gli Istituti Previdenziali dovranno essere unificati in un organismo nazionale a funzionamento decentrato con ampia autonomia locale, amministrato, sia al centro che alla periferia, da Consigli composti in misura prevalente dai rappresentanti dei lavoratori designati dalle organizzazioni sindacali, 4) la prevenzione dei rischi fisici dovrà tendere soprattutto a che il lavoro si svolga nelle condizioni obiettive della maggior possibile sicurezza, sia sotto il profilo tecnico, sia dal punto di vista igienico sanitario, nonché allo sviluppo nelle maestranze di una coscienza di autodifesa . Essa dovrà altresì tendere alla tempestiva individuazione delle cause potenziali soggettive di inabilità, al fine di rimuovere o di attenuare le conseguenze, con particolare riguardo alle età pre - lavorative , 5) la prevenzione dei rischi economici dovrà attuarsi con tutti i mezzi idonei ad aumentare il livello produttivo e la possibilità di occupazione, e mediante il tempestivo approntamento di un piano di lavoro di pubblica utilità da porsi immediatamente in esecuzione nei periodi in cui accentua il fenomeno della disoccupazione,6) le prestazioni economiche dovranno essere commisurate alla retribuzione in forma percentuale senza limiti, di massimali, salvo in ogni caso il trattamento minimo indispensabile per le esigenze elementari della vita, 7) le prestazioni intese alla rimozione della inabilità fisica dovranno comprendere le cure mediche, ambulatoriali, convalescenziari, la somministrazione dei medicinali e dei mezzi terapeutici, la fornitura delle protesi da lavoro nonché degli apparecchi atti a ridurre il grado dell'inabilità e la rimozione di essi. Il diritto a queste prestazioni dovrà essere esteso senza limitazione di durata ai familiari dei lavoratori , nonché ai lavoratori disoccupati , invalidi , e vecchi, 8) L'educazione e rieducazione professionale dovranno tendere alla immissione nel processo

produttivo di tutti coloro che per qualsiasi causa, congenita od acquisita , siano parzialmente o totalmente inabili al lavoro, 9) Il procedimento amministrativo dovrà uniformarsi alla necessità che la prestazione si corrisponda con prontezza e tempestività, 10) l'attuazione della riforma dovrà essere assicurata mediante l'istituzione di un Consiglio Superiore della previdenza, fornito del potere di emanare norme vincolanti nei confronti degli Enti previdenziali, detto Consiglio dovrà essere composto con la prevalente rappresentanza delle organizzazioni sindacali del mondo del lavoro. Dal punto di vista organizzativo le scelte si caratterizzeranno per i seguenti aspetti ovvero la ricerca e l'utilizzo di personale idoneo a dirigere una attività con tali caratteristiche, il potenziamento delle sedi provinciali, la presenza di un ufficio Inca in ogni Camera del Lavoro mandamentale o comunale, il potenziamento della sede Centrale quale soggetto atto a migliorare ogni branca di attività e dal quale pareri e direttive devono essere accettati da tutti con piena fiducia, infine la necessità di caratterizzarsi attraverso organi di captazione nelle fabbriche, nelle aziende e negli uffici in tutti i luoghi di lavoro.(8)

L'On .Bibolotti nel luglio del 1947 sulla rivista Assistenza sociale afferma: "L'Inca ha bisogno di organi capillari, di antenne ultra sensibili, che tengano il suo apparato specializzato a costante contatto con la massa e coi singoli lavoratori . A ciò giova il sempre più stretto legame fra Istituto, CGIL, e Federazioni Nazionali di categoria, fra sedi dell'INCA Camere del Lavoro e singoli Sindacati ma non basta ancora. Il contatto diretto, immediato, coi lavoratori, non si può realizzare se non attraverso le Commissioni Interne, nel seno delle quali almeno uno dei sui componenti dovrà specializzarsi nel campo dell'assistenza sociale.....L'INCA dunque dovrà studiarci di realizzare al più presto, quest'opera di penetrazione e di più stretto legame fra il suo apparato tecnico specializzato e gli organi sindacali , anche capillari quali appunto le Commissioni interne."(9)

L'anno 1947 sarà dunque per il patronato INCA un anno decisivo , perché si getteranno le basi sia per un consolidamento strutturale che vedrà da Firenze in

(7) L'Assistenza Sociale giugno 1947 pag 1

(8) L'Assistenza Sociale Luglio 1947 pag 1

(9) ibidem

poi tutta una serie di Convegni Regionali atti a definire la sistemazione dell'istituto, sia perché la sua partecipazione attiva a Congressi e conferenze internazionali come il 2° Congresso Nazionale della Marina Mercantile e della Pesca a Viareggio, degli infortuni a Palermo, della medicina del Lavoro a Siena, della lotta contro la tubercolosi fra i giovani a Torino, dell'ECA a Firenze dell'UDI a Milano nonché alle conferenze internazionali di Tremezzo, dell'Aia e di Ginevra di fatto consacreranno l'Inca come a vero e proprio soggetto che attraverso un contributo di natura in maggior parte tecnico partecipa e contribuisce al miglioramento del quadro sociale Italiano portando la voce dei lavoratori e della CGIL.(10)

Sempre nel corso del 1947 il dibattito sul ruolo e le funzioni degli enti di patronato e' affiancato dall'approvazione della nuova disciplina normativa per la regolazione dell'attività di patrocinio .

Viene infatti approvato il DLCPS 29 luglio 1947, n. 804 che così si esprime 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 .

Per ciò che attiene alla competenza per la loro costituzione e gestione questa deve essere approvata dal ministero del Lavoro e viene attribuita alle “associazioni dei lavoratori” i cui statuti prevedano finalità assistenziali .

I compiti essenziali riconosciuti ai patronati sono quelli definiti nell'art 1 DLCPS 29 luglio 1947 e precisamente :assistenza,tutela e rappresentanza. Nel DLCPS N 804 vengono conservati , peraltro , anche alcuni aspetti già contenuti nelle precedenti norme che regolavano gli istituti di patronato :

- il principio della pluralità degli istituti
- la necessità dell'approvazione ministeriale
- stretto collegamento tra l'istituto di patronato ed il soggetto promotore;
- la gratuità delle prestazioni con l'obbligo di assicurare la tutela anche i

(10) L'Assistenza Socialedicembre 1947 pag. 1

non iscritti all'associazione promotrice.

- un sistema speciale di vigilanza.

Al finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, regolarmente costituiti a norma del presente decreto all'art. 4, si provvede con il prelevamento di un'aliquota percentuale sul gettito dei contributi incassati, a termine di legge o di contratto collettivo, degli istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale . La ripartizione dei fondi fra gli istituti di patronato e di assistenza sociale è effettuata con decreto del Ministero del lavoro e Previdenza Sociale , di concerto con il Ministro per il tesoro, sentite le associazioni nazionali dei lavoratori interessati, in relazione alla estensione o all'efficienza dei servizi degli istituti stessi . Agli effetti della ripartizione dei fondi, gli istituti di patronato e di assistenza sociale sono tenuti a fornire al ministero del lavoro e della previdenza sociale, nei modi e termini da questo indicati, la documentazione della loro organizzazione e delle attività assistenziali, svolte nei singoli esercizi. Gli istituti di patronato e di assistenza sociale sono sottoposti alla vigilanza del Ministero e della previdenza sociale e sono obbligati a mettere a disposizione dei funzionari incaricati alle ispezioni tutti i libri, i registri riguardanti le rispettive amministrazioni e gli affari in cui essi siano comunque interessati.(11) Sulla base della nuova normativa, con il decreto ministeriale 29 dicembre 1947 l'INCA ed il patronato ACLI ottengono il riconoscimento giuridico.

(11) DLCPS n. 804 del 1947

2.1) La questione del patronato nella CGIL unitaria

Il tema della rinascita degli enti di patronato nell'Italia dell'immediato dopoguerra si connette strettamente all'evolversi della più' ampia vicenda sindacale. La contrastata esperienza unitaria scaturita dal patto di Roma e le seguenti vicende delle scissioni che pongono termine alla CGIL unitaria rappresentano il contesto nel quale nascono e si consolidano i principali enti di patronato processo di riorganizzazione delle strutture patronali precede l'innovazione normativa: già all'ottobre 1944 e' attivo anche il patronato ACLI sotto la presidenza di Giulio Pastore mentre nel corso del 1945 viene costituito l'INCA da parte della CGIL unitaria ed immediatamente si apre una aperta concorrenza tra le due istituzioni che si riflette nella polemica tra le varie correnti sindacali e si inserisce nel controverso dibattito sull'unita' sindacale. Il significato della esistenza di un patronato strutturato all'interno dell'organizzazione sindacale viene esplicitato nel corso del I Congresso nazionale della CGIL unitaria che si tiene a Firenze nel giugno del 1947 .

In particolare si segnala l'intervento dell'On. Aladino Bibolotti, primo presidente dell'Inca, che propone un'ampia riflessione che descrive la "filosofia " dell'azione del patronato del sindacato unitario : "Ciascuno di noi sente che la vita dei lavoratori non finisce nella fabbrica, che la vita dei lavoratori continua in tutte le manifestazioni della vita stessa . Ciascuno di noi sente che i problemi dell'assistenza sociale e della previdenza devono essere studiati con molta attenzione, anche perché chi ripercorrerà , sia pure rapidamente la storia del movimento sindacale troverà che le prima manifestazioni associative dei lavoratori sono state appunto le associazioni mutualistiche, associazioni tendenti a difendere la vita del lavoratore e della sua famiglia. Il sindacato non poteva quindi estraniarsi dai problemi dell'assistenza sociale, dal patronato dei lavoratori, dall'opera di guida e di patrocinio, che ogni lavoratore sente come il completamento del sindacato stesso. Ora subito dopo il congresso di Napoli veniva deliberata la istituzione in seno della Confederazione dell'Istituto

(12) G. Pasini “Associazioni cristiane dei lavoratori italiani (Acli) in Dizionario storico del movimento cattolico in Italia , vol. 1, fasc. 2 “ ,Casale Monferrato 1981 , pag. 172 cit. S. Agnoletto “Ci chiamavano gli avvocati ...” pag. 25

Nazionale Confederale di Assistenza INCA, fin da quel momento si affermò la necessità che l'assistenza sociale dovesse estendersi a tutti i lavoratori italiani senza distinzione di tessera politica, indipendentemente dalla loro appartenenza o meno al sindacato, senza discriminazione di sesso, di razza, di concezione religiosa, cioè con il criterio di estendere la sua azione assistenziale a tutti i lavoratori italiani e che nessun organismo meglio del sindacato potesse assolvere a questa funzione altamente umana, che richiede insieme la più alta competenza, la più alta preparazione tecnica, il più sensibile dei sentimenti umani, perché non v'è assistenza sociale se non è ispirata, confortata dall'altissimo senso della solidarietà e della fraternità umana". Lo stesso Bibolotti individua poi quali siano i compiti operativi del patronato: " fin dal primo sorgere dell'Inca si è posto il duplice compito di organizzare l'assistenza diretta a tutti i lavoratori e al tempo stesso di operare con elementi tecnici alla preparazione delle leggi sociali, affinché il governo si potesse trovare di fronte a del materiale studiato, elaborato, che rispecchiasse in pieno i sentimenti, le aspirazioni e le proposte dei lavoratori organizzati." (13) Nel corso del Congresso di Firenze della CGIL emerge apertamente la questione della concorrenza con le ACLI in campo assistenziale. Tale problematica viene esplicitamente posta da Di Vittorio nella relazione introduttiva : "Io so che è stato diffuso un certo malessere in molte nostre organizzazioni e nelle varie correnti che compongono questa nostra famiglia a proposito dell'attività delle ACLI. Vi è un terreno specifico di competizione tra le ACLI e la Camera del Lavoro: il terreno dell'assistenza. Ebbene amici, permettetemi che io dica con tutta lealtà e franchezza il mio pensiero in merito. Per me non è giusto che vi siano posizioni di monopolio per l'assistenza dei lavoratori. Il monopolio può per sua natura produrre dei germi di burocratismo che porterebbe all'abbandono invece che all'assistenza dei lavoratori. Credo quindi che sia bene che vi siano più organismi autorizzati e controllati dalla legge.

Premesso ciò penso che in questo campo una competizione possa essere un bene, sempreché si sviluppi una gara di emulazione tra i due organismi, a chi assiste meglio il lavoratore.

(13) I congressi della CGIL , vol. II ,I Congresso nazionale unitario della CGIL Firenze 1-7 giugno 1947 ,Roma 1977 , pp. 257-259 cit. S. Agnoletto "Ci chiamavano .." pag. 27

Il lavoratore non può che averne dei vantaggi e noi commetteremmo un errore se volessimo rinunciare ai vantaggi che il lavoratore può avere. Che cosa dobbiamo ottenere? Dobbiamo ottenere che l'importanza e l'efficienza dei singoli organismi venga stabilita sulla base di principi democratici, per numero di assistiti.

Non sarebbe giusto, non sarebbe, democratico, non sarebbe tollerabile che un piccolo istituto eventualmente volesse essere paragonato artificialmente al grande istituto di assistenza che è L'INCA l'istituto della Confederazione del Lavoro che serve tutti".(14) Anche nella relazione di Pastore, rappresentante della corrente cristiana, viene affrontata la questione della concorrenza delle ACLI e più in generale viene affermato il valore del pluralismo istituzionale relativo alla formazione di istituti di patronato: " sia riconosciuta la libertà di assistenza.

Chi più farà più tela avrà, chi avrà più filo cucirà di più. Amici non dimenticate che il vecchio patronato fascista ha tradito i fondatori dell'Umanitaria, dell'Opera Cardinal Ferrari, del vecchio patronato libero. Quando l'ha tradito? Quando ha ridotto tutto ad un unico organismo.

E' certo ancora una volta che il giorno in cui c'è stato un unico patronato, l'esistenza di un solo organismo ha fatto scomparire la passione, l'interesse verso il lavoratore. Badate che l'assistenza non si sviluppa sul piano freddo delle cifre, ma si sviluppa con un cuore e una passione. Perché quando un operaio ha avuto una gamba straziata non è più questione di dargli l'arto artificiale, è questione di consolarlo, di confortarlo, è questione di dare nuove speranze alla famiglia.

Orbene l'aver ridotto il vecchio patronato fascista a un unico organismo ha avuto solo un risultato: quello di far vedere soltanto il ventisette del mese. Cari amici non si serve così la causa dei lavoratori. Quando vi è l'emulazione, quando vi è la libertà, quando esiste la pluralità delle organizzazioni di assistenza, prima ancora di rispondere a un principio di libertà risponde agli interessi del lavoratore ".(15)

Negli interventi di molti delegati al congresso ritorna questa questione del patronato e dei rapporti con le ACLI. Si segnala ad esempio il polemico intervento di Invernizzi, segretario della Camera del Lavoro di Milano, che afferma : " il compagno Pastore ha detto che chi ha più filo farà più tela .

(14) L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil giugno 1947

(15) ibidem

Noi vorremmo che i compagni della democrazia cristiana non facessero tela soltanto nelle ACLI ma ne facessero un po' anche nelle Camere del Lavoro".(16)

Nelle conclusioni di Di Vittorio emerge un tentativo di mediazione : " evitare che le ACLI si occupino dell'attività sindacale, che tentino di fare contratti, che tentino di invadere il campo sindacale . Ed e' necessario evitare che da parte dei sindacati vi siano manifestazioni inopportune di ostilità preconcepita nei confronti delle ACLI. E' necessario che vi sia la massima comprensione, la massima cordialità. Che si rimanga nel proprio campo.

E' necessario eliminare alcune incompatibilità che se non fossero di carattere sindacale e sociale lo sarebbero di carattere morale. Per esempio un dirigente del Patronato assistenza della Camera del Lavoro sia contemporaneamente del patronato delle ACLI perché in fondo sarebbe pagato da una organizzazione per essere al servizio di un'organizzazione concorrente.

Si faccia in modo che ciò non avvenga, che non si creino incompatibilità di questo genere, e le ACLI, dopo la chiarificazione che vi è stata in questo Congresso, cesseranno di essere in motivo di attrito nella grande famiglia dei lavoratori Italiani .(17)

Alcuni mesi dopo il Congresso di Firenze della CGIL si tiene a Palermo, dal 26 al 31 ottobre 1947 il primo " Congresso nazionale degli infortuni e delle malattie professionali". Questo incontro diviene una ulteriore occasione di riflessione e confronto sul ruolo degli istituti ed in particolare si segnalano gli interventi di Aladino Bibolotti e Giulio Pastore che significativamente si presentano come correlatori sul tema " Gli istituti di Patronato di Assistenza sociale", con lo scopo di segnalare esplicitamente una fase di significativo avvicinamento tra i due patronati . Il presidente dell'Inca torna a sottolineare la coerenza di una presenza dell'istituto di patronato all'interno della confederazione sindacale unitaria: "appunto perché la CGIL è sorta, si è formata e si viene sviluppando come un organismo unitario, come un organismo di tutela, non soltanto delle aspirazioni contagianti, ma anche delle aspirazioni storiche, più vaste, che le classi lavoratrici pongono in Italia come altrove, appunto per questo la CGIL, sin dal suo

(16) I Congressi della CGIL , vol. II , I Congresso nazionale , cit. pag. 217 cit. in S. Agnoletto "Ci chiamavano gli ..." pag. 28

(17) ivi pag. 29

sorgere, ha avvertito la necessità ed ha provveduto, sia pure imperfettamente alla creazione di un organo tecnico di patronato dei lavoratori, il patronato medico legale che fosse, in una certa misura, la continuazione dell'organo preesistente, ma che realizzasse il superamento di quegli stessi organi e che desse una risonanza maggiore, più ampia, oltre i limiti organizzativi e programmatici del passato". Bibolotti affronta poi il problema della pluralità degli Enti di patronato: "abbiamo perduto del tempo prezioso per discutere fra di noi se convenisse un istituto unico o la molteplicità degli istituti di patronato. In fondo abbiamo ragione e torto dall'una e dall'altra parte. Noi postulavamo, e postuliamo ancor oggi, l'unità dell'assistenza come espressione dell'unità sindacale dei lavoratori, come la soluzione degli uomini, la potenza dei mezzi. Anche noi abbiamo superato analoghe prevenzioni. Ciò non significa che fra i due istituti di assistenza e di patronato vi sia in tutto e tutto identità. Vi è una diversa concezione dell'assistenza com'è nel campo sindacale, nel campo della cooperazione, nel campo politico, ma constatiamo che laddove operano due patronati anziché uno solo il lavoratore non soffre un grave danno. Spesso anzi il lavoratore, nello sviluppo dei due organismi postisi sul terreno della emulazione, trova qualche giovamento, giacché ciascuno di essi è costretto ad un maggiore sforzo assistenziale e ad un perfezionamento dei suoi servizi ".(18)

Giulio Pastore, che interviene in quanto presidente del patronato Acli, oltre che come segretario della CGIL sembra segnalare una effettiva convergenza con l'impostazione di Bibolotti: "i motivi per cui non era possibile, nell'interesse dei lavoratori, di aderire al concetto dell'unicità dell'assistenza, vi sono noti. Quanto è stato fatto prima del fascismo si è continuato a fare durante il fascismo ma tuttavia non si può negare che vi è stato, in questo periodo, qualche cosa che ha diminuito e attenuato quella visione che avevano del compito, i regimi democratici.

Questo qualche cosa fu proprio la centralizzazione che ha tolto quella che noi possiamo chiamare la molla di tutto l'ingranaggio. La burocrazia e la centralizzazione hanno tolto ogni aspetto evolutivo. Basterebbe questo per sostenere la tesi della molteplicità degli istituti di patronato la quale

18) Primo congresso nazionale degli infortuni e delle malattie professionali Palermo 26- 31 ottobre 1947, Roma 1947, pp. 387- 389 cit. in S. Agnoletto "Ci chiamavano gli avvocati .." pag. 30

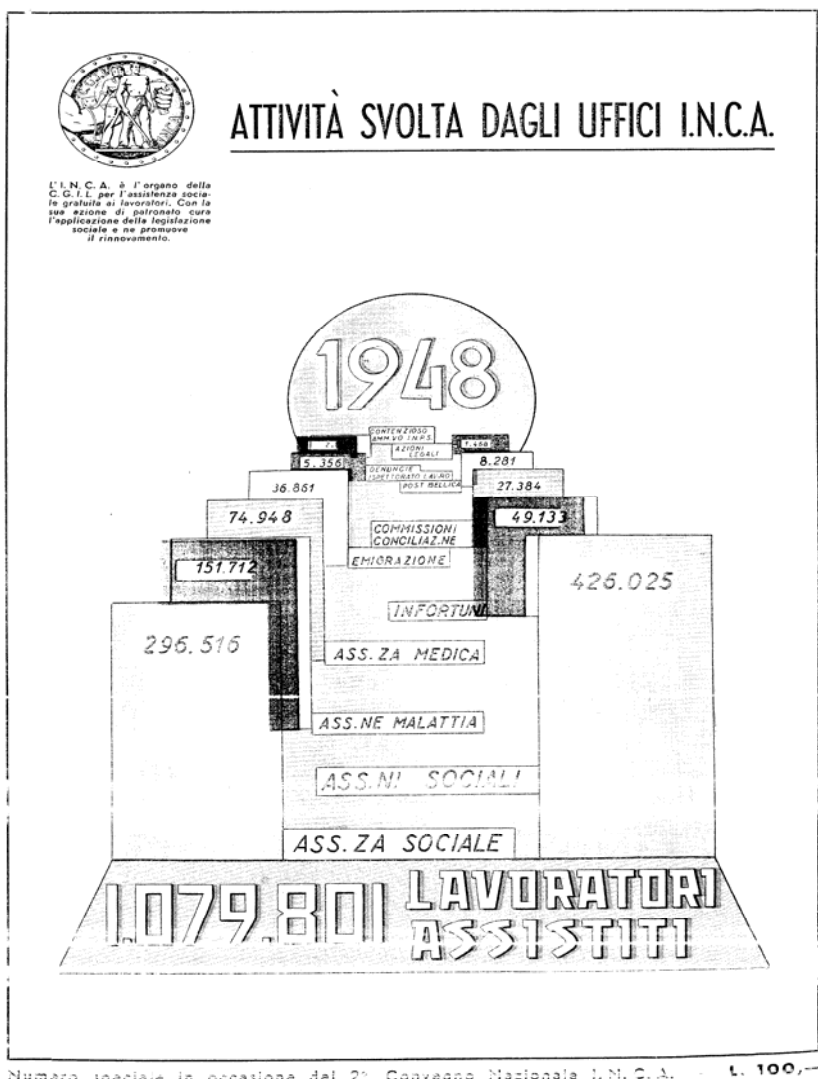
evidentemente non può risolversi che a vantaggio dei lavoratori .

Il concetto di unità sindacale , per l'unità delle classi lavoratrici : ma nel campo dell'assistenza ai lavoratori ripetiamo che lo strumento che consente di difendere bene gli interessi dei lavoratori è la molteplicità degli istituti “.(19)

(19) ivi pag. 31

3) L'attività dell'Inca nei primi anni di vita, il II Convegno di Genova del 1949 occasione di bilancio e proposta per la missione

La rappresentazione grafica che alleghiamo relativa al dato di attività INCA dell'anno 1948 evidenzia un dato quantitativo di assoluto rilievo circa il ruolo e la presenza del patronato nel tessuto sociale italiano dell'epoca. (20)



(20) Illustrazione prelevata da l'Assistenza Sociale settembre ottobre 1947

Dietro tali numeri infatti oltre al ruolo di soggetto che assieme alla CGIL contribuisce con le sue competenze a proporre un nuovo modello di sistema di protezioni sociali sia con le proposte in materia di riforma previdenziale sia con la partecipazione attiva a iniziative di rilievo in campi specifici, e' interessante rilevare come anche l'attività giornaliera ed incessante di assistenza effettuata in modo capillare sul territorio abbia contribuito a sviluppare quei punti di pressione a favore dei cittadini nei confronti dei soggetti istituzionalmente investiti dalla legge nelle materie di tutela e assistenza; inoltre sempre in quegli anni l'azione di patronato si caratterizzerà anche perché indirizzata a eliminare le piaghe che contraddistinguono l'Italia del primo dopoguerra in particolare le situazioni di miseria e povertà, la tutela dei minori, la tutela delle donne.⁽²¹⁾ Nell'Ottobre 1949 si svolgerà a Genova il II Convegno Nazionale del patronato INCA CGIL dove il dibattito si impenna nuovamente sui punti qualificanti della riforma della previdenza, organizzazione della struttura e formazione dei quadri, finanziamento. Quest'ultimo punto si rivela di una importanza decisiva, da esso deriva la possibilità o meno di realizzare il programma predisposto e di garantire l'ulteriore sviluppo dell'istituto onde far fronte validamente alle sempre crescenti esigenze avanzate dai lavoratori . A quella data l'onere finanziario grava per l'80 90 % sulle camere del Lavoro che, nonostante la legge n. 804, sono costrette a sborsare decine e decine di milioni. Del resto il finanziamento resterà ancora per lungo tempo uno dei punti dolenti di tutte le iniziative e di tutti i programmi di sviluppo. Il Convegno segnerà progressi in tutte le direzioni, sia sul piano del rafforzamento sia su quello dello studio della legislazione e dell'elaborazione di proposte di riforma. Alla rivista "L'ASSISTENZA SOCIALE" che migliorava veste e contenuto, veniva affiancato il "NOTIZIARIO INCA" diretto all'orientamento e all'informazione dei collaboratori periferici dell'istituto i cosiddetti "corrispondenti INCA" come venivano allora chiamati, e alla sensibilizzazione dei lavoratori sui temi dell'assistenza e della previdenza . Fu ulteriormente rafforzata la consulenza medico legale che già allora si avvaleva di personalità molto note, e fu incrementata la costituzione di ambulatori medici negli uffici INCA . Fu infine costituito e attrezzato un apposito gruppo di studio dei problemi di riforma, con la

(21) Caratteristica che si evince da vari articoli presenti nelle riviste L'Assistenza sociale del 1949 esempio l'articolo di Rina Pincolato "L'INCA contro la miseria" sulla rivista n. 1 del 1949 pag. 1

collaborazione di studiosi di prestigio.(22)

E' sicuramente interessante rilevare che fra i temi affrontati dal Convegno emerge anche un' aspetto particolarmente dibattuto all'epoca in CGIL circa la lotta alla burocratizzazione e la tecnica fine a se stessa nello svolgimento dell'attività per ricondurre il patronato nell'alveo della CGIL cioè organismo con vocazione sindacale.

Di Vittorio sulla rivista dell'ASSISTENZA SOCIALE esprime in modo netto tutta la sua avversione a un patronato che abbia forti connotazioni tecnico burocratiche ad appannaggio della missione sindacale memore dell'esperienza del Patronato Unico Nazionale fascista:

” io credo per esempio che uno dei difetti maggiori dell'Inca consista in una certa tendenza al burocratismo, in alcuni servizi ed in una parte dei suoi quadri, specialmente al centro, ma non solamente al centro.

Il burocratismo anche nei Sindacati è una delle pesanti eredità che ci ha lasciato il fascismo.

Il defunto regime infatti, aveva annientato lo spirito militante e lo aveva sostituito con quello del funzionalismo, inteso nel senso più gretto, per cui l'impiegato o il funzionario consideravano il POSTO anche nei Sindacati e negli organismi di assistenza, come una propria sistemazione personale, che esigeva da loro il semplice adempimento del dovere consistente nella normale evasione delle pratiche, nei limiti dell'orario stabilito, con la stretta osservanza del sabato inglese e di tutte le festività immaginabili.

Un po' di questo aspetto del burocratismo permane ancora in alcuni dirigenti e funzionari sindacali e dell'INCA. Bisogna liquidarlo rapidamente! Questo spirito burocratico, egoistico, uccide lo spirito militante, missionario, che deve animare chiunque abbia l'onere di essere al servizio del popolo lavoratore.

L'assistenza ai lavoratori deve essere assicurata in tutte le ore possibili, e più specialmente il sabato pomeriggio e sera, e nei giorni festivi senza guardare troppo l'orologio!. Naturalmente una parte notevole dell'attività dell'INCA è e deve essere, di natura burocratica, intesa nel senso buono ; deve, cioè sbrigare le pratiche e tenerle in ordine come deve tenere in perfetto ordine elenchi e

(22) Inca Cgil 1945 1985 Questi 40 anni la storia le immagini le testimonianze Ediesse 1985 pp. 10-11

schedari. Però, anche nel disbrigo delle pratiche vi è modo e modo di operare . Il modo burocratico è quella di trasmettere la pratica all'ufficio competente e di attendere passivamente la risposta, il modo attivo di sbrigare una pratica è quello di tendere a giungere rapidamente al risultato positivo, premendo costantemente sugli uffici competenti. Spesso una telefonata od una visita di persona ai funzionari ed ai dirigenti degli istituti interessati, risparmia l'evasione di molte lettere e mesi di tempo, oltre che influire positivamente sull'esito della pratica stessa". Sempre sulla stessa rivista Di Vittorio pone la riflessione su altri due temi molto importanti per l'attività di patronato ovvero quello della formazione degli operatori a tutti i livelli, e quello del reperimento delle risorse finanziarie : " un altro problema da esaminare è quello di differenziare meglio l'attività generale dell'INCA, per affinare la competenza specifica dei quadri medi e di base e facilitare lo sviluppo della formazione dei nuovi quadri di cui l'INCA ha bisogno per allargare la sua attività. Un altro problema molto grave è quello di assicurare all'INCA i mezzi necessari, per il suo funzionamento autonomo. La situazione attuale è paradossale : le Camere del Lavoro spendono parecchie decine di milioni di lire, per assicurare i servizi dell'INCA, mentre il Ministero del Lavoro sostiene che l'INCA –nientemeno- utilizzerebbe i sui fondi per sostenere le stesse CDL. Evidentemente, non si priva della ricerca dei pretesti dei più assurdi e contrari alla verità, per negare all'Istituto confederale la corresponsione delle somme che gli sono dovute per legge, o per ritardarne il pagamento, per favorire direttamente o indirettamente il Patronato ACLI, ch'è molto vicini al cuore ministeriale. Ma qui non si tratta di fondi di beneficenza, di cui le autorità governative possano disporre a proprio compiacimento. Si tratta, invece, di fondi appartenenti ai lavoratori e che debbono essere, per legge, erogati all'Istituto di assistenza dei lavoratori. La questione è grossa quanto – e soprattutto – la CGIL debbono agire attivamente perché si ponga fine a questo abuso illegale, che limita ed ostacola l'assistenza necessaria ai lavoratori." Infine Di Vittorio riprende l'argomento della riforma previdenziale. " l'INCA, inoltre, vanta a giusto titolo il notevole contributo da esso portato con altri rappresentanti della CGIL alla elaborazione della riforma della previdenza sociale la cui realizzazione fu promessa dal governo democristiano alla vigilia del fatidico 18 aprile e poi sotterrata.

Bisogna riprendere l'agitazione nel paese per l'adozione della riforma previdenziale, e perché essa sia tale da soddisfare finalmente almeno le esigenze minime dei nostri vecchi, dei nostri invalidi, degli infortunati sul lavoro ecc.. e perché sia estesa a tutti i bisognosi, uomini e donne secondo i principi fissati dalla Costituzione. E' una battaglia per la giustizia e per la solidarietà sociale ed umana nella quale l'Istituto di assistenza della CGIL saprà tenere il posto d'onore che gli compete".(23)

(23) L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil settembre ottobre 1949 pp. 1 - 2

4) Dalla FIL alla CISL : la nascita dell'INAS

Se il 1947 è segnato dall'innovazione normativa e da un esplicito tentativo di indivia durare un modus vivendi tra i due enti di patronato esistenti, nel biennio seguente la vicenda patronale viene investita dall' accelerazione dei processi disgregativi dell'esperienza sindacale unitaria .

Per quanto attiene alla vicenda del patronato, la nascita della LCGIL nel 1948, con l'uscita della corrente cristiana dalla CGIL unitaria, produce una situazione di fatto che influenzerà significativamente le evoluzioni seguenti.

La nuova organizzazione guidata da Pastore non costituisce un proprio patronato e ciò conduce ad un consolidamento strutturale del rapporto con l'organizzazione assistenziale delle ACLI.

Si viene a definire una divisione di ruoli tra l'azione sindacale svolta dalla Libera confederazione e l'attività assistenziale che viene riconosciuta come campo d'azione proprio dell'organizzazione delle ACLI. Parallelamente alla vicenda della LCGIL, nel giugno 1949 la fuoriuscita dalla CGIL unitaria delle correnti sindacali socialdemocratica e repubblicana porta alla costituzione della Federazione italiana del lavoro FIL guidata da Giovanni Canini. In ambito FIL matura la necessità di costituire un nuovo ente di patronato e questa esigenza si concretizza con la realizzazione di un nuovo ente di patronato, il 14 settembre 1949, il patronato INAS, la cui presidenza viene assunta dallo stesso direttore Giovanni Canini , mentre Renato Burali diviene direttore generale .(24) La vicenda della fondazione dell'INAS – FIL si conclude l'otto marzo 1950 con la promulgazione del decreto ministeriale con il quale si approva la costituzione del nuovo patronato con sede a Roma .(25)

Allegato al decreto ministeriale di riconoscimento viene presentato il primo Statuto dell'INAS che all'art. 3 individua le seguenti finalità dell'istituto: assistere i lavoratori in applicazione alle norme relative all'assistenza degli infortuni sul lavoro nell'industria, nell'agricoltura e nelle altre attività produttive; assistere i lavoratori in applicazione delle norme relative all'assicurazione delle malattie

24) B. Tertulliani , La nascita dell'Inas . Gli avvocati dei poveri (si tratta di una breve memoria dattiloscritta) citato in S. Agnoletto , Ci chiamavano gli avvocati dei poveri , pag. 32

(25) Gazzetta Ufficiale , 16 marzo 1950 , n 63 , pag. 798 cit. S. Agnoletto ,Ci chiamavano pag. 34

professionali; assistere i lavoratori in applicazione delle norme relative assicurazione invalidità e vecchiaia, tubercolosi, disoccupazione involontaria, nuzialità, e natalità, per la gente di mare e per le categorie di lavoratori per le quali vigono speciali norme di previdenze e di quiescenza e per ogni altra assicurazione affidata ai diversi istituti, organismi od enti che garantiscono le varie forme di previdenza sociale; assistere i lavoratori per l'applicazione delle norme vigenti per l'assicurazione contro le malattie ; assistere i lavoratori nelle pratiche di emigrazione, sia interna che all'estero, ed in quelle relative alle prestazioni previdenziali ed assistenziali cui hanno diritto in dipendenza della loro permanenza all'estero; svolgere ed attuare ogni altro incarico che sia ad esso conferito nell'ambito della previdenza sociale, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dalla Federazione italiana del Lavoro, da organizzazioni statali e parastatali e da disposizioni di legge.

Negli stessi mesi in matura negli ambienti della FIL l'idea di costituire un nuovo ente di patronato, si tiene, nel settembre 1949 a Bologna la "XXIII Settimana sociale dei cattolici italiani" dedicata al tema della Sicurezza sociale.

Questo incontro diviene una importante occasione di riflessione sui grandi temi previdenziali ed assistenziali.

Significative appaiono le riflessioni impiegate da Virginio Savoini nella sua relazione sulla Riforma della previdenza sociale in Italia :

" una buona riforma deve tuttavia scaturire da una vivida coscienza sociale fortemente spiritualizzata.

Non basta arrivare alla semplicità ed alla concretezza che il lavoratore ama; non basta eliminare ciò che è astruso e tortuoso perché la generalità comprenda e conosca doveri e diritti; occorre far sentire che la legge emana da una profonda comprensione dei bisogni del lavoratore, da spirito e da amore cristiano e che deve contare sul rispetto scrupoloso della collettività, perché legge di altissimo valore morale".

Nel concludere Savoini esplicita il ruolo del mondo cattolico:

" ecco qui emerge un dovere fondamentale, dei cattolici, conoscere a fondo, divulgare ed educare perché l'auspicata coscienza sociale non sia un termine vuoto di contenuto. Senza questa coscienza non c'è da sperare che si vada verso il meglio, perché saranno ancora gli egoismi, saranno ancora gli abusi, saranno ancora le cattive volontà che infesteranno il campo e costituiranno

gramigna capace di pregiudicare la messe”.(26)

Pochi giorni dopo l'incontro di Bologna , si tiene a Genova il 2 e 3 ottobre il II Convegno nazionale dell'INCA, il primo dopo la nascita della LCGIL e della FIL .Il documento approvato alla fine del convegno individua nell'INCA “lo strumento più adatto alla mobilitazione delle masse per la realizzazione degli obiettivi sociali” di riforma in campo assistenziale e previdenziale .(27)

I due incontri ravvicinati di Bologna e Genova segnalano l'emergere di una esplicita concorrenza ideologica e politica sui grandi temi della previdenza e dell'assistenza, di cui la pluralità degli enti di patronato rappresenta il segnale più eclatante. Al II congresso nazionale della CGIL, che si tiene anch'esso a Genova nell'ottobre 1949, viene lanciato un forte appello per il rafforzamento dell'INCA in esplicita concorrenza con il patronato ACLI. Particolarmente significativo è l'intervento di Giovanni Parodi: “ noi possediamo diversi dati statistici che dimostrano come, fra i diversi istituti assistenziali noi possiamo considerarci primi. Lavorando, noi possiamo arrivare a quadruplicare la mole di lavoro da noi sostenuta e in tal modo il primato dell'INCA tra i lavoratori diverrebbe cosa fuori discussione.

Le ACLI sono presenti in tutti gli angoli delle fabbriche, sono presenti negli ospedali, in ogni luogo dove si lavora e dove c'è la possibilità di avvicinare il lavoratore, ma, naturalmente, solo per dimostrare la loro presenza. Bisogna quindi che la nostra organizzazione si metta all'opera “. (28)

Nel corso del 1950, l' accelerazione dei processi di ristrutturazione della realtà sindacale italiana si riflette anche sulle vicende legate alla vita degli enti di patronato infatti con il 1 maggio si costituisce a Roma la Confederazione italiana sindacati lavoratori CISL, quale percorso di unificazione tra la LCGIL, la maggioranza della FIL e l'UFAIL (unione federazioni autonome italiane

(26) V. Savoini ,La riforma della previdenza sociale in Italia ,in La sicurezza sociale .XXIII Settimana sociale dei cattolici italiani .Bologna 24- 29 settembre 1949 a cura dell'ICAS , Roma 1949 cit. S. Agnoletto, Ci chiamavano pag 36

(27) I congressi della CGIL , vol. III , Il Congresso Nazionale unitario della CGIL , Genova 4-9 ottobre 1949 , Roma 1977 , pp. 219-221 cit. S. Agnoletto ,Ci chiamavano Pag. 36

(28) G. Parodi , I problemi dell'organizzazione e lo statuto confederale , in I congressi della CGIL, vol. III, Il Congresso nazionale unitario della CGIL .Genova 4-9 ottobre 1949 , Roma 1977 , pag 298 cit. S..Agnoletto ,Ci chiamavano ... pag. 37

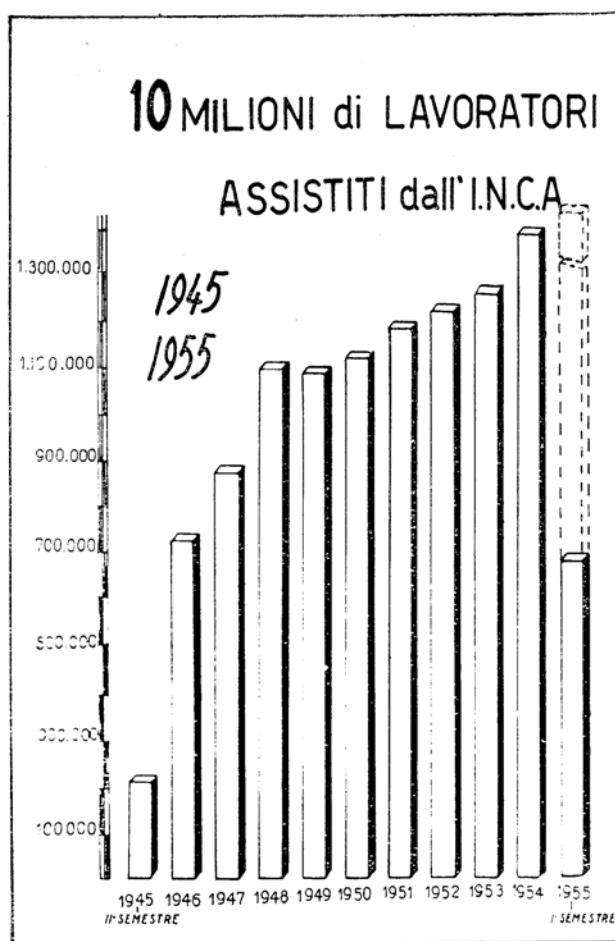
lavoratori) e il 15 di luglio dello stesso anno il consiglio di amministrazione dell'INAS delibera di aderire alla CISL. Al I congresso Nazionale della CISL, che si tiene a Napoli dall'11 al 14 novembre 1951, si approva lo Statuto confederale che all'art 38 recita : " L'istituto Nazionale di Assistenza Sociale ,INAS , e' l'Ente di assistenza della CISL". (29)

(29) Le tappe della crescita pag. 23 cit. S. Agnoletto , "Ci chiamavano ..." pag 37

5) Il percorso dei primi 10 anni di vita del patronato INCA “per una maggiore sicurezza sociale”

Possiamo tranquillamente affermare che a partire dagli inizi degli anni 50 il patronato INCA consolida e getta le basi in modo forte per quella che sarà la sua attività futura .

I numeri espressi fino a quel momento mostrano una intensa attività in tutti i campi relativi all'assistenza alla previdenza e alle tutela degli infortuni lavorativi (la tabella è ripresa da 10 anni di attività INCA pag 28)



L'attività assistenziale dell'Istituto presenta un costante sviluppo in tutti i settori di lavoro.

Nel decennio sono stati assistiti:

- 4.250.000 lavoratori per pratiche di pensione, assegni familiari, tubercolosi, disoccupazione e altre con l'INPS;
- 1.650.000 lavoratori per le prestazioni economiche e sanitarie erogate dall'INAM e dagli altri enti assistenziali contro le malattie;
- 450.000 lavoratori per infortuni e malattie professionali;
- 350.000 lavoratori emigrati o invalidi e mutilati di guerra;
- 970.000 lavoratori per altre pratiche di assistenza;
- 575.000 lavoratori e figli di lavoratori con colonie, soggiorni e altre iniziative assistenziali;
- 1.750.000 lavoratori e familiari con prestazioni sanitarie e farmaceutiche dirette o con sussidi e aiuti di vario genere.

Vediamo come in questo percorso una delle linee guida sia rappresentata dal perseguimento del miglioramento del tenore di vita dei cittadini attraverso la difesa la promozione e la tutela dei diritti in materia di previdenza e assistenza individuale e collettiva . A questo proposito in questi anni si svolgono importanti convegni, quello di Torino dell'aprile 1951 sul " supersfruttamento nel settore previdenziale" ; l'Inca in questa occasione rivendicherà la necessità di opporsi a tutte quelle forme di riduzione del costo del lavoro attuate dai datori di lavoro, in particolare l'evasione contributiva (quale forma di salario differito), la mancanza di un'adeguata tutela e osservanza delle norme sulla sicurezza e dell'igiene sui luoghi di lavoro, ritmi lavorativi troppo elevati e le conseguenze che essi provocano nell'organismo a tal proposito il direttore generale dell'INCA Sergio Maturano dichiarava: "il problema di denunciare queste forme di supersfruttamento, di richiamare ed orientare l'attenzione delle masse lavoratrici su di esse, di impegnare una lotta decisa per superarle ed eliminarle proponendo obiettivi e provvedimenti di riorganizzazione e di riforma degli Istituti e degli uffici preposti alla difesa della salute, dell'integrità fisica e del tenore di vita dei lavoratori, sono tutti problemi e compiti che per le sue particolari conoscenze tecniche, per le sue capacità organizzative e per le sue stesse finalità statutarie spettano all'INCA all'organizzazione assistenziale della CGIL.

Ogni Camera del lavoro ogni sindacato di categoria potrà e dovrà utilizzare la particolare competenza circa, la consulenza medico legale, l'attrezzatura organizzativa dei nostri servizi INCA provinciali e mandamentali, per condurre con maggiore efficacia e capacità questa grande lotta nazionale contro le principali forme del supersfruttamento nel settore previdenzialenell'esaminare le caratteristiche che tale fenomeno assume dal Convegno di Torino sono emersi tre aspetti fondamentali; 1) evasioni contributive; 2) restrizione o mancata erogazione delle prestazioni; 3) mancata o insufficiente applicazione delle misure protettive della salute e integrità fisica dei lavoratori.

Per ognuna di queste più importanti forme che assume il supersfruttamento dei lavoratori nel settore previdenziale è necessario che l'Inca Centrale che i servizi Provinciali e Mandamentali che gli incaricati INCA svolgano uno studio particolare e elaborino con le organizzazioni sindacali un piano di lavoro e di lotta.

Contro le evasioni contributive gli attivisti INCA di fabbrica, in legame con le Commissioni Interne e con i Comitati di attivisti sindacali, non dovranno limitarsi ad un'azione di denuncia per quanto energica e vigorosa all'organizzazione sindacale ed all'Ispezzione del Lavoro, ma dovranno impostare un'azione rivendicativa e di lotta contro la Direzione delle aziende, per la più scrupolosa osservanza del pagamento dei contributi a favore dei lavoratori occupati nelle aziende stesse. L'azione di difesa contro le restrizioni e la mancata erogazione delle prestazioni previdenziali ed assistenziali è uno degli aspetti più conosciuti e più attinenti all'attività dei ns. servizi INCA. In questa azione quotidiana di tutela del singolo lavoratore contro il fiscalismo degli istituti e degli uffici governativi e contro l'esosità padronale, i nostri attivisti sindacali e assistenziali debbono dedicare ogni sforzo ad ottenere l'applicazione integrale delle provvidenze assistenziali che spettano di diritto ai lavoratoriin questi casi il servizio INCA non può limitarsi a scrivere una protesta, fare un sollecito, presentare un ricorso e intentare un provvedimento giudiziario, occorre fare molto di più, occorre spostare la lotta dal terreno burocratico a quello sindacale, occorre stringere i rapporti con i lavoratori interessati e con l'organizzazione sindacale che li rappresenta, mobilitando l'intera categoria per la rivendicazione e la soluzione del problema. Occorre elaborare con essi la più favorevole soluzione e popolarizzarla fra i lavoratori come obiettivo di lotta, studiare le forme stesse della lotta e parteciparvi attivamente a fianco del sindacato e dei lavoratori, con consigli, suggerimenti e proposte, che garantiscano il pieno successo della battaglia ingaggiata, e facciano fare un passo avanti su terreno concreto e nella conoscenza dei lavoratori al rinnovamento della legislazione sociale.....in tutte le aziende ove il lavoro è pericoloso malsano nocivo male organizzato mal protetto, gli incaricati INCA gli attivisti sindacali debbono levare la loro voce e denunciare ai servizi INCA provinciali la criminosa inerzia dei dirigenti dell'aziendaqueste sono oggi le direttive di lavoro di organizzazione di lotta che l'INCA si assume e si impegna di condurre avanti, per contribuire efficacemente alla grande lotta contro il supersfruttamento ingaggiata dalla CGIL con la coscienza che questa lotta oltre a affrettare e agevolare il miglioramento del tenore di vita dei lavoratori e legare sempre di più l'Istituto alle masse lavoratrici determinerà indubbiamente un grande passo avanti verso la

realizzazione della riforma della previdenza e sarà elemento di progresso di benessere e di pace per tutti i lavoratori italiani “. (30)

Un anno dopo si svolge a Napoli un altro importantissimo convegno sul “Mancato rispetto delle leggi sociali nel mezzogiorno”, nel solo biennio 1951-1952 consentì all’ispettorato del lavoro di elevare 12410 contravvenzioni sulla base delle sole denunce INCA.

L’INCA centrale destinerà molte risorse alle sedi del meridione cercando di migliorare quelle criticità ancora più forti che sul tema della previdenza e della tutela presentava il sud sia per le particolari condizioni di miseria sia per il particolare tessuto sociale caratterizzato da agricoltura e quindi soggetto ad una determinata legislazione previdenziale che dava poche protezioni sociali ai lavoratori del settore . (31)

Un’altra direttrice molto importante nel primo decennio di vita del patronato Inca è sicuramente la forte attenzione al tema degli infortuni i giorni 8 e 9 novembre 1952 si terrà a Milano la Conferenza Nazionale sugli infortuni e a tal proposito il professore Bruno Widmar vice presidente dell’INCA : ”..l’iniziativa è suggerita dalla dolorosa constatazione dell’aggravarsi pauroso degli infortuni sul lavoro, sia nel settore industriale come in quello agricoloun’altra constatazione e che le norme e le leggi vigenti per ciò che concerne la sicurezza sul lavoro, sebbene insufficienti e inadeguate, non vengono rispettatel’obiettivo di questa conferenza, sulla scorta di queste constatazioni, è di individuare con precisione le cause fondamentali che determinano tante vittime del lavoro e di precisare una serie di proposte allo scoporiteniamo pertanto, che un serio ed attento studio sul fenomeno infortunistico non possa prescindere dall’analizzare con obiettività e fondatezza le cause e i fattori che condizionano il rischio mortale al quale il lavoratore è soggetto continuamente. Noi riteniamo che il problema degli infortuni venga esaminato nell’ambito dei rapporti tra l’indice di produzione e l’occupazione operaia, nelle singole aziende sul piano nazionale, tra occupazione operaia e infortuni, tra produzione e ammodernamento degli impianti, tra produzione ritmi e tempi di lavoro, e , completando questo esame con una precisa documentazione sulla situazione igienico sanitaria sui posti di lavoro,

(30) L’Assistenza sociale rivista Inca CGIL n. 4 1951 pp. 14- 15

(31) INCA CGIL 1945 1985 QUESTI 40 ANNIpag. 11

sull'opera di prevenzione e sul rispetto delle leggi e dalle norme di sicurezza del lavoro".(32)

E sempre a tal proposito segnaliamo alcune delle rivendicazioni sul tema della legislazione infortunistica; 1) estendere l'assicurazione per gli infortuni industriali ad ogni individuo che eserciti un'attività professionale remunerata; 2) estendere l'assicurazione a tutte le malattie professionali sia nel settore agricolo che industriale; 3) estendere le prestazioni sanitarie e le protesi anche oltre il termine decennale; 4) estendere l'assistenza sanitaria gratuita anche ai proprietari ,mezzadri ed affittuari; 5) parificare, in proporzione all'effettiva retribuzione , le prestazioni economiche per inabilità temporanea, permanente e per morte; 6) abolire il periodo di carenza per gli infortuni sul lavoro, e per le malattie professionali .(33)

Il 3° Convegno Nazionale INCA tenutosi a Napoli il 23 24 e 25 ottobre 1952 rappresenterà una nuova occasione per fare bilanci circa l'attività delle linee date a Genova e un nuovo momento per indirizzare in modo forte l'attività futura; in particolare risulta evidente che l'attività di patronato svolta dall'Inca interessa una gran parte dei lavoratori e cittadini italiani tanto da poterlo definire già in quella fase il primo patronato italiano (già oltre 3 milioni di pratiche trattate). Tuttavia sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista rivendicativo in tema di legislazione sociale, sia sul versante del sistema di relazioni che il patronato vuole assumere nel tessuto sociale italiano si evidenziano interessantissimi aspetti.

Dal punto di vista organizzativo i temi legati alla burocratizzazione dell'istituto e del rapporto con il sistema delle categorie e della confederazione resta (e sarà) centrale gli interventi e le linee disegnate cercano di assolvere a questo compito attraverso i seguenti percorsi : a) quello di una struttura di patronato che si de-localizza e affida ai "Comitati provinciali" nuovi compiti esecutivi e organizzativi per alleggerire la sede centrale da compiti che non le sono propri e fare in modo che le dinamiche territoriali vengano seguite in presa diretta, b) la necessità di una formazione di quadri dirigenti di tipo strutturata e finalizzata alla missione del patronato INCA [in questo senso era stata istituita la prima scuola di formazione

(32) L'Assistenza socialeagosto settembre 1952

(33) L'Assistenza Sociale ottobre 1952 pag 6

a Grottaferrata], e) rafforzare in modo deciso le strutture provinciali in termini quantitativi di capitale umano, in termini qualitativi attraverso l'omogeneizzazione dell'attività, la presenza di ambulatori medico legali (generico specialistici) e la convenzione con avvocati per l'attività legale .

Dal punto di vista rivendicativo il quadro da cui occorre necessariamente partire è il contesto socio economico dell'Italia degli anni 50 ovvero una situazione di profonda crisi in tutti i settori dell'economia e una popolazione con grossi problemi legati all'occupazione e addirittura alla autosufficienza alimentare. In questo contesto il patronato Inca si propone come soggetto che di concerto all'attività del mondo sindacale di cui è parte integrante cerca di migliorare il tenore di vita dei cittadini partendo dai propri elementi caratterizzanti ovvero la tutela individuale e collettiva dei diritti previdenziali e assistenziali. Tale funzione nel convegno viene più volte sottolineata e associata all'art. 38 del dettato Costituzionale, articolo che come visto nella presentazione è stato elemento centrale per dichiarare l'inevitabilità dei quesiti referendari circa l'abrogazione delle norme istitutive dei patronati.

In questo senso le principali funzioni che l'Inca si propone sono essenzialmente tre : primo fare in modo che le leggi in vigore si traducano in benefici per tutti i lavoratori e quindi una funzione che non si riduce soltanto alla tutela in sede di contenzioso amministrativo giuridico dei lavoratori che avanzano delle richieste specifiche ma che si va ad articolare in una lotta "senza quartiere" contro l'inosservanza generale delle leggi previdenziali e assistenziali e dei contratti di lavoro. Il secondo punto è legato al cercare di sopperire con le forme più varie e migliori possibili alle deficienze del tenore di vita della classe lavoratrice italiana attraverso un'assistenza diretta che l'Inca si propone di fare ai lavoratori; asili e colonie per i bambini, campeggi, medicine per i lavoratori ammalati, ambulatori , sopperendo, quindi , in parte alle necessità di questi lavoratori. Terzo punto è legato alla necessità di sviluppare un'opera di popolarizzazione e divulgazione della conoscenza dell'ordinamento previdenziale e sociale per spiegare in modo chiaro le manchevolezze della legislazione e far conoscere e condividere le mete prefissate.

Infine per quanto attiene al sistema di relazioni il convegno evidenzia la necessità di attivare forti sinergie con quella parte del modo lavorativo già organizzato come le leghe comunali, le leghe dei braccianti, le leghe di fabbrica, le singole

categorie e la confederazione cercando di rendere sempre più incisiva l'opera di popolarizzazione e formazione dei lavoratori attraverso la distribuzione di materiale specifico come la "guida pratica " oppure la costruzione di modelli formativi ad hoc per quel determinato mondo lavorativo . Oppure prendendo a spunto esperienze concrete fatte come gli accordi fatti con il sindacato dei minatori che poi hanno permesso di realizzare un convegno regionale siciliano sugli infortuni e sulla sicurezza e l'igiene nelle miniere siciliane o anche ispirarsi a esperienze organizzative effettuate presso la Camera del Lavoro di Bologna attraverso la costituzione di comitati assistenziali in ogni singolo sindacato di categoria affidando a un membro della Segreteria la responsabilità dei problemi assistenziali e previdenziali con la costituzione di una commissione assistenziale formata da rappresentanti delle fabbriche, delle aziende industriali della categoria strettamente collegate al comitato Provinciale Inca.(34)

La mozione conclusiva del III Convegno Nazionale dell'INCA riporterà inoltre anche importanti rivendicazioni in tema di legislazione sociale ben precisi oltre agli aspetti sopra descritti:

".....lo stato di grave bisogno in cui versano le classi lavoratrici italiane e in particolare quella dell'Italia meridionale pone in termini di estrema gravità il problema della previdenza e dell'assistenza sociale. L'attività e l'esperienza dell'INCA dimostrano che la legislazione vigente in materia è prevalentemente ispirata ai seguenti criteri :

- esclusione di vaste categorie di lavoratori da tutta o da una parte della tutela previdenziale
- discriminazione delle prestazioni secondo i settori economici la qualifica professionale e il sesso
- Il diritto alle prestazioni non sorge, nella maggior parte delle forme previdenziali, col verificarsi di uno stato di bisogno conseguente all'evento ma per aver soddisfatto requisiti di indole contributiva;
- commisurazione ad importo fisso della maggior parte delle prestazioni per cui manca un adeguamento automatico alle variazioni monetarie .Tale sistema si traduce, in periodi di inflazione o di instabilità monetaria come l'attuale , nella caduta del valore reale delle prestazioni, il cui adeguamento quando avviene non

(34) L'assistenza Sociale rivista Inca CGIL anno 1952 numeri 10,11,12

è quasi mai completo e si verifica con considerevoli ritardi

- inadeguatezza generale delle prestazioni alle esigenze effettive per cui la previdenza viene a mancare al suo scopo di tutelare il tenore di vita del lavoratore.

Tali criteri ispirati a principi assicurativi privatistici non rispondono né alle esigenze dei lavoratori né a quanto disposto dalla Costituzione in particolare nell'art. 38.

Tale caotica e farraginoso legislazione e le sue fondamentali carenze costituiscono un incentivo non soltanto nelle evasioni sempre più frequenti specialmente nell'Italia meridionale, ma anche ad un indirizzo sempre più accentuato di arbitrarie e restrittive interpretazioni delle leggi da parte degli Istituti previdenziali che si concreta in un eccessivo fiscalismo, nella più dura compressione delle prestazioni, nel loro scadimento qualitativo.....da quanto detto scaturisce l'urgente necessità di apportare radicali modifiche al sistema previdenziale sui seguenti essenziali principi:

- a) riconoscimento del diritto alla tutela previdenziale a tutti i lavoratori ;
- b) diritto alle prestazioni che sorga col verificarsi dell'evento soltanto in base alla qualifica del lavoratore indipendentemente da ogni requisito di ordine contributivo;
- c) adeguamento delle prestazioni al principio della difesa del tenore di vita del lavoratore con prestazioni rapportate al salario, in quanto sostitutive di questo;
- d) tempestiva erogazione delle prestazioni e rapida procedura per i ricorsi.

Una giusta legislazione deve essere accompagnata per essere efficace da un adeguamento degli strumenti di sorveglianza e di controllo sulla sua esecuzione.

Tali strumenti risultano attualmente del tutto inadeguati e insufficienti.....una importanza particolare riveste per l'Inca il tragico aumento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali e che crea il problema di assicurare ai lavoratori una adeguata prevenzione.

La recente conferenza di Milano ha messo in risalto che le cause fondamentali degli infortuni vanno ricercate nella politica economica che viene perseguita ed ha inoltre indicato tutta una serie di misure la cui attuazione può concretamente portare se non alla eliminazione del fenomeno infortunistico almeno alla sua sostanziale riduzione. Tali misure riguardano l'emanazione di nuove forme di prevenzione per le macchine, gli impianti, gli ambienti di lavoro, di igiene di

lavoro, adeguate al moderno stato della tecnica specialmente per le lavorazioni maggiormente pericolose, nocive e faticose, la regolamentazione degli orari di lavoro ,dei cottimi, degli incentivi,specialmente nelle suddette lavorazioni; la migliore preparazione professionale della mano d'opera; una più efficace azione degli Enti incaricati della prevenzione e specialmente di quelli addetti al controllo sull'applicazione delle leggi, i cui mezzi e poteri devono essere considerevolmente rafforzati. Il Convegno denuncia l'assoluta carenza governativa nella difesa dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie, ravvisando negli ultimi dolorosi episodi che hanno commosso l'opinione pubblica la dimostrazione di tale deficienza. In particolare il Convegno segnala l'inefficienza e la inadeguatezza delle norme per l'assistenza e la previdenza dei lavoratori emigranti, emigrati, rimpatriati e delle loro famiglieesaminata la situazione previdenziale delle lavoratrici denuncia la grave discriminazione esistente basata semplicemente sulla differenza di sesso, (lavoratrici agricole domestiche ecc.) discriminazione effettuata sia mediante un diverso sistema di calcolo delle pensioni sia corrispondendo minori prestazioni economiche come nel caso di malattia ed infortunio in agricoltura....il III Convegno mentre denuncia l'azione di quelle organizzazioni che sostenute dai datori di lavoro tendono a monopolizzare le varie forme di assistenza e di contributi governativi destinati a tale scopo, (es. convenzione Confindustria ONARMO per le assistenti sociali e la convenzione Gioventù italiana –Pontificia Commissione di assistenza per l'uso delle colonie) sottolinea che è compito dell'Inca e delle organizzazioni sindacali in tutte le loro istanze di svolgere una azione adeguata affinché le attività di assistenza diretta ai lavoratori siano adottate dagli organismi che rappresentano loro stessi. Afferma il diritto alla partecipazione sullo stesso piano delle altre organizzazioni alle assegnazioni dei contributi governativi per la gestione di colonie marine e montane e dei campeggi e soggiorni ferie, per l'organizzazione di corsi di qualificazione di scuole popolari di asili nido di ricreatori di doposcuola di mense aziendali ecc....Di fronte alle prospettive dell'imminente inverno, drammatiche per milioni di italiani sprovvisti del minimo indispensabile per vivere ; disoccupati totali e parziali, pensionati e vecchi senza pensione, minorati fisici e bambini famiglie colpite dalle dure conseguenze dell'alluvione o che stentano la vita in zone particolarmente

deprese si invitano tutte le istanze INCA a sviluppare in collaborazione con le organizzazioni sindacali una vasta azione di denuncia della gravità del problema.....il III Convegno mentre esprime la sua profonda gratitudine all'organizzazione sindacale per l'aiuto finanziario concesso che si sostanzia in un miliardo di lire provenienti dai contributi dei lavoratori che hanno permesso lo sviluppo ed il regolare funzionamento dell'istituto, sottolinea l'esigenza che gli organismi statali competenti rispettino integralmente le norme contenute nella legge n. 804 del 1947.....propone una più viva e intensa collaborazione con le organizzazioni sindacali di categoria sulla necessità di dare incarico a un proprio gruppo dirigente di seguire organicamente tale ramo di attività nel quadro del regolare funzionamento del Comitato Provinciale INCA.

La situazione attuale impone inoltre l'estensione e il rafforzamento delle reti dei responsabili di zona dei corrispondenti di fabbrica di azienda agricola di rete di comune e delle assistenti sociali INCA di azienda onde consentire efficace e minuziosa difesa dei diritti socialisviluppare la conoscenza dei problemi assistenziali e previdenziali.....fa appello all'unità e alla collaborazione delle forze di tutti gli istituti assistenziali previdenziali e di patronato e delle organizzazioni sindacali ...tale unità può e deve realizzare per gli operai per i contadini per gli impiegati per i coltivatori diretti ,per gli artigiani per i pensionati e per tutti i cittadini che sono considerati nella lettera e nello spirito dell'art. 38 della Costituzione, l'integrale applicazione della legislazione sociale vigente e una riforma che risponda alle esigenze di una maggiore sicurezza sociale per tutti i lavoratori italiani “. (35)

Si può segnalare anche un altro tema di grosso impegno dell'Inca in quegli anni ovvero l'attenzione rivolta alla condizione lavorativa del mondo femminile in particolare nel mondo agricolo e per le addette alla raccolta manuale del riso (mondine).

Il lavoro prevedeva infatti campagne stagionali, per le quali le mondine si raccoglievano nelle zone di produzione arrivando da zone depresse anche lontanissime.

Oltre le malattie degenerative favorite dall'umidità della marcite, diffusissima era,

(35) L'Assistenza Sociale ... 1952 n. 11-12 ,documento conclusivo III convegno nazionale INCA pag. 63

la leptospirosi grave malattia infettiva trasmessa dai ratti che vivevano nelle risaie. E' solo nel 1958 che verrà messo a punto il vaccino adatto. La notizia viene data nel corso del convegno della Società Umanitaria di Milano e dell'Inca sulle condizioni igienico sanitarie delle risaie.(36)

Infine altro elemento importante lo ritroviamo nelle parole dell'allora presidente dell'Inca On. V. Cavallari circa il posizionamento e il ruolo del patronato nel contesto politico elettorale: "...vorrei accennare ad una questione che non è stata trattata in questo convegno e forse anche volutamente .Noi ci stiamo avvicinando come italiani, come cittadini, ad un avvenimento di estrema importanza per le sorti del nostro paese: alle elezioni politiche.....io credo che a questo proposito non dobbiamo fare e non possiamo fare come Istituto Nazionale Confederale di Assistenza è partecipare come tali alla lotta elettorale. L'INCA non è un organismo che può scendere nella lotta elettorale e invitare i lavoratori a votare per questo o per quel partito , per questa o per quella organizzazione. Il nostro dovere è di fare in modo che le questioni dell'assistenza e della previdenza in Italia vengano ampiamente discusse durante la campagna elettorale, perché i problemi e gli obiettivi che noi ci prefiggiamo e che le classi lavoratrici voglio conseguire sono obiettivi che in ultima analisi dovranno essere conseguiti attraverso in voto del Parlamento italiano.....noi chiediamo a tutti i partiti, a tutte le organizzazioni, a tutte le associazioni che il prossimo dibattito della campagna elettorale venga utilizzato per discutere anche dei problemi della previdenza e dell'assistenza del nostro paese". (37)

(36) Inca Cgil 1945 1985 questi pag. 51

(37) l'Assistenza Sociale "Le conclusioni del Presidente Cavallari" 1952 n .11-12 pag. 62

5.1) Gli anni 60

Gli anni 60 vedono il patronato INCA conservare il primo posto nel confronto con gli altri patronati e la produzione di importanti iniziative tra le quali si segnalano quella del 1962 convegno a Roma “ Per una moderna protezione dell’invalidità “ che suscita una vasta eco in tutto il paese, quella del 1963 relativa ai criteri giuridici e sociali su cui doveva fondarsi il T.U. in materia di infortuni e malattie professionali e quella del 1965 a Rimini sui rischi del lavoro.(37)

Questi due ultimi convegni, di notevole rilievo scientifico, mostrano un patronato che, nonostante difficoltà obiettive e scarsità di mezzi, si colloca su un piano di autorevolezza e di qualificazione riconosciuto in tutti gli ambienti.

Siamo già alla celebrazione del secondo decennio di vita; l’Istituto in questo momento è impegnato in una difficile azione per realizzare l’adeguamento delle proprie strutture organizzative e dei propri mediti di lavoro, alle nuove accresciute esigenze dei lavoratori.

Profonde modificazioni sono infatti intervenute nei rapporti economici e sociali di produzione, soprattutto in seguito all’estensione delle assicurazioni sociali a nuove categorie di lavoratori.

L’analisi critica degli sviluppi della situazione previdenziale e delle proposte di riforme che emergono al convegno di Bologna del marzo 1965, raccolgono consensi unanimi da parte dei numerosi intervenuti al dibattito.

Questi ultimi portano altresì nuove argomentazioni e nuovi dati per dimostrare l’imprescindibile esigenza di una rapida realizzazione di quel sistema di sicurezza sociale propugnato dalla CGIL, e di cui il servizio sanitario nazionale e la riforma dei trattamenti pensionistici costituiscono le prime tappe importanti. (38)

(37) Inca Cgil 1945 1985...pag 13

(38) ibidem

6) Il patronato entra nei luoghi di lavoro ruoli e funzioni alla luce dello statuto dei lavoratori

6.1) l'ambiente di lavoro elemento centrale nella visione della tutela del lavoratore

Il modificarsi del contesto sindacale alla fine degli Sessanta porta anche ad una forte riflessione sul ruolo e le funzioni del patronato. In questa fase che si esplicita con le accelerazioni e le fratture del cosiddetto "autunno caldo" si assiste ad un mutamento profondo della struttura e del comportamento del soggetto sindacale, in un contesto in cui i conflitti di lavoro raggiungono livelli di intensità e di diffusione senza precedenti. In particolare l'emergere di nuovi contenuti rivendicativi sembra produrre una modificazione profonda nella interpretazione del ruolo e delle funzioni dell'ente di patronato confederale. Al patronato si chiede di entrare in fabbrica, di farsi carico della "qualità del lavoro", di affrontare i temi della produzione e dei suoi effetti sulla salute del lavoratore. Riecheggiano alcuni dei temi che, in particolare col biennio 1968-1969, irrompono nell'agenda sindacale: il controllo dell'organizzazione del lavoro da parte dei rappresentanti dei lavoratori in azienda, la formazione dei comitati sui cottimi, sulle nocività e sulle qualifiche, la presenza crescente di rivendicazioni riguardanti l'ambiente di lavoro nella contrattazione aziendale. (39)

Il tema dell'ambiente di lavoro e della salute del lavoratore rappresenta un esempio significativo del modificarsi dell'azione e della cultura sindacale. Si tratta di una rivendicazione insieme nuova e tradizionale. Nuova per il modo, complessivo e sistematico, in cui è stata posta, tradizionale perché da tempo gli operai l'avevano avanzata, consapevoli che il sistema capitalistico non si preoccupava affatto, di sua iniziativa, di eliminare la nocività generata dal suo stesso sistema produttivo. Fino al '68 - '69 il problema della salute in fabbrica, cioè delle malattie prodotte (immediatamente o a lungo termine) nell'essere umano da taluni lavori nocivi e pericolosi era regolato con l'attribuzione di paghe di posto: il padrone comperava la salute dei lavoratori e il sindacato ne trattava il prezzo. A partire dal 1969, soprattutto, il problema è posto in termini radicalmente

(39) M. Regini, I dilemmi del sindacato, Bologna 1981, pp. 106-110 cit. S. Agnoletto, Ci chiamavano... pag 85

nuovi : 1) la salute non ha prezzo ; 2)spetta ai lavoratori stessi di valutare le condizioni di lavoro pericolose; 3) tocca al padronato il dovere di risolvere della nocività e delle malattie professionali ;4) spetta invece ai lavoratori costringerlo ...⁽⁴⁰⁾

Il dato importante quindi su questi temi in questa fase è legato al completo rovesciamento della posizione sindacale a partire dal 1969 infatti prima di tale data per molti dei fattori produttivi nocivi relativi all'ambiente di lavoro venivano corrisposte delle indennità, dal 1969 in poi non si tratta più di monetizzare la nocività, bensì di sopprimerla. ⁽⁴¹⁾

In questo quadro di innovazione contenutistica la integrazione e interdipendenza del Patronato nel Sindacato comporta una visualizzazione più ampia delle funzioni da affidare allo stesso.

L'azione del patronato non dovrà limitarsi all'attività della tutela previdenziale, ma intervenire anche nell'esame delle condizioni ambientali di lavoro, dell'applicazione delle misure prevenzionistiche di fabbrica, dell'influenza fisico-psichiatrica dei moderni ritmi di lavoro, per dare al Sindacato validi elementi per la contrattazione delle condizioni ambientali di lavoro, dei ritmi produttivi, delle misure prevenzionistiche e dei trattamenti integrativi previdenziali, per una maggiore tutela dell'integrità fisica e mentale del lavoratore .⁽⁴²⁾

⁽⁴⁰⁾ D .Grisoni , H. Portelli , Le lotte operaie in Italia dal 1960 al 1976, Milano 1977 , pp. 126-136 cit. S .Agnoletto....pag. 85

⁽⁴¹⁾ G .Couffignal , I sindacati in Italia , Roma 1979, pp. 317 – 328 cit. S. Agnolettopag. 87

⁽⁴²⁾ INAS il patronato Cisl al servizio dei lavoratori .Consuntivo di un quadriennio 1965 –1968, Roma s.d. pp. 59 – 63 cit. S. Agnoletto ...pag. 87

6.2) La conquista dello “Statuto dei lavoratori” (l’art 12 riconosce la presenza del patronato in azienda)

Con il 1970 l’attività del patronato si dovrà quindi confrontare con la fondamentale novità legislativa rappresentata dall’introduzione della legge 20 maggio 1970, n. 300, comunemente conosciuta come “ Statuto dei lavoratori ”. Tale innovazione è stata preceduta da un complesso dibattito fra le diverse forze sindacali, politiche e culturali. Infatti già nel 1952 viene proposto un progetto organico di “ Statuto dei diritti, delle libertà e della dignità dei lavoratori nell’azienda “ da parte di Di Vittorio al III Congresso della CGIL . Tale ipotesi mira, negli intenti proponenti, alla conquista di uno strumento giuridico a presidio dei diritti civili del lavoratore della sua libertà di ”sviluppare la propria personalità morale intellettuale e politica ” e soprattutto a salvare le prerogative delle commissioni interne.

La proposta della CGIL non ha successo, ma ottiene il risultato che il tema dei rapporti di lavoro è ormai divenuto oggetto di dibattito politico. (43) Nelle successive legislature 1953 - 1958 e 1958 - 1963 il tema non viene affrontato fino ad arrivare al dopo elezioni del 1963 dove qualcosa inizia nuovamente a muoversi con le dichiarazioni di Aldo Moro del 13 dicembre 1963.(44) Ma solo dopo le elezioni del 1968 lo Statuto dei lavoratori entra definitivamente nell’agenda politica. Nel presentare il programma del proprio governo, Rumor afferma a proposito dello Statuto: ” prioritario il governo considera l’impegno a definire in via legislativa, indipendentemente e nelle garanzie della libera attività contrattuale delle organizzazioni sindacali, e con la loro consultazione, una compiuta tutela dei lavoratori nelle aziende produttive di beni e servizi che assicuri dignità, libertà e sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento ai problemi della libertà di espressione di pensiero, della salvaguardia dei lavoratori singoli e della loro rappresentanza nelle aziende e delle riunioni sindacali nell’impresa.(45)

(43) E. Stolfi , da una parte sola .Storia politica dello Statuto dei Lavoratori ,Milano 1976 , pp.18-21
cit. S. Agnolettopag. 99

(44) ivi pag. 100

(45) E. Stolfipag. 49 , cit. S. Agnolettopag. 102

Il dibattito parlamentare inizierà partendo dal disegno di legge governativo il 02 dicembre 1969 al Senato confermando vasta area di consenso, alla Camera poi il dibattito ha inizio il 13 maggio e il 14 maggio 1970 lo Statuto diviene legge dello Stato .(46) In questa legge all'art 12 avremo 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 quindi 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 i 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 la utilizzazione strumentale degli assistenti sociali.(47) 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.(48) Il problema dell'integrità fisica del lavoratore e l'altro concernente la tutela della personalità morale saranno dunque elementi di estremo interesse, il primo ai fini della politica economica e sociale che si voleva perseguire, in quanto espressione di stretta correlazione tra rendimento lavorativo e integrità fisica del lavoratore , il secondo in quanto espressione del naturale bisogno di manifestare la personalità creativa di fronte alla monotonia del lavoro meccanizzato .(49)

(46) E. Stolfipag. 128-162 cit. S. Agnoletto....pag. 103

(47) L'Assistenza Sociale settembre ottobre 1972 Enrico Buonocorepp. 50 - 51

(48) ibidem

(49) Ibidem

In questo contesto il patronato viene visto come soggetto 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, potrà favorire una migliore impostazione e risoluzione del problema, avvalendosi all'uopo 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.⁽⁵⁰⁾ 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 sua attività potrà rendere servizi di grandissima utilità sociale, sollevando l'uomo dal condizionamento dell'organizzazione scientifica del lavoro 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.⁽⁵¹⁾ L'altro problema che attiene alla personalità morale del lavoratore propone più complesse soluzioni che vedono nel binomio di scelte coordinate tra Sindacato e Patronato un valido strumento atto a produrre "quella riforma di strutture" dell'apparato produttivistico tenendo conto del progresso tecnico e delle mutate esigenze economico sociali. ⁽⁵²⁾ L'ampliarsi delle competenze riconosciute al patronato segnala dunque una modificazione strutturale del modo di pensare la sua funzione, infatti la sua rappresentazione

(50) ibidem

(51) ibidem

(52) *ivi* pag. 52

sarà in quegli anni sempre più espressione di un sindacato di massa e non come strumento di assistenza al singolo lavoratore, tale impostazione emerge esplicitamente anche nella documentazione di provenienza dei patronati stessi come testimoniano le affermazioni contenute in un “ quaderno per l'attività formativa ” del 1975: ” e' ben chiaro che il compito fondamentale del patronato sindacale è oggi quello di realizzare l'assistenza dei lavoratori su basi di massa, superare la causalità individuale per fornire alle organizzazioni della classe lavoratrice gli elementi politici che da questa attività scaturiscono ” .(53)

(53) Centro unitario patronati sindacali INAS CISL, INCA CGIL, ITAL UIL , il patronato sindacale oggi , Roma 1975 , p41 cit. S. Agnoletto ...pag. 107.

CAPITOLO TERZO

II RUOLO DEL PATRONATO FUORI DEI CONFINI NAZIONALI

1) L'INCA per il lavoratori emigrati

Per comprendere e valutare il cammino percorso dal patronato INCA nel percorso della tutela del fenomeno emigrazione occorre fare una premessa sul quadro di riferimento ovvero su ciò che l'emigrazione ha rappresentato nel nostro paese.

Il fenomeno dell'emigrazione, sviluppato con alterne vicende, ma con sostanziale continuità costituisce un derivato tipico della struttura economica sociale della nostra società. Nel periodo riferito al secondo dopoguerra, si ha nella prima fase, anche in conseguenza di eventi bellici, una situazione economica e produttiva che investe intere regioni con accentuazione degli squilibri che accelerano il processo di espulsione di migliaia di lavoratori della terra, malgrado le lotte dei lavoratori, e riduce alla disoccupazione migliaia lavoratori dell'industria, che vanno ad ingrossare le file dei candidati alla emigrazione. Basti considerare che solo nel periodo 1945 - 1960 si verifica un flusso migratorio con oltre quattro milioni di espatri; nei successivi ventitré anni altri quattro milioni di italiani prendono la via dell'emigrazione, e in particolare solo negli ultimi anni dal 1974 al 1975 in conseguenza della crisi economica si verifica una inversione di tendenza.⁽¹⁾ E' sintomatico il fatto che nello stesso anno 1945, in cui veniva dagli organi confederali deciso e firmato l'atto per la costituzione dell'Inca, veniva richiesta e riconosciuta da parte dell'allora Ministero degli esteri, l'autorizzazione all'Inca di svolgere l'attività assistenziale in favore dei lavoratori emigrati, aspetto che doveva successivamente trovare razionale collocazione nell'ambito dello statuto INCA, successivamente approvato dal ministero del lavoro. L'orientamento del patronato confederale, con tale atto, poneva di fatto l'impegno per una concreta e attiva presenza tra gli emigrati. Malgrado l'impegno e l'attenzione in direzione dei lavoratori emigrati, nei primi anni di attività sia per l'insufficienza dei mezzi a disposizione, sia per le difficoltà di ordine politico

(1) INCA CGIL 1945 1985PAG 172

organizzativo, ci si limitò ad una presenza all'estero, che era soprattutto una testimonianza di solidarietà che l'INCA poteva allora esprimere nelle condizioni date .(2)

E' negli anni cinquanta e sessanta che si assiste in Italia alla punta più elevata dei flussi emigratori, che si andavano estendendo verso tutti i continenti con accentuazioni verso l'Europa e in collegamento a questo ampio movimento migratorio si andava sempre più affermando la necessità di assicurare a questi nostri connazionali diritti ancora non riconosciuti nelle condizioni di vita e di lavoro e, tra questi, quello certamente fondamentale della sicurezza sociale .

Ed è su questo particolare aspetto che ci si è battuti nella fase iniziale dell'attività dell'INCA in sintonia con il sindacato per l'avvio di una azione tesa ad impegnare lo stato Italiano allo sviluppo di trattative per la conclusione di convenzioni ed accordi sulle assicurazioni sociale e contemporanee iniziative sul piano parlamentare .(3)

Vi era tra l'altro la necessità di superare un ostacolo di discriminazione ed ostilità di vario ordine nei confronti del patronato della CGIL, in quanto tale, che operava in ambiente non favorevole .

Il primo consolidamento della struttura si realizzava con l'accordo CGIL CGT INCA , che razionalizzava e realizzava un assetto organizzativo degli uffici INCA in Francia nell'ambito delle strutture sindacali CGT, istituendo, tra l'altro, il primo centro di coordinamento a livello nazionale, prevedendo in decentramento regionale dove più consistente era la presenza dell'emigrazione italiana .

In considerazione delle difficoltà di vario ordine esistenti, e la impossibilità di realizzare accordi analoghi, nello stesso periodo oltre a consolidare la presenza in Lussemburgo, si procedette con particolari forme iniziali e accordi con il sussidio e l'apporto di valenti professionisti in Svizzera all'apertura di un ufficio INCA a Bellinzona, tenuto conto di precedenti esperienze negative.

In fasi successive fu estesa la costituzione di uffici a Zurigo , Basile e Losanna.

Contemporaneamente si consolidava L'Inca in Belgio con il già presente ufficio di Bruxelles e l'apertura di due nuovi uffici a Liegi e Charleroi. Sulla base dell'orientamento di una sempre più capillare presenza tra gli emigrati nel 1961 si

(2) ibidem

(3) ivi pag. 173

arrivò, con la collaborazione di valenti legali tedeschi a realizzare nella R.F. di Germania la costituzione di un primo ufficio Inca ad Heidelberg, partendo dal quale, fu possibile la realizzazione della attuale rete organizzativa.(4) Partendo da quelle prime esperienze è stato poi possibile estendere e consolidare in fasi successive la rete organizzativa in Canada, Svezia, Gran Bretagna, Australia ed altri paesi creando una rete efficiente che andava sempre più qualificandosi e in misura più ampia conosciuta ed apprezzata dai lavoratori, e largamente collegata ad essi per il tramite di corrispondenti. In tema di emigrazione e su quello più specifico della sicurezza sociale per i lavoratori emigranti, intensa e continua è stata nei vari periodi la collaborazione che si è sviluppata tra il settore dell'emigrazione della CGIL e L'INCA, con risultati molto importanti a livello nazionale e internazionale azione che ha avuto senza dubbio risultati ancora più consistenti nella fase dei rapporti unitari tra organizzazioni sindacali .(5) Le iniziative dell'Inca hanno anche contribuito ad elevare il grado di conoscenza e sensibilità dei lavoratori interessati, non trascurando il fatto che sotto il profilo sindacale e di patronato i diritti in materia di sicurezza sociale hanno rappresentato e rappresentano un costante motivo di impegno e uno degli aspetti fondamentali della condizione degli emigrati e delle loro famiglie .Una azione di rilievo sempre più valida è stata quella dedicata alla qualificazione dei quadri dell'Inca operanti in Italia e all'estero con iniziative e seminari di studio. I convegni organizzati dall'Inca hanno definito le linee essenziali degli orientamenti organizzativi e dell'attività di patronato e il contributo di idee e di proposte sul piano più generale sui diritti degli emigrati nel quadro della politica espressa in materia dalla CGIL .(6) Si deve infine riconoscere , che l'impegno complessivo del patronato , nell'ambito del contenzioso amministrativo e legale, ha costituito mediante le numerose sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee, e della magistratura dei paesi extra comunitari, un elemento di rilevante portata per il riconoscimento sul piano individuale o di gruppo di diritti contestati, e un contributo per le modifiche e ampliamento della normativa sia in tema di regolamenti comunitari sia in tema di rapporti bilaterali .(7)

(4) ibidem

(5) ivi pag. 174

(6) ivi pag. 176

(7) ibidem

2) L'attività del patronato INCA CGIL all'estero

Attualmente dal punto di vista socio culturale possiamo stimare la presenza di italiani nel mondo in circa 6 milioni di persone così distribuite, 2 milioni tra nord America e Australia, 2 milioni in America Latina e 2 milioni in Europa che seppure in molti casi abbiano cambiato la loro cittadinanza di origine, rimangano comunque legati in modo saldo alle dinamiche della realtà italiana .(8)

Si può dire che l'INCA CGIL nel complesso quadro dell'emigrazione dei cittadini italiani all'estero si è mossa su due livelli , di " attenzione azione ", quello politico e, istituzionale e quello di tutela e di assistenza.La linea dell'Inca Cgil ha coinciso con la battaglia degli italiani all'estero per una rappresentanza democratica ed efficiente dei propri diritti sociali, economici, culturali e linguistici. Insieme alle associazioni degli emigranti, una realtà capace, quando in Italia entrò in vigore l'ordinamento regionale, di stabilire contatti diretti con le singole regioni, il patronato colse, nel tempo, le aspettative delle comunità italiane ed il loro obiettivo che era quello della creazione di organismi autonomi e rappresentativi nei paesi di emigrazione che potessero interloquire con i consolati nelle iniziative a favore delle collettività.Gli attuali Com.it.es o Comitati degli italiani all'estero sono stati il frutto di una battaglia riformatrice durata quasi quaranta anni e segnano un elemento di discontinuità col passato rispetto ad organismi non eletti e quindi non rappresentativi. Alcune linee guida hanno caratterizzato l'iniziativa dell'INCA CGIL , tendendo a precisare i compiti dei Comitati e quindi il loro ruolo:

- collaborare con l'Autorità consolare ma anche con gli enti e le associazioni attive nell'ambito territoriale;
- migliorare l'integrazione dei nostri connazionali nelle società di accoglimento , pur mantenendo legami e culturali con l'Italia attraverso la diffusione della storia e della lingua
- innalzare il ruolo dei Comitati anche nei confronti della Autorità del paese di accoglienza, nella sostanza promuovere un'azione efficace, capace di soddisfare le esigenze

(8) Rapporto sociale sull'Inca Cgil la qualità dei diritti sociali il ruolo del patronato,Roma 2005 pag. 16

delle collettività italiane . Oggi l'ipotesi sempre più concreta di un'Italia federale pone al centro dell'attenzione le autonomie locali e in primo luogo le regioni .I trasferimenti di competenze alle Regioni e la gestione delle risorse necessitano di un coordinamento puntuale. Questo ruolo deve essere delle istituzioni affiancate, sui temi dell'emigrazione da Cgie, e Com.it.es.

Và da sé che l'azione esercitata per una maggiore democrazia e rappresentatività, come detto in precedenza, ha avuto altresì al centro una fortissima preoccupazione riferita alla rete consolare .

Una rete consolare efficiente è necessaria per assicurare servizi e punti di riferimento per i Patronati , le associazioni ,le Camere di commercio , le Regioni italiane.

La linea guida dell'Inca in questo ambito è sempre stata quella di un ampliamento della tutela consolare per gli emigrati. E' quindi opportuno procedere nel tempo ad una sua riorganizzazione e riqualificazione delle strutture diplomatiche consolari attraverso maggiori specifiche competenze, accompagnate da uno snellimento burocratico e amministrativo capace di dare risposte positive alle richieste,come quella del riconoscimento della cittadinanza italiana, i rilasci di passaporti, le richieste di sussidi ecc..Tutto questo nella consapevolezza che le condizioni storiche e sociali sono sempre in continua evoluzione sia in Europa che nei paesi extra com.

Un percorso di ulteriore qualificazione dei Consolati, migliorandone la loro azione e la disponibilità di risorse può portare a standard internazionali di qualità nelle prestazioni con riflessi positivi sulla stessa area di tutela ed assistenza dei patronati .

Una politica basata sullo scambio di esperienze culturali e su canali di comunicazione ha dunque coinvolto seriamente le istituzioni pubbliche e private , dai Ministeri all'Inps , ma ha assunto particolare rilievo la strada degli accordi bilaterali con i sindacati locali .

Questi accordi hanno portato ad una sempre maggiore partecipazione dei lavoratori italiani ai movimenti dei sindacati locali così da ottenere una maggiore tutela per un inserimento reale nel tessuto produttivo locale. Il Patronato è così diventato una delle parti contraenti e propositive degli accordi con i sindacati locali , valorizzando per questa via il suo ruolo di tutela e di garanzia e di referente politico contrattuale rispetto all'aggiornamento delle convenzioni

bilaterali tra i diversi paesi. L'Inca scelse il suo spazio di insediamento e le sue opzioni prioritarie: le comunità migrate ed i loro diritti assistenziali previdenziali.

Ma nel corso del processo di insediamento creò un altro spazio, quello della costruzione, anche se con lentezza e a volte in modo contraddittorio, di un rapporto con i lavoratori locali, con i loro problemi, con le loro rappresentanze.⁽⁹⁾ Oggi l'INCA è presente nei principali paesi di emigrazione italiana: Nord America (Canada, Usa); Australia; Sud America (Cile, Argentina, Venezuela, Uruguay, Brasile); Europa (Belgio, Francia, Lussemburgo, Germania, Svizzera, Regno Unito).

Inoltre è presente nei paesi di immigrazione (Senegal, Marocco, Croazia).⁽¹⁰⁾ Tale attività nasce concretamente negli anni 50, nel contesto dei nuovi flussi migratori del dopoguerra, ma già nel 1946 il Ministero Affari Esteri ne sollecitava lo sviluppo all'estero in un momento dove la vulnerabilità sociale dell'emigrazione appariva in tutta la sua portata.

In totale operano all'estero, a tempo pieno, 135 operatori, distribuiti in 62 sedi, con la presenza di numerose convenzioni medico legali dei rispettivi paesi e con la spinta all'utilizzo di forme di comunicazione telematiche per soddisfare la pressante richiesta degli emigrati di una maggiore e più aggiornata informazione . Il lavoro dell'Inca e dei Patronati all'estero é quindi massiccio e articolato con riscontri sempre più che positivi sia da parte dei cittadini che delle istituzioni con cui si rapporta. Un esempio emblematico è senz'altro dato dalla campagna Red Est dell'Inps, per l'accertamento dei redditi connessi all'erogazione di tutte quelle prestazioni italiane la cui misura è legata a determinate situazioni reddituali; con il risultato che oltre l'83 % delle dichiarazioni sono pervenute in forma telematica attraverso gli sportelli dei Patronati.

Un contributo questo che lo stesso Ente previdenziale ha riconosciuto come indispensabile in considerazione della competenza dei Patronati e della loro presenza sul territorio ,della consulenza offerta e dal controllo dei dati attraverso le procedure informatiche che ha consentito risparmio notevole in termini di tempo e spesa e favorendo l'aggiornamento in tempi molto più brevi degli archivi

(9) Marcinelle, 1956 -2006 da 50 anni nel profondo del cuore ,Ediesse, Roma 2006 pp. 75- 76- 77- 79

(10) apporto sociale sull'Inca Cgilpag. 16

anagrafici e pensionistici dei soggetti interessati da tale campagna informativa.

Quanto ai cittadini stando ai risultati di una recente indagine della Fondazione Pastore, il servizio svolto dal patronato in generale ottiene l'alto gradimento di oltre il 91% delle 2.500.000 persone che ogni anno vi si rivolgono in Italia come all'estero.(11)

La settimana che il patronato INCA ha dedicato il seminario continentale " l'INCA e l'America Latina " del 2004 ha messo in rilievo vari punti di interesse che consideriamo importante sottolineare .

Innanzitutto è emerso il lavoro che svolge l'INCA tra gli italiani all'estero.

E' infatti, il primo patronato fuori dai confini nazionali e, nel contesto dell'America Latina, gli uffici del Venezuela e del Cile , in termini percentuali, sono quelli meglio posizionati. In una lunga esposizione il dirigente, Claudio Sorrentino, della segreteria esteri, ha illustrato la situazione dell'INCA mostrando cifre alla mano, la solidità della sua posizione, al primo posto, soprattutto in ogni paese dell'America latina. Ma al di là delle cifre tutti i patronati svolgono un ruolo importantissimo e insostituibile.

Non solo perché rappresentano il punto di riferimento obbligato per tutti coloro che hanno diritto alla pensione ma per il lavoro sociale che svolgono dappertutto e in particolare in America Latina, al servizio delle collettività.

Sono gli sportelli presso cui si reca per un consiglio ,per capire come sbrigare una pratica ,per chiedere un aiuto .offrono inoltre un importante sostegno al lavoro consolare tanto che , si spera , presto sarà firmato un accordo con il Ministero degli affari esteri per regolamentare questa collaborazione ancora più stretta e efficace.

Sia l'Ambasciatore Gerardo Carante che il Console Generale Fabrizio Colaceci, presenti all'apertura dei lavori, hanno detto che sosterranno presso il MAE questa proposta affinché l'accordo sia concluso al più presto .

L'importanza dei lavori dei patronati è stata sottolineata anche dal dirigente dell'Istituto di previdenza Sociale (INPS) Ettore Vita , che nel corso del suo intervento ha detto " e i patronati si fermassero l'INPS entrerebbe in crisi"

E' emersa anche l'attività sociale che svolge il patronato Inca in tutta l'America Latina. Da ricordare che in Venezuela ha sostenuto l'associazione degli

(11) ivi pag. 17

Scalabriniani Laici per aprire una nuova aula nella scuola recentemente creata per accogliere i figli di indocumentati e l'Associazione Ninos de la Calle che con il contributo dell'INCA ha potuto rimettere in strada l'ambulatorio itinerante con il quale offre assistenza fisica e psicologica ai bambini abbandonati, quelli che hanno il timore di avvicinarsi ai normali ospedali. Sono attività che tengono conto dell'integrazione delle comunità nei diversi paesi e quindi la necessità di promuovere aiuti in loco .(12)

Al termine del seminario operatori e operatrici del patronato INCA CGIL hanno approvato il seguente documento: “ si evidenzia innanzi tutto il ruolo fondamentale dei patronati in Italia ed all'estero tenendo conto che per una norma costituzionale gli italiani all'estero hanno diritto all'assistenza sociale pensionistica ed alla tutela dei loro diritti che solo i patronati possono garantire. Questo ruolo è ampiamente riconosciuto dalle autorità diplomatico consolari, dai dirigenti INPS e dalle varie associazioni .

Si oppongono fortemente all'ennesimo tentativo di ridurre il finanziamento alle loro attività in Italia e all'estero perché ciò provocherebbe il venir meno di un fondamentale strumento di tutela e di difesa dei diritti delle comunità italiana in America Latina e nel mondo.

Lanciano un appello a tutte le forze politiche sociali e sindacali italiane affinché venga concesso un assegno di solidarietà ai cittadini italiani indigenti residenti in America Latina i quali soffrono in prima persona ed in modo drammatico la crisi economica che travaglia il continente .

A supporto di questo appello ,essi hanno deciso di promuovere una campagna per la raccolta di 100000 firme unitamente a tutti gli altri patronati le associazioni regionali centri sociali e CGIE costituendo comitati promotori nei vari paesi. Riconoscono che la creazione per poli territoriali INPS per lo svolgimento delle pratiche di pensione in convenzione Internazionale, è stato un notevole successo che ha permesso all'istituto previdenziale italiano di dare risposte più veloci agli utenti. E' necessario , però , che questi poli territoriali vengano ulteriormente rafforzati per migliorare ulteriormente il servizio ed i rapporti di collaborazione .

Ribadiscono la necessità di un accordo quadro con il Ministero degli Affari Esteri per definire le attività di supporto ai consolati i quali devono far fronte ad una

(12) La voce dell'Italia ,Venezuela INFORM n 199 del 07 ottobre 2004.

crescente richiesta di servizi che non riescono a smaltire in tempi normali, causando un disagio sempre più grave ai connazionali.

Tale accordo si può raggiungere in modo concordato nell'ambito dell'attuale norma di finanziamento dei patronati.

Si impegnano a stabilire rapporti e accordi di collaborazione con i sindacati ed enti locali dove essi ancora non esistono ed a rafforzare i vincoli dove essi sono già esistenti, valorizzando ed ampliando la nostra presenza sul territorio permettendo il nostro inserimento nella realtà locale.

Infine si impegnano a rafforzare sempre di più i rapporti con tutti gli altri patronati, le associazioni ed enti che operano nell'ambito della collettività, promuovendo iniziative per creare nuove norme di collaborazione unitaria .(13)

I risultati del convegno " L'Inca e l'America Latina (ottobre 2004)" hanno messo in rilievo tutta una serie di punti di interesse tra i quali il dato che l'IINCA si posiziona come il primo patronato fuori dai confini nazionali, con situazioni di grande solidità specie nel contesto dei paesi dell'America latina.

Recentemente l'INCA si è battuto per l'assegno sociale (poiché il requisito della residenza in Italia è condizione indispensabile per l'erogazione di tale prestazione) per i connazionali bisognosi che non hanno diritto alla pensione, con l'obiettivo di promuovere una campagna internazionale unitamente a tutti i patronati, le associazioni regionali i centri sociali, i Comites e la CGIL finalizzata alla raccolta di firme da presentare al governo per la richiesta dell'assegno sociale ai connazionali in tali situazioni .

Altro aspetto da considerare è quello relativo alla creazione di sinergie sempre più valide tra sedi estere e sede centrale , infatti le sedi del patronato all'estero possono diventare polifunzionali come è richiesto dalla fase attuale dell'emigrazione ponendosi sempre più in relazione con la rete dei servizi presenti in Italia.

Si tratta quindi di valorizzare il processo che attiene alla valorizzazione di un nuovo rapporto che si va creando tra servizio e funzione sociale . (14)

E' infine evidente che i processi di globalizzazione e l'interdipendenza dei mercati ad essi connessi, si faranno sentire soprattutto nel settore sociale, in questo

(13) ibidem

(14) Rapporto sociale sull'Inca Cgil....pag. 17

ambito il patronato amplia e articolerà ancora di più le sue funzioni ovvero dare certezza del diritto anche all'estero, spingere in avanti le legislazioni sociali tentando un collegamento tra di esse, allargare i contenuti degli accordi internazionali, combattere le politiche economiche restrittive, allargare l'area di tutela. (15)

(15) Marcinelle ,1956 – 2006 ...pag. 79

3) Marcinelle: il dramma di una vicenda, la forza della rivendicazione (l'intervento dell'Inca nella comunità Belga colpita dalla sciagura di Marcinelle)

Fra la seconda metà del 1946 e la fine del 1960, si calcola che siano arrivati in Belgio in particolare dal Mezzogiorno e dal Nord Est Italiano almeno 230 mila dei 300 mila italiani presenti del censimento del 1961.

Questo imponente afflusso che secondo gli studiosi costituisce "tuttora il più importante fenomeno migratorio che il Belgio abbia conosciuto " nella sua storia visto che sorpassa di gran lunga per entità quello di ogni altro gruppo compresi i marocchini o i congolesi delle ex colonie belghe; prende il via in seguito all'accordo stilato a Roma il 20 giugno 1946 per l'introduzione di addetti ai lavori nelle cave di pietra e soprattutto nelle miniere carbonifere. Benché nel testo intergovernativo si faccia menzione di 50 mila operai al di sotto dei 35 anni da inviare al ritmo di 2000 alla settimana, previa visita medica (e previa cernita politica realizzata onde escludere sovversivi e comunisti dichiarati) la stragrande maggioranza delle persone interessate sono contadini operai o artigiani del tutto digiuni di conoscenze sul tipo di lavoro che li attende in miniera.

A titolo di compensazione l'accordo prevede per l'Italia la fornitura agevolata di carbone 200 kg al giorno per ogni emigrato sceso in miniera.(16)

L'emigrazione italiana fra il primo protocollo di Roma e Marcinelle convogliava contingenti mediamente numerosi verso le regioni minerarie di Liegi e dell'Hainaut (Mons, La Louvière, Charleroi) dove ancora nel 1958 i minatori italiani rappresentano il 30% dell'intera forza lavoro impiegata nei pozzi e ben il 45 % dei minatori di fondo (17)

Per convincere gli operai italiani a lasciare il proprio paese, apparvero un po' in tutta Italia manifesti rosa della Federazione carbonifera belga, che presentavano gli aspetti del lavoro: salario medio giornaliero, assegni familiari, ferie, premi di natalità , alloggio e carbone gratuiti e con un invito :

"approfittate degli speciali vantaggi che il Belgio accorda ai suoi minatori.

(16) Marcinelle 1956 2006.....Emilio Franzina ,Gli italiani in Belgio nell'immigrazione postbellica ,pag 119

(17) ivi pag. 121

Il viaggio dall'Italia al Belgio è completamente gratuito per i lavoratori italiani firmatari di un contratto annuale di lavoro per le miniere.

Il viaggio dall'Italia al Belgio dura in ferrovia solo 18 ore. Compiute le semplici formalità d'uso , la vostra famiglia potrà raggiungervi in Belgio.”

Purtroppo la mancanza di alloggi conviventi impediva alla maggior parte dei minatori il ricongiungimento con la propria famiglia e trovare alloggio in affitto quasi impossibile, ecco perché viste tali condizioni e i difficili rapporti con i minatori belgi rispetto alla retribuzione percepita è facile immaginare che l'integrazione dei lavoratori Italiani in Belgio non fosse in quegli anni facile .

A ciò si aggiunge che i più giovani,nella maggioranza dei casi non avevano alcuna formazione ,e quindi il mestiere di minatore s'imparava facendolo e imitando gli anziani.(18)

Tra il 1946 e 1955 quindi quasi 500 operai Italiani trovarono la morte nelle miniere belghe (19) senza contare il flagello delle malattie d'origine professionale. La più pericolosa era la silicosi ,causata dalle polveri della miniera che, depositandosi sui polmoni ,creava insufficienze respiratorie.(20)

Grazie quindi anche alla presenza dei nostri emigrati la produzione di carbone nelle miniere belghe aumentava vistosamente ,con ripercussioni positive su una serie di attività, come le industrie siderurgiche e metallurgiche, le vetrerie, le industrie di apparecchiature elettriche e di materiale refrattario.

In tale contesto un formidabile fattore d'integrazione fu sicuramente l'associazionismo sindacale, e in particolare il riconoscimento del diritto di voto agli immigrati stranieri per l'elezione delle cariche sociali , che venne introdotto in Belgio nel novembre del 1949, anche se con molte restrizioni.(21)

Nel 1954 l'Inca crea in Belgio in maniera praticamente clandestina, il suo primo ufficio .La notizia viene immediatamente rilanciata dall'allora sottosegretario del Ministero degli Affari esteri italiano Francesco Maria Dominedò , il quale informa il ministro belga Paul Van Zeeland che il “governo italiano sta studiando l'aspetto

(18)Marcinellepp 24 25 26

(19) Gatz F. ,Evolution des conditions de travail et vie des ouvrier huouiller , E'cole Supérieure d'Action Sociale de Liège 2002 cit Marcinellepag 26

(20) Marcinellepag 26

(21) lvi pag. 27

giuridico della questione al fine di trovare un argomento legale contro questa creazione “.(22)

Van Zeeland trasmette di conseguenza all’ambasciatore del Belgio a Roma tutte le informazioni sul primo operatore dell’Inca a Bruxelles ,Giuseppe Cigni,segnalato come “noto comunista ,membro del sindacato unico dei minatori e partecipante agli antiscioperi”.

Il ministro belga suggeriva inoltre al suo omologo italiano di evitare qualsiasi riconoscimento dell’Inca a Bruxelles e di dare istruzioni in questo senso all’ambasciata italiana in Belgio .

Per questo l’attività dell’Inca fu in un primo momento svolta clandestinamente dall’avvocato Jacques Moins, personalità di spicco del partito comunista belga, che avrebbe in seguito condotto le battaglie più dure in nome dell’istituto confederale ed a favore di tutti gli operai che lavoravano in Belgio .

Per consentire all’Inca di agire in pieno diritto l’avvocato costituì un’associazione di diritto belga a scopo puramente assistenziale e sociale, il cui consiglio di amministrazione era composto in maggioranza da cittadini di nazionalità belga, secondo le norme relative al riconoscimento di un’associazione straniera.

In quegli anni,infatti ,era proibito agli stranieri organizzarsi in associazioni e fare politica, in ragione del fatto che molti operai italiani che arrivavano dal Belgio erano simpatizzanti del partito comunista,pertanto in stridente contrasto ideologico con la monarchia .(23)

E poi venne l’8 agosto 1956 : il disastro nella miniera del Bois du Cazier , a Marcinelle.

I minatori erano impegnati in modo massiccio in un’estrazione sfrenata:nel 1955 il pozzo del Bois du Cazier produsse con enorme stupore 170.557 tonnellate di carbone semigrasso impiegando 743 operai .

Fu un vero primato per la miniera che era sempre risultata la meno competitiva di tutto il bacino di Charleroi.

Alle 7 del mattino 274 minatori scesero nel pozzo ,per il primo turno .

(22) Da un documento di Anne Morelli ,Italie et Belgique depuis 1918 ,Roma 10 12 novembre 2004 cit. Marcinellepag 28

(23) Lezzi A.G. 50 anni di presenza dell’Inca Cgil in Belgio .Azioni e conquiste per il progresso della legislazione sociale ,Inca Cgil Belgio ,Bruxelles , ottobre 2004 cit. Marcinellepag 29

Appena un'ora dopo scoppiò un incendio nel sottosuolo a 975 metri di profondità. Le squadre di soccorso furono prontamente avvertite, ma il loro intervento durò un'eternità: alla fine della prima giornata il bilancio era stato di 13 superstiti e 9 morti ma 253 minatori erano ancora prigionieri nella miniera in fiamme; a una settimana dallo scoppio dell'incendio furono ritrovati 85 corpi esanimi; solo il 22 agosto, ossia due settimane dopo lo scoppio in miniera, i sauveteurs arrivarono all'ultimo livello, nella speranza di trovare dei sopravvissuti non ancora raggiunti dall'esalazione indolore e incolore dell'anidride carbonica. In quella mattinata fu stilato il triste bilancio: i sopravvissuti erano 13, i morti 262 tra cui 135 italiani, 95 belgi, 8 polacchi, 6 greci, 5 tedeschi, 5 francesi, 3 ungheresi, un inglese, un olandese, un russo, un ucraino.

Questi uomini avevano lasciato 183 vedove e più di 400 orfani e una regione segnata per sempre.

L'INCA del Belgio sarà il principale promotore e coordinatore della difesa degli interessi dei minatori e delle famiglie dei superstiti per mezzo dell'avvocato Jacques Moins.

La battaglia giudiziaria fu lunga e difficile e si concluse presso la Corte di Cassazione di Bruxelles soltanto nel 1961.

Alcune conseguenze del disastro furono pressoché immediate, anche per il forte impatto suscitato nell'opinione pubblica, praticamente in tutto il mondo: innanzi tutto maggiore sicurezza nelle miniere e sostanziale blocco dell'emigrazione italiana verso il Belgio.

Infatti grazie alla mobilitazione delle organizzazioni sindacali a seguito di quei fatti si produsse un autentico sconvolgimento del sistema sociale con effetti progressivamente positivi sulle legislazioni sociali di quasi tutti i paesi dell'Europa. L'immagine del minatore è stata progressivamente rivalutata dal punto di vista professionale e dei diritti.

La figura più generale del lavoratore straniero ha acquisito maggiore dignità, visibilità e credibilità. Gradualmente gli italiani si avvicinano ad altre professionalità, e le loro condizioni di vita e di lavoro si fanno sempre più simili a quelle dei cittadini belgi di uguale livello sociale.

I fatti del Bois du Cazier cambiarono anche la geografia dell'immigrazione italiana.

Nei primi anni 50 infatti oltre che dal Sud Italia erano molto importanti i flussi migratori provenienti dal Centro nord (Lombardia, Friuli, Veneto, Trentino, Marche, Abruzzo, Sardegna).

Con la catastrofe di Marcinelle, invece, la composizione dell'emigrazione italiana cambia nettamente:

- cessano quasi completamente i flussi dalle regioni più ricche del Nord Est
- diminuiscono quelli dell'Abruzzo (e in parte anche dalla Sardegna)
- restano invece importanti gli arrivi dalla Sicilia e secondariamente dalla Puglia dalla Calabria e dalla Basilicata.

Dunque Marcinelle è stato sicuramente un punto di svolta nella storia dell'emigrazione italiana e al contempo l'inizio di un nuovo processo di conquiste sociali.

In tale contesto a soli due anni dalla sua costituzione l'Inca del Belgio giocherà nella vicenda di Marcinelle un ruolo di grande spessore ovvero:

l'attivazione e il coordinamento della fase processuale della catastrofe per la difesa dei diritti dei lavoratori deceduti e l'assistenza alle famiglie delle vittime, far riconoscere la silicosi come malattia professionale nel contesto della legislazione Belga, infatti grazie alle pressioni dei patronati e all'intervento del parlamento e del governo italiano a difesa dei minatori colpiti da questa patologia, nel 1963 la silicosi in Belgio entra nella lista delle malattie professionali riconosciute (è interessante ricordare che fino a quella data, solo dopo aver contratto la silicosi e solo essere stato posto definitivamente fuori dalla produzione perché totalmente inabile al lavoro, l'operaio italiano poteva ricevere una sorta di pensione di invalidità); enorme attività di aiuto e assistenza.

Particolarmente attenti alle condizioni di vita e di lavoro dei nostri emigrati il Patronato Inca del Belgio si è qualificato anche per aver pubblicato e diffuso un utilissimo strumento di informazione "il lavoratore italiano in Belgio piccola guida pratica" con tutte le notizie utili sul contesto socio economico geografico, sull'organizzazione previdenziale e assistenziale di quel paese e sulle opportunità di lavoro.(24)

Possiamo quindi dire che a Marcinelle (in linea generale con i principi dell'istituto) INCA si muove su un doppio binario ovvero da un lato l'informazione,

(24) Marcinellepp. 29- 31- 33

l'assistenza alle persone nel rapporto con gli enti e il contenzioso in caso di diritti negati , dall'altro l'azione in sinergia con l'organizzazione sindacale volta al miglioramento progressivo delle norme in materia previdenziale ,antifortunistica, volta al principio universalistico del sistema sanitario ,per acquisire importanti pronunciamenti della magistratura in favore dei pensionati e dei lavoratori ,per sostenere l'emigrazione e favorire l'integrazione dei nostri connazionali andati all'estero per cercare lavoro.

Su tali linee dunque si è articolata l'attività dell'Inca nel dramma di Marcinelle , ha assistito i lavoratori ,le loro famiglie , ha messo in campo i suoi legali per ottenere il riconoscimento dei diritti e l'accertamento delle responsabilità , ha dato un contributo importante affinché in Belgio si desse luogo al riconoscimento della silicosi ,di rilievo è stata e lo è tuttora l'azione condotta sul grande tema delle malattie da lavoro .(25)

(25) ivi pag. 49

L'illustrazione prelevata dal volume celebrativo dei 40 anni INCA mostra anzitutto come dal punto di vista dell'attività il patronato INCA era assieme alle ACLI e l'INAS tra i patronati più rappresentativi (a partire dagli anni 70 il primo) inoltre anche un altro fenomeno forse non troppo positivo ovvero il proliferare dagli anni 70 di moltissime altre sigle di enti di patronato che partecipano con percentuali irrisorie all'attività complessiva. Lo Statuto dei lavoratori produrrà dunque una forte accelerazione rispetto al ruolo del patronato in termini quantitativi e qualitativi per questo vedremo che per gli anni seguire le iniziative e l'attività del patronato INCA si indirizzeranno verso tutti quei temi che per oltre 40 anni lo hanno caratterizzato, anzitutto il rapporto stretto tra l'iniziativa dello stesso ed il progresso della legislazione sociale passando dalla previdenza alla sanità all'assistenza, alla funzionalità degli enti e delle strutture preposte alla gestione di quei settori, per affermare con forza la concezione della sicurezza sociale quale servizio pubblico primario, infine il privilegio accordato alla prevenzione, non solo per la difesa della salute, ma quale condizione per evitare il rischio e il danno in ogni campo relativo all'attività lavorativa.(1) In questa direzione le lotte del movimento sindacale degli anni 69 - 70 avevano prodotto la riforma pensionistica (legge 30 aprile 1969 n. 153) disegnando un sistema previdenziale piuttosto avanzato, eliminando il sistema della capitalizzazione dei contributi versati dai lavoratori attivi per ripartirli direttamente fra i pensionati, e introducendo un sistema di calcolo da busto sulle ultime retribuzioni, si introduce la pensione sociale per chi è sprovvisto di contribuzione e reddito, inoltre le stesse lotte segnano la crescita della coscienza dei lavoratori sulle vie da seguire per una difesa collettiva anche della propria salute. Dalle iniziative nelle singole aziende, alle manifestazioni nazionali, ai convegni sull'andamento degli infortuni si forma un patrimonio di conoscenze che derivano dall'esperienza diretta dell'ambiente del lavoro e che trovano una prima sistemazione nel lavoro dei sindacalisti metalmeccanici della CGIL, della CISL e della UIL con l'apporto del CRD. Questo lavoro è pubblicato nel 1971 sotto forma di dispensa illustrata, dal linguaggio semplice e accessibile a tutti, disponibile anche in diapositive: un formidabile strumento di comunicazione che vedrà parecchie edizioni in pochi anni, e non pochi aggiustamenti.(2)

(1) INCA CGIL 1945 1985pp. 37 .

(2) *ivi* pag. 65

I punti principali della dispensa riportano l'analisi generale dell'ambiente di lavoro e della nocività in esso insita, con l'individuazione dei fattori che provocano danno all'organismo suddivisi in quattro gruppi ; l'indicazione di soluzioni per ovviare alla nocività ambientale, l'elaborazione di concetti come quello di "validazione consensuale" per cui certe norme di sicurezza (es. il valore limite di concentrazione di sostanze nocive nell'aria), per quanto stabilite da leggi e contratti anche a livello internazionale, non devono essere accettate dai lavoratori se non dopo ricerche sul loro specifico ambiente, sulla base della esperienza diretta tramite tenuta di registri dei dati ambientali e dei dati biostatici dei lavoratori interessati a quell'ambiente .(3) Altri settori nel quale l'attività del Patronato Inca si concentrerà con grande spessore sono quelli legati ai grandi temi del dibattito politico sindacale di quegli anni ovvero quello relativo al superamento del sistema mutualistico per l'approdo a un nuovo servizio sanitario nazionale .Nell'aprile del 1969 si elabora infatti il primo documento unitario CGIL CISL UIL sulla riforma sanitaria e negli anni 70 si sviluppa una forte azione sindacale verso questa direzione. Nello stesso periodo il Parlamento trasferisce l'assistenza ospedaliera alle Regioni e nel 1977 si porrà in liquidazione il sistema mutualistico . Il 23 dicembre 1978 si istituisce il servizio sanitario nazionale con una legge voluta dai lavoratori che utilizza le esperienze e le elaborazioni del movimento sindacale per quanto riguarda la prevenzione negli ambienti di lavoro. Da allora l'Inca si è battuto per una compiuta attuazione della legge, per garantire la qualità delle prestazioni e combattere gli sprechi e le tendenze alla privatizzazione. (4) Da sottolineare anche il contributo portato circa la tematica della riforma dell'assistenza a favore di una rete di moderni servizi sociali; infatti la legge 382 del 1975 e i suoi decreti attuativi, con il trasferimento delle competenze assistenziali dello Stato centrale agli Enti Locali e con lo scioglimento degli enti nazionali di assistenza, hanno favorito l'avvio del processo di riforma, e su ciò l'INCA è stato promotore di numerosi dibattiti e studi come quello sugli "enti inutili " e il convegno sul decentramento socio sanitario .(5) Infine altro terreno di grande impegno dell'INCA è stato la tutela previdenziale e

(3) ivi pag. 66

(4) ivi pag. 80

(5) ivi pp. 84- 85

sanitaria della donna lavoratrice, dalla applicazione della legge 1074 del 1971 alla legge sugli asili nido, sempre del 1971, fino alla legge sulla parità uomo donna del 1975 . (6)

(6) ivi pag. 82

2) Gli anni 80 e la legge 112/1980 l'integrazione patronato – sindacato

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 nelle 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. Si ribadisce che il Patronato deve essere promosso da associazioni di lavoratori che abbiano le finalità di tutela dei diritti e affidabilità nelle risorse finanziarie per l'adeguata struttura organizzativa (7). Sempre sullo stesso tema Giancarlo Baldini su "Sicurezza Sociale Oggi" : "la legge 27 marzo 1980, n .112 non ha abrogato la precedente normativa riguardante l'attività di patronato di assistenza sociale ai lavorator : tale integrazione(...) implica anche una revisione aggiornata dei contenuti del patrocinio dei lavoratori .A partire dal DLCPS n. 804/1947 , ma più esattamente dalla successiva entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana, l'ambito dell'azione di patronato è stato individuato nell'area dei diritti costituzionali nei quali la elaborazione degli anni successivi ha ravvisato gli elementi fondamentali della sicurezza sociale: sanità, previdenza, assistenza sociale (...).La legge n.112/1980 con la delega normativa prevista dall'art .3 ha voluto e può realizzare lo scopo della più aggiornata e costituzionalmente corretta definizione dell'area di intervento di patronato , subordinandone il finanziamento dell'attività a criteri di valutazione idonei a stabilire in sostanza la reale e significativa risposta che il patronato stesso sa dare alla domanda di che i lavoratori (...)sollecitano in dimensioni crescenti per quantità e specificità professionale .(8)

(7) Sergio Puppo , presidente dell'Inca dal 1988 al 1999 "l'Assistenza Sociale n 3/96 cit. in Tutela e diritti dei lavoratori Giuseppe Di Vittorio costruttore del patronato Inca Roma 2008 pp. 140 141

(8) Le tappe della crescita.....cit. pag 29 , cit. S..Agnolotto ,Ci chiamavano...pag. 128

Nello stesso articolo Baldini sottolinea come l'innovazione legislativa rafforza l'idea di un patronato parte integrante del movimento sindacale :” in questo quadro l'idea di un patronato svincolato dalla realtà organizzativa che l'ha promosso sarebbe l'espressione più efficace di un'astrattezza assoluta . Di questo non è difficile rendersi conto solo se si esamina con qualche attenzione quel movimento di interessamento, non occasionale né immotivato , che si sta sviluppando nel senso dell'impegno diretto del sindacato sui problemi sociali e della connessione dell'azione del suo patronato con i problemi della contrattazione e dell'organizzazione del lavoro . La tutela dei diritti individuali del lavoratore rimane l'attività specifica del patronato sindacale ma è l'organizzazione la sintesi delle situazioni di bisogno sociale emergenti dall'esperienza, nei luoghi di lavoro e nel territorio, che si 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 (....). La consapevolezza delle essenzialità di questa integrazione di interessi e di azione si fa sempre più convinta nel patronato e nelle organizzazioni dei lavoratori che dedicano importanti occasioni di analisi e di dibattito alla ricerca della strada più interessante per le prospettive non certo scarse od oscure che l'avvenire lascia prevedere.(9)

Intanto l'Inca nei primi mesi dell'80 svolge una intensa attività di studio e di approfondimento sui problemi più attuali della sicurezza sociale , in modo particolare sulla legge quadro relativa alla riforma sanitaria .Alle tavole rotonde ,riunioni dibattiti che si susseguono a ritmo frequente , partecipano esponenti di categorie , tecnici e specialisti ,docenti universitari , con un notevole impegno sul piano culturale e con proposte e linee di orientamento che interessano vivamente il movimento sindacale .

Sulla “Funzione del patronato dei lavoratori per la realizzazione delle riforme sociali “ viene organizzata una conferenza stampa \dal centro unitario e dal patronato ACLI per il 19 giugno .Partecipa al dibattito il ministro del lavoro. Si dà un giudizio positivo della legge n.112 e dalla portata delle deleghe in essa previste riguardanti il finanziamento , il ruolo e la natura dei patronati stessi. Le proposte per la riforma del fondo patronati già elaborate e rproposte

(9) ivi pag. 129

dalla Federazione unitaria e dalle ACLI si considerano su cinque punti ; 1) affidamento delle operazioni di statisticazione anche agli enti erogatori ; 2) valutazione dell'attività improntata soprattutto in direzione di quelle pratiche che ottengono esito positivo ; 3) valutazione anche dell'attività connessa agli artt. 9 e 12 dello statuto dei lavoratori; 4) valutazione dell'attività all'estero estendendo i controlli; 5) democratizzazione del fondo attraverso un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni promotrici e dei patronati più rappresentativi.(10)

Tra le iniziative di più alto contenuto culturale e pratico prese in quegli anni spicca il convegno di studio sulla nuova legge dell'invalidità pensionabile organizzato dall'INCA in collaborazione con l'istituto di medicina legale e delle assicurazioni dell'università di Bologna e della Rivista giuridica del lavoro nei giorni 5 e 6 ottobre 1984 a Torre Pedrera di Rimini.

E' una iniziativa di grande risonanza, con l'adesione degli istituti di medicina legale e delle assicurazioni di Ancona, Padova, Parma, Pisa, Roma, Venezia , degli enti previdenziali, dei patronati sindacali e delle ACLI. Gli scopi del convegno sono non solo lo studio della nuova legge, ma l'elaborazione di linee di attività di patronato per quanto riguarda la migliore applicazione della legge stessa in collaborazione dialettica con lo stesso INPS.

Non a caso il convegno precede la fissazione da parte dell'istituto di criteri amministrativi di applicazione della legge . Si tratta, quindi, di un contributo che L'INCA offre all'INPS nella speranza che vi siano larghe convergenze sui problemi, e che il contenzioso che eventualmente si dovrà verificare di fronte ad una riforma che toccava i problemi essenziali dell'assicurazione dell'invalidità, possa rapidamente arrivare a conclusioni ai più alti livelli della magistratura perché si abbia poi presto la certezza dei criteri di interpretazione nell'interesse dei lavoratori .(11)

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

(10) INCA CGIL 1945 1985 questi....pp.26,27

(11) ivi pag. 33

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 con la sentenza 179 del febbraio 1988 che permette il riconoscimento di tutte le malattie causate dal lavoro e che si annovera fra le più importanti sentenze innovative promosse dall'INCA . c) La forte attenzione al fatto che patronato e sindacato sono due soggetti che devono integrarsi reciprocamente; Luciano Lama nel discorso tenuto in occasione della celebrazione del 40° anniversario della costituzione dell'INCA –CGIL “...resta a me il compito di sottolineare, di mettere l'accento sul ruolo che l'INCA ha svolto all'interno della nostra organizzazione. Una funzione sindacale, dunque che ha svolto non solo , come taluno ha detto qualche volta, come una sorta di reparto di retroguardia , di “ croce rossa ” che segue le truppe del sindacato; su molte questioni di carattere sociale invece e nella difesa giuridica, appunto, degli interessi diffusi il patronato è stato lo strumento del sindacato che ha anticipato, e predisposto le condizioni più favorevoli perché interessi collettivi dei lavoratori, che fino a quel momento non erano stati presi in considerazione dal sindacato e valutati per la loro reale importanza, diventassero anche questi diritti acquisiti e, prima che acquisiti, diritti da conquistare con l'iniziativa di lotta rivendicativa e giuridica sempre promossa dal sindacato .Io credo che l'INCA è impossibile immaginarlo senza la CGIL; ma è altrettanto impossibile immaginare la CGIL senza INCA. Il processo di integrazione, soprattutto in determinati periodi della storia sindacale, ha fatto sì che l'INCA diventasse sempre di più una cosa sola con il sindacato, intimamente connesso cioè alla nostra struttura sindacale..(12) ...Io credo che esiste un'organizzazione volontaria non solo dal punto di vista giuridico, ma dal punto di vista della sua essenza, della sua sostanza morale, questa organizzazione volontaria è il sindacato. Il sindacato è sì un'espressione di una scelta libera dei lavoratori, i quali entrandoci e sostenendolo dimostrano che credono nella loro avanzata; e dimostrano di sapere che la vita non è tutta disseminata di piaceri e soddisfazioni , e che invece annettono allo stare insieme, al militare insieme, al combattere insieme, magari al soffrire insieme, un'importanza, un ruolo decisivo ai fini del miglioramento della loro stessa esistenza individuale.

(12) Tutele e diritti dei lavoratori Giuseppe DI Vittorio costruttore del patronato INCA , discorso tenuto da Luciano Lama in occasione del 40° dell'INCA ,Ediesse 2008 ,pp.,124.

lo credo che noi come CGIL siamo questa cosa e l'INCA è questa cosa insieme a noi.(13)

(13) ivi pag. 129

3) La necessità di un nuovo modello di welfare state sostenibile “un patronato nuovo per i bisogni dei cittadini”

Gli anni 90 pongono una seria riflessione sulla ridefinizione del ruolo del patronato, assistiamo infatti ad un cambiamento di fase degli eventi socio politici al livello mondiale (fine contrapposizione est ovest , cambiamento delle posizioni di forza nell'economia mondiale) e in particolare a tutti i processi di riordino della finanza pubblica in Italia e dei modelli di rappresentanza che impongono la necessaria riflessione su un nuovo modello di welfare state .

In occasione del XII Congresso CGIL Conferenza Nazionale Inca “Estendere la tutela dei diritti nuovi rapporti tra stato e cittadino “ si sottolinea come il concetto del bisogno all'interno dello stato sociale si sia diversificato e articolato , non si parla più di bisogni solo economici ma , anche di bisogni di formazione , di istruzione , di recupero degli handicappati , di servizi per gli anziani .

Il bisogno che si personalizza sempre di più e che va di pari passo con la presa d'atto del ruolo dell'individuo si sottolinea come riflessione fondamentale per l'impostazione corretta di un processo di revisione dello Stato Sociale che non si può ridurre ad una semplice manovra basata solo sugli elementi economici .

In tale contesto il patronato si pone il problema di una sua collocazione all'interno di questi nuovi schemi di welfare che avanzano ovvero se parte da una posizione di debolezza o come si sostiene lo stare vicino al singolo rappresenta un elemento di forza anzi da tale dato trae proprio la sua ragione di vita .

Sergio Puppo Presidente Nazionale Inca a tal proposito :

“ voglio fare subito due sottolineature, la prima è che c'è un punto , che per quanto possa modificarsi l'ambiente esterno , deve rimanere fermo e cioè l'assistenza e la rappresentanza, nei processi amministrativi e giudiziari di coloro i quali chiedono una determinata prestazione a loro negata. Siamo cioè in presenza di un'attività di rappresentanza ed assistenza essenziale ineliminabile. Il conflitto tra chi definisce le norme della tutela sociale e la sua gestione e colui che ne usufruisce esisterà e il patronato svolge il suo ruolo all'interno di questo conflitto “. (14)

(14) XII Congresso CGIL Conferenza Nazionale Inca “Estendere la tutela dei diritti nuovi rapporti tra stato e cittadino” Roma 15 16 17 ottobre 1991 ,pag. 124

Lo stesso congresso oltre quindi a ribadire il ruolo ineliminabile del patronato pone serie riflessioni sulla programmazione dell'attività futura in termini strategici infatti si coglie l'occasione per evidenziare come la tematica dei diritti e la possibilità di usufruirne rappresenti lo snodo centrale di tale percorso." L'attività in tale senso (ha evidenziato Sergio Puppo) ha prodotto elementi di grande spessore quantitativo (red. , tickets, eco, regolamentazione degli immigrati) ,ma presenta anche elementi di stazionarietà (pensioni) e anche profonde differenze di tutela tra nord, centro e sud Un'attività si sottolinea che ha cercato di operare introducendo elementi di trasparenza e novità partendo dall'informatizzazione, alla formazione, la comunicazione, lo sviluppo di progetti legati alla materia del pubblico impiego ecc "...⁽¹⁵⁾ Si pone quindi la necessità di una riprogrammazione dell'attività in funzione di probabili nuovi schemi di welfare sociale che attraverso variabili come la diminuzione della popolazione , la composizione della stessa per età , il graduale aumento dell'età pensionabile e per ultimo ma importante un aspetto che segna una nuova fase dell'istituto assicuratore "il progetto della pensione subito" che inaugura la volontà dello stesso a cercare di diventare soggetto sempre più attivo nel rapporto con il cittadino e quindi marginalizzare il rapporto del patronato .Tali aspetti associati alla disarticolazione del mondo del lavoro inducono il patronato a fare riflessioni in termini sia qualitativi dell'attività attraverso un forte potenziamento dei servizi medico legali e verso attività meno battute come il settore del pubblico impiego cercando di indirizzare il sistema di relazioni oltre che verso i legami tradizionali espressione delle grandi realtà produttive anche verso quei settori meno tradizionali, inoltre tali riflessioni vanno anche nelle direzione organizzativa ovvero cercare di fare in modo che tutti gli aspetti della tutela individuale producano elementi di coordinamento vero proprio ponendosi alcuni obiettivi di fondo ,come l'avere in periferia un comportamento omogeneo, dare indicazioni di lavoro, collegarsi ai comitati provinciali, puntare sia per i legali che per i medici più sulla qualità che sulla quantità . ⁽¹⁶⁾ In tal senso quindi il grande cambiamento di fase prodotto con il decennio degli anni 70 porta a nuove riflessioni infatti il patronato nato e pensato in una particolare fase storica la cui

(15) ivi pag. 125

(16) ivi pp. 126 127

fisionomia era caratterizzata dalla presenza massiccia di lavoratori manuali, dai braccianti agli operai delle fabbriche di produzione di grande serie frutto quindi di una determinata organizzazione del lavoro e di una determinata cultura è in quel momento di fronte a grandi cambiamenti che oltre agli aspetti visti soprasi caratterizzano per :a) il lavoratore e il cittadino non solo chiedono la definizione del diritto in senso astratto ma la loro concretizzazione siano questi diritti delle aree tradizionali , previdenziali e assistenziali, sia quelli relativi ai gruppi sociali più deboli, agli emarginati ,quindi l'operatività del diritto . b) Il fatto che occorrono servizi capaci ovvero il problema della qualità e dell'efficienza dei servizi .

Partendo da tali premesse Sergio Puppo :

” la domanda che dobbiamo porci è se il patronato debba o meno diventare protagonista,mettere a disposizione le proprie strutture, la sua esperienza per e nell'ambito di questo nuovo scenario. Sono convinto che il patronato sarebbe capace di canalizzare una generica protesta ed uno scontento che non si produce in precise richieste, ma in una separazione sempre più profonda tra individuo e Stato .Il patronato potrebbe dare una rappresentanza effettiva a quanti sono costretti a subire, a non conoscere i propri diritti. Potrebbe essere questa una strada che ridisegna un rapporti reale tra cittadini ,società e Stato fuori da ogni logica di subordinazione o di mediazione. Un nuovo ruolo del patronato, quindi, ma anche continuità con quanto è stato in questi anni: dal problema dell'emigrazione a quello dell'immigrazione, al rapporto tra salute e ambiente. Ed un elemento decisivo in questo senso è il rapporto con l'INAS, l'ITAL e le ACLI. Noi proponiamo un rafforzamento della struttura centrale unitaria e la sua articolazione in periferia. Intanto i patronati possono costruire comuni ed efficienti strutture per la tutela dei lavoratori e cittadini . C'è davvero un vastissimo campo di tutela possibile.....il suo rapporto con l'organizzazione promotrice è un elemento di forza che permette accordi con le categorie, la nomina dei delegati, il suo decentramento organizzativo, la sua capacità quindi di cogliere i mutamenti sociali e di entrare nei meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione .

Il patronato potrebbe poi creare forti rapporti con il volontariato e con le cooperative di solidarietà sociali .” (17)

(17) ivi pp. 130-131

Il documento prodotto nell'occasione articolerà le posizioni del patronato all'interno del XII Congresso della CGIL e si caratterizza per i seguenti aspetti programmatici:

- a) le riforme indispensabili :”.....riteniamo che previdenza, sanità , assistenza, servizi sociali siano parte sostanziale della strategia dei diritti e dell'etica della solidarietà su cui si sta svolgendo il Congresso della Cgil”
- b) affermazione della tutela :” ...l'INCA come attività e come struttura in questi anni ha retto bene sul terreno della tutela tradizionale pur in presenza di gravi difficoltà incontrate dal sindacato che ha dovuto fronteggiare un forte attacco alle conquiste sociali e contrattuali. Ha retto bene di fronte ai profondi cambiamenti nell'organizzazione del lavoro e della vita sociale e civile ha garantito attraverso la tutela gratuita solidarietà concreta agli immigrati, agli invalidi civili, ai meno abbienti a agli emarginati”
- c) contenzioso e iniziative con i sindacati di categoria : “il nostro patronato si è opposto con il contenzioso medico legale e legale al rifiuto da parte degli Enti assicuratori di riconoscere il diritto in campo previdenziale e socialeha realizzato specifiche iniziative su: gli infortuni e le malattie professionali, l'emigrazione, la carta sociale europea, l'invalidità. le pensioni integrative, il pubblico impiego ecc.....attivando inoltre una forte rete di relazioni su iniziative specifiche con tutto il mondo delle categorie dello SPI e delle aziende “
- d) più pratiche e nuovi soggetti sociali : ”...l'attività si è fortemente estesa passando da 4 a 7 milioni di pratiche .E' cresciuta anche verso nuovi soggetti: lavoratori del pubblico impiego (pensioni,cause di servizio), immigrati (regolarizzazione),invalidi civili (pensioni, indennità di accompagnamento)”
- e) rafforzamento della struttura organizzativa dell'INCA in Italia e all'estero:” si è profondamente modificata in questi anni la struttura dell'INCA, centinaia di sedi ristrutturata, 600 uffici informatizzati, qualificazione dei servizi medico legali, istituzione di coordinamenti a livello regionale per il pubblico impiego, per l'attività legale e per l'attività medica .Sono aumentati gli operatori a tempo pieno di circa 200 unità....all'estero si

sono rafforzati e stabiliti rapporti con nuovi sindacati locali , si sono aperti nuovi uffici ed è quasi triplicata l'attività. L'Inca è stato protagonista della definizione di numerose convenzioni bilaterali a favore dei nostri emigrati”

- f) i delegati della sicurezza sociale :“ ...nel quadro del processo di riorganizzazione una novità è stata la ricostruzione di una rete di delegati alla sicurezza sociale”
- g) i supporti specialistici e la presenza femminile:”per poter contribuire alla realizzazione della politica dei diritti e della solidarietà ritiene necessario non solo consolidare gli standard attuali di tutela, ma ampliarli in particolare nel campo sanitariorafforzare i supporti medico – legali e legalisi tratta di affermare nella scelta degli operatori il principio della professionalità e della competenza e contestualmente della responsabilità avviando un processo di valorizzazione delle risorse umanecreando le condizioni affinché le compagne assumano ruoli di direzione oltre che negli uffici zona ,nei comprensori e nelle regioni “.
- h) autonomia gestionale:” gli organi confederali ad ogni livello designano ,di intesa con l'INCA i responsabili del patronato; fissano gli obiettivi di tutela e quelli organizzativi; quantificano le risorse occorrenti; demandano ai responsabili la effettiva conduzione della struttura, e quindi la gestione e la dislocazione degli operatori, il controllo e la qualità del lavoro, e la gestione finanziaria corrente .(18)

Questa profonda fase di riorganizzazione che parte dalle sedi e va alla tecnologia, alle modalità di erogazione del servizio, fino agli investimenti nel settore medico legale si pone dunque un obiettivo ambizioso quanto necessario ovvero rivolgersi ad una platea di tutelati molto più ampia della Cgil stessa .(19)

Alla metà degli anni 90 inoltre l'attività di patronato deve misurarsi con una profonda e strutturale modifica del sistema previdenziale ovvero la riforma delle pensioni con la legge 335/1995 che sposta in modo forte gli equilibri dell'attività di patronato verso la voce “consulenza”. Infatti oltre alla tradizionale attività di

(18) ivi pp. 295-299

(19) Cinquanta anni di Inca Cgil Conferenza nazionale Inca XIII Congresso CGIL Roma 21 –22 giugno 1995 ,pag 37

tutela la complessità e il cambiamento epocale che dopo la legge 153/1969 si viene a verificare colloca il patronato come uno dei pochi soggetti deputati a dare risposte sui percorsi da intraprendere in tema previdenziale alla luce dei nuovi cambiamenti sia nei meccanismi di calcolo della pensione sia sulle modalità di uscita. In particolare si può parlare di un nuovo ruolo nei confronti degli enti erogatori ovvero "parte integrante" nella gestione della previdenza sia sul versante della previdenza obbligatoria che di quella complementare. (20) Al tempo stesso in quel periodo si viene a creare una forte frizione ovvero i patronati e soprattutto i grandi patronati, vivono in uno stato continuo di insicurezza, poiché si mette spesso in discussione la loro esistenza sottolineando uno stato di precarietà che è poi profondamente contraddittorio nel momento in cui gli si vanno a affidare sempre nuovi compiti, es. la regolarizzazione degli immigrati clandestini, e soprattutto le nuove norme della riforma sanitaria del 1992, e il decreto riguardante la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro n 626 del 1994.(21)

Nonostante il decreto interministeriale del 13 dicembre 1994 circa le nuove modalità di finanziamento ai patronati la questione di una legge di riforma dei patronati è quindi fortemente voluta dal patronato Inca sia per superare l'empasse 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.(22)

(20) ivi pag. 36

(21) ivi pag, 39

(22) ivi pag, 40

CAPITOLO QUINTO

UN SOGGETTO DOTATO DI COMPETENZE E FUNZIONI MOLTO ARTICOLATE

1) La tutela e la promozione delle protezioni sociali con due importanti strumenti “la consulenza medico legale e l’attività giudiziaria”

1.1) il ruolo della consulenza medico legale

Nella CGIL il problema della legislazione sociale tale da garantire la libertà dal bisogno per i lavoratori anche in caso di malattia, invalidità, infortunio o malattia professionale e da difendere i diritti individuali attraverso un organismo unitario capace di fornire a tutti i lavoratori una valida assistenza medico legale, si pose fin dagli inizi. Fu così che con la nascita dell’IINCA si realizzò in modo organico il primo contatto operativo tra sindacato e gruppi di medici.

Il primo momento di incontro tra sindacato e medici fu generato proprio dallo scontro che i medici dell’INCA cominciarono da allora a portare avanti sui problemi della valutazione del danno contro una gestione sostanzialmente fiscale e arretrata degli Enti di previdenza e assistenza.

In questa fase due elementi vanno praticamente considerati . Il primo riguarda la capacità dei medici del patronato di individuare i collegamenti che esistono tra la valutazione del danno, le esigenze di difesa del tenore di vita dei lavoratori (salario previdenziale) e l’obiettivo di trasformare la medicina previdenziale “veterinaria”, propria della vecchia impostazione assicurativa, in un moderno sistema di sicurezza sociale. Già da allora, inoltre il nucleo abbastanza numeroso di medici cui si andavano aggiungendo i medici delle nuove generazioni che avevano fatto l’esperienza della Resistenza anti fascista, si era reso disponibile all’organizzazione costituendo un’interessante nucleo di “medici di parte dei lavoratori “ . Certo, per molti di essi si trattava soprattutto di un rapporto professionale: ma tra essi i fermenti della nuova realtà italiana sollecitavano stimoli e indirizzi di sviluppo che spingevano rapidamente verso rapporti diversi con il sindacato dei lavoratori . Il carattere di patrocinatori, tuttavia, che questi medici assumevano, la loro preparazione tecnica così specifica e specialistica , e l’accettazione da parte del sindacato e del patronato , di un rapporto egemonico

dei medici sulla problematica medico legale, totalmente affidata ad essi, veniva però a configurare il mito del “medico buono” che naturalmente era il medico dell’INCA, il medico di parte dei lavoratori, in contrapposizione al “medico cattivo” che invece era il medico degli Enti previdenziali. In sostanza l’organizzazione sindacale meditava la controversia di una visione più allargata ma non per questo più valida. Nel senso cioè che mentre il medico di parte nella controversia, ha una precisa collocazione di diritto il “medico buono “ o il “medico cattivo” non esistono. Ma questo è un problema che il sindacato risolverà molto più tardi . Naturalmente questo giudizio del sindacato e dei lavoratori deriva da una visione ristretta del rapporto tra medico e assistito ed accadeva allora che non ci rendesse conto in alcun modo non soltanto le strutture organizzative ma anche quelle culturali erano rigidamente contenute nella concezione padronale egemonizzante della assicurazione privata .(1) I consulenti medici dell’INCA, investiti dalle problematiche che erano anche del sindacato nel campo della medicina legale e del lavoro, furono saldamente collegati dalle strutture del patronato alle realtà delle controversie assicurative e alle esigenze che questo lavoro , in rigoglioso sviluppo, esprimeva in tempo e in preparazione .

Nei primi anni di vita dell’Istituto par vitali esigenze di solidarietà, in molte province i consulenti medici dell’INCA svilupparono anche iniziative ed attività di assistenza sanitaria diretta ai pensionati e ai disoccupati . Tuttavia anche questo lavoro si andò rapidamente esaurendo con l’allargamento della copertura mutualistica .

Una lenta trasformazione, soprattutto, generazionale, si andava verificando, ma l’impegno fondamentale o esclusivo che veniva richiesto era quello delle controversie previdenziali e assicurative attraverso un rapporto di lavoro - la consulenza a tempo limitato o limitatissimo – che certamente non contribuiva a rinsaldare il legame tra i medici dell’Inca e il sindacato . I medici erano in sostanza soggetti liberi professionisti ai quali si chiedeva per qualche ora al giorno o alla settimana di assistere i lavoratori in consulenza di medicina legale del lavoro senza che spesso avessero neppure una preparazione specialistica .

Accadeva anzi che dopo qualche tempo , quando la preparazione si era avviata o si era sviluppata , i loro impegni professionali fondamentali li allontanavano dal

(1) INCA CGIL 1945pp. 133,134

lavoro del patronato oppure in rari casi trovavano collocazione negli istituti previdenziali .

Nel complesso tuttavia il contenzioso medico legale fu impostato in modo giusto e comportò successi sia sul piano delle controversie individuali che nella soluzione dei problemi a carattere più generale per quanto riguarda la diagnosi e la valutazione del danno o l'accertamento dell'invalidità.

Da segnalare non solo il numero enorme delle collegiali mediche positive o i successi ottenuti attraverso il contenzioso medico legale, ma soprattutto lo sviluppo della legislazione (interpretazione della legge sulla silicosi, sue modifiche, allargamento del numero delle malattie professionali assicurate , valutazione della fase silente delle dermatosi allergiche, riconoscimento in sede R.C. delle malattie allergiche non assicurate, riforma dei regolamenti di igiene del lavoro e di prevenzione, legge sul benzolo, legge Bitossi per la pneumoconiosi dei lavoratori emigrati, riconoscimento in dottrina e in giurisprudenza del concetto di usura per invalidità ordinaria , ecc...). (2)

Il problema del potenziamento del servizio medico legale nel patronato ha dunque nel tempo polarizzato l'attenzione organizzativa soprattutto tesa ad ottimizzare l'impiego dei medici e a caratterizzarne la specializzazione e la competenza in una distribuzione armonica sul territorio . L'importanza dell'attività medico legale è andata crescendo infatti nei settori tradizionali di intervento del patronato ,soprattutto a causa di modifiche normative che hanno segnatamente valorizzato l'intervento di carattere biologico nel riconoscimento del diritto a fruire delle prestazioni . E' il caso ad esempio della riforma previdenziale indotta dalla legge n.222/1984, la quale sostituendo il parametro della capacità di lavoro a quello della capacità di guadagno, ha definitivamente scandito la matrice biologica dell'invalidità; a fronte di un modello precedente, in cui l'embricarsi dell'elemento biologico (capacità di lavoro) con quello socio economico, nella definizione della capacità di guadagno, negava al medico, la valutazione di sintesi sullo stato effettivo dell'assicurato in confronto alla sua richiesta dei prestazioni. Non solo, ma anche lo stesso cambiamento del tipo di richiesta dei prestazioni che nel tempo ha visto affiancare progressivamente alle istanze in materia infortunistica e previdenziale, la emergente richiesta dell'invalidità e

(2) ivi pag. 137

dell'inabilità civile, dell'assegno di accompagnamento, della causa di servizio, e della legge 104/1992, argomenti tutti cui la normativa risulta sempre assai complessa e variegata, tanto da rendersi particolarmente significativa e importante un specifica competenza medico legale .(3)

Il patronato dunque ha investito molto anche sulla figura del medico legale come elemento strategico nella definizione del complesso quadro del sistema delle protezioni sociali in particolare verso una direzione che sarà caratterizzata dai seguenti aspetti :

- la generalizzazione della figura del coordinatore medico legale a livello regionale;
- la costruzione di un coordinamento nazionale medico – legale che abbia il compito di valutare la bontà delle varie soluzioni organizzative adottate nelle varie realtà periferiche , di curare l'aggiornamento sui temi medico legali , sia dei consulenti medici che dei quadri dirigenti dell'Inca ;
- la costituzione di gruppi specifici di lavoro su aree tematiche con partecipazione di operatori particolarmente esperti;
- l'informatizzazione dell'attività medico legale .(4)

(3) Il ruolo della consulenza medico legale dell'Inca CGIL seminario Roma , 27 novembre 1990 , pag.29

(4) ivi pag. 101

1.2) L'impegno nel lungo cammino della previdenza , nell'attività giudiziaria e la giurisprudenza

1.2.1 La previdenza

All'indomani della sua costituzione l'Inca fu immediatamente interprete della situazione di gravità socio economica in cui versava l'Italia e attraverso adeguate iniziative in stretta collaborazione con la nascente Federazione Italiana dei Pensionati e con la CGIL richiamò l'attenzione delle forze politiche sulla necessità indifferibile di avviare un esame critico attraverso un processo di rinnovo su basi che fossero ancora saldamente nella realtà sociale del paese e sui bisogni ineluttabili delle masse lavoratrici .

Questa è la genesi della Commissione ministeriale D'Aragona che lavorando dal 18 luglio 1947 al 12 febbraio 1948 riuscì a varare le 88 mozioni che accoglievano in misura larghissima le posizioni e le proposte della CGIL rappresentata da Aladino Bibolotti, Stefano Giuia e Nino Gaeta facenti parte del consiglio direttivo dell'INCA, insieme con Leopoldo Rubinucci, divenuto Ministro del Lavoro dopo la scissione della CGIL .

Il testo di riforma previsto dalle 88 mozioni ignorato dal governo del 1948 e anche dai successivi prevedeva l'estensione delle assicurazioni sociali a tutti i cittadini, l'adeguamento automatico delle prestazioni previdenziali ed assistenziali ai salari, l'unificazione e lo snellimento del sistema contributivo, un adeguato finanziamento dello Stato tratto da imposte, non trasferibili sui consumatori, gravanti sui cittadini non partecipi direttamente al processo produttivo e viventi di rendita, per alleggerire l'onere assicurativo a carico degli industriali e favorire lo sviluppo dell'attività produttiva, l'unificazione amministrativa e il coordinamento funzionale e il decentramento degli enti di previdenza sociale per ridurre il costo dei servizi ed assicurare ai lavoratori un'assistenza sollecita e premurosa .

Questi principi e criteri direttivi furono ignorati e in parte contraddetti con la legge di riordino, approvata nel 1952 e conosciuta come la legge Rubinacci . Furono più modeste, anche di sostanziale importanza le modifiche allora apportate. L'applicazione di tale legge dette luogo ad una clamorosa controversia nei confronti dell'Inps, che può essere additata come una pietra miliare nella costruzione del nuovo stile di lavoro del patronato sindacale. L'iniziativa

postulava la corretta applicazione delle nuove norme a favore degli ex operai ed operaie titolari di pensione con decorrenza anteriore al gennaio 1952 . Fu prezioso il concorso dello Spi-Cgil, allora Federazione Pensionati, per il successo dell'iniziativa. L'Inps, interpretando in modo restrittivo la lettera e lo spirito dell'art. 9 della legge , aveva prodotto un danno economico notevole ad una platea di soggetti potenzialmente interessati da tale norma . Alla conclusione si pervenne in sede parlamentare , non in sede giudiziaria, con l'approvazione della legge 26 novembre 1955 n. 1255 ,che portava a riliquidare le pensioni con decorrenza anteriore gennaio 1952 secondo dei principi di calcolo più favorevoli rispetto alla posizione dell'Inps .(5) Nel 1965 per la prima volta venne fatta la proposta all'Inps di confrontare con il parere dei patronati la sua interpretazione delle norme dubbie prima di emanare disposizioni applicative , nella convinzione che l'attività di patronato e di assistenza sociale debba puntare alla difesa dei diritti dei lavoratori non tanto intervenendo a cose fatte con i ricorsi amministrativi , e poi con il contenzioso legale , quanto piuttosto a tentare di risolvere preventivamente le controversie in un libero assiduo confronto di idee e posizioni con l'ente che gestisce l'assicurazione obbligatoria. L'esperienza successiva ha infatti dimostrato che le spese per il contenzioso giudiziario generalizzato, sempre dispendioso per i lavoratori sia quando vincono che quando perdono la causa, possono essere utilmente contenute se la questione controversa è preventivamente esaminata e dibattuta dall'Inps e i patronati mediante un dialettico confronto di posizioni nel rispetto delle diverse posizioni e attribuzioni e nel superiore interesse dei lavoratori .(6) Quando entrò in vigore la legge 153 del 30 aprile 1969 si presentò all'Inca una grossa opportunità poiché il personale dell'Inps era in stato di agitazione per rivendicazioni salariali e quindi taceva sulla nuova legge .

I lavoratori e l'opinione pubblica erano invece in attesa di conoscere i contenuti sui miglioramenti apportati sul nuovo meccanismo di calcolo ,sulla disciplina del cumulo , sulla disciplina della pensione sociale . L'Inca non deluse l'attesa infatti soltanto tre settimane dopo l'emanazione della legge fu pubblicato un opuscolo che dava un giudizio politico – sindacale della nuova legge, ne illustrava le

(5) Inca Cgil 1945.....pp 179 ,180

(6) ivi pag 181

singole norme e forniva consigli ed esempi . Il successo della pubblicazione fu clamoroso nel giro di due mesi ebbe tre ristampe per 100.000 copie complessive. Quando l'Inps riprese l'attività su molti tavoli c'era ancora la pubblicazione dell'Inca .Ma l'impegno non si esaurì all'opuscolo infatti furono approfondite controversie relative all'interpretazione di alcune norme e alle iniziative da assumere dato che gli appositi incontri richiesti con la Direzione Generale dell'Inps si erano conclusi senza risultati apprezzabili . In seguito i problemi controversi furono in grande risolti positivamente davanti alla magistratura. Alcuni in sede legislativa, per l'attenzione suscitata nelle forze politiche intorno alle iniziative assunte. Quando le controversie di patronato, infatti, sono poggiate saldamente sul sociale e riscuotono il consenso dell'organizzazione sindacale perché ne affermano e sviluppano le scelte rivendicative e le prospettive, i risultati possono essere anche negativi sul piano giudiziario, ma sul piano legislativo possono rappresentare un contributo decisivo alla modificazione migliorativa delle norme di legge oggetto di controversia .(7) Questa impostazione dell'attività dell'INCA realizzata con coerenza dappertutto ha consentito così di produrre una profonda trasformazione nel patronato sviluppando in tutte la Camere del Lavoro la presenza di un servizio Inca pienamente integrato individuato in almeno un responsabile riconosciuto come il quadro politico sindacale più competente e orientato sui problemi assistenziali e previdenziali .Grazie così a questa collocazione dell'Inca nel sindacato alla riconosciuta validità politico sindacale delle sue iniziative di lavoro , e stato possibile rilanciare e consolidare temi importantissimi come la lotta contro le evasioni contributive e fiscali promuovendo l'attiva partecipazione dei diretti interessati e della collettività all'azione di prevenzione e repressione di ogni forma di evasione.(8) Così come è stato possibile dare un forte contributo alle novità rilevanti che a partire dagli anni 80 in conseguenza del processo di riordino dei conti pubblici si è andati ad affrontare con le grandi riforme previdenziali del 1992 e del 1995 (da segnalare che il legislatore è intervenuto sul tema anche nel 1997 ,nel 2004 e nel 2007 ma non in modo strutturale come nei processi di riforma del 1992 e del 1995) .

(7) ibidem

(8) ivi pag. 182

1.2.2) l'attività giudiziaria

La difesa del "garantismo" su fronte previdenziale da parte del patronato ha segnato il decollo di un contenzioso giudiziario vivissimo e ricco di tematiche, che prese quota nella iniziale indifferenza e trascuratezza generale; che però, sotto la spinta dell'INCA, si è qualificato progressivamente, e ha assunto dignità attraverso una sempre più vasta tematica giuridica, collaborando significativamente con l'interprete e il legislatore .

Negli anni così si è venuta a formare una linea giurisprudenziale rilevante per lo sviluppo della legislazione . Il contenzioso è stato sostenuto dalla elaborazione scientifica della materia della previdenza sociale che per contro ha alimentato .

Il contenzioso giudiziario dell'INCA quindi, fu fin dall'inizio correlato ad una attività di esame critico delle leggi, di propulsione verso le riforme necessarie, rapportandosi alla Costituzione della Repubblica ed ai contenuti programmatici, dell'art. 38 ; fu accompagnato dalla rivista dell'Istituto " l'Assistenza Sociale " e dalla Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale .Tra gli effetti indotti da questa attività merita che sia ricordato quello di un importante contributo alla coscienza previdenziale dei lavoratori e dei cittadini in genere all'accesso effettivo degli aventi diritto alle prestazioni .

Il contenzioso è stato in determinati momenti storici anche emblematico per una delle ragioni di vita dei patronati ovvero verso quella funzione di contenimento del fiscalismo degli enti gestori della previdenza sociale, che negli anni ha avuto punte di maggiore o minore aggressività, sempre sulla stessa linea, più o meno accentuata della riduzione degli oneri; determinando per lunghi periodi scontri frontali che hanno visto protagonisti l'INCA e anche altri patronati .(9) Le tappe e le vicende del contenzioso previdenziale dell'immediato dopoguerra ad oggi sono numerose; non si possono enunciare sicuramente tutte, tuttavia una delle vicende che per importanza numerica dei processi e degli interessati e anche per ricchezza tematica pur intorno a un ad un problema unico, ha avuto enorme rilievo è sicuramente quello della pensione di invalidità.

La vicenda si è infatti inserita in modo rilevante nella realtà economico sociale del nostro paese consentendo di attribuire i trattamenti pensionistici a chi ne aveva

(9) INCA CGIL 1945.....pp. 123,124

diritto e bisogno, specie nelle zone depresse, ha imposto all'INPS di adottare determinati criteri che tenessero conto della perdita della capacità di guadagno, in termini non solo di infermità, ma di attitudini al lavoro, di prestazione lavorativa normale, cioè non usurante, né declassante o pietistica; ed anche con riferimento al mercato del lavoro e alle possibilità di occupazione nella zona di residenza.(10) Un altro capitolo che appartiene al passato ma che non è stato privo di effetti è legato alle rivendicazioni sulla assicurazione malattia . Una problematica è quella sui limiti e sulle condizioni per la erogazione dell'assistenza sanitaria: malattie nervose e mentali, congenite, croniche, ricoveri in ospedale, di urgenza e ordinari, e relative spese di ospedalità medicinali ecc...L' entrata in vigore del SSN ha fatto ormai venire meno la quasi totalità di questi aspetti che erano strettamente collegati con la struttura assicurativa degli enti gestori .Da segnalare a proposito la sentenza delle S.U. della Corte di Cassazione 20 febbraio 1985 n. 1504 che nei confronti delle Regioni e delle U.S.L ha ribadito il principio già affermato da consolidata giurisprudenza nei confronti dell'INAM che i medicinali indispensabili e insostituibili , pur se non inclusi nel prontuario terapeutico approvato con decreto, devono essere corrisposti gratuitamente .(11) Un settore ove, per evidente collegamento tra diritto previdenziale e diritto del lavoro l'Inca ha operato con risultati di indubbio spessore è quello dell'assicurazione per gli infortuni sul lavoro e per le malattie professionali; la sua azione ha avuto e ha per oggetto non solo l'indennizzo ma la tutela dell'ambiente di lavoro , alla quale ha contribuito e contribuisce , la tematica che riguarda la determinazione del rischio professionale .(12) Sicuramente è impossibile ricordare in modo adeguato tutta l'attività giudiziaria dell'INCA nei vari settori di pertinenza; inadempimenti contributivi degli imprenditori e risarcimento danni o costituzione di rendite vitalizie, prestazioni dell'assicurazione tubercolosi e della assicurazione disoccupazione, pensioni dello Stato e degli enti locali e di altri dipendenti pubblici, causa di servizio, pensioni privilegiate, pensioni e altre prestazioni in regime CEE e con i Paesi con i quali è stata stipulata una convenzione internazionale, indennità di buonuscita degli statali , indennità

(10) ivi pag. 125

(11) ivi pag. 126

(12) ivi pag .128

premio di servizio ecc..., ma se si potesse stilare un massimario della giurisprudenza previdenziale dell'attività svolta dal patronato INCA dalla sua nascita a oggi sicuramente in esso potremmo leggere buona parte della sua storia e quella del sistema delle protezioni sociali del nostro ordinamento, e in questo potremmo cogliere come la rivendicazione e lo studio scientifico della materia giurisprudenziale effettuata dal patronato sia stato elemento di sicuro rilievo nella interpretazione, la gestione , e l'indirizzo nella produzione legislativa.(13)

(13) *ivi* pp. 129-131

2) Un “pronto intervento “in favore delle comunità colpite da eventi particolarmente difficili

La capacità dell’Inca di intervenire in tempo reale, con una visione complessiva degli atti da compiere per dare soccorso, difendere i diritti, risarcire le vittime , accertare le responsabilità è emersa in modo molto nitido nel caso di Marcinelle. (14) Ma vedremo che tale capacità è stata espressa in tantissime altre occasioni di altrettanta rilevanza e drammaticità .

La prontezza nel contribuire con le autorità preposte ad organizzare i soccorsi , la consuetudine a “fare e promuovere solidarietà” e a finalizzarla all’evento che la richiede, l’attitudine dei suoi dirigenti e dei suoi operatori a mettere in moto la macchina organizzativa per portare aiuto alle vittime, sapere farsi carico dei problemi immediati delle famiglie, pretendere il giusto risarcimento del danno letale o fisiopsichico subito, costituirsi parte civile nei processi, ottenere attraverso il ricorso ai vari livelli della magistratura il riconoscimento delle responsabilità amministrative e penali di sciagure connesse a condizioni di lavoro insicure o a opere pubbliche non compiute o mal realizzate cui imputare disastri ambientali: è questo il complesso di atti e di azioni che INCA ha saputo mettere insieme oltre che a Marcinelle prima ancora nel Poliesine e a Ribolla, e successivamente, nel Vajont, a Mattmark ,nel Belice, a Firenze, in Piemonte, in Irpinia, nel Friuli, a Casale Monferrato e Seveso .

Le spiegazioni di una attitudine così marcata verso un orizzonte di una tutela a così ampio raggio vanno ricercate nella cultura stessa della tutela del patronato INCA a partire sin dalla sua nascita nel 1945. Nei valori della solidarietà e del mutuo soccorso che il sindacato rappresentato la CGIL ha trasfuso nel suo patronato quando ha deciso di costituirlo perché assumesse l’onere dell’assistenza e della tutela dei lavoratori e dei pensionati. Nella puntigliosa volontà di raggiungere traguardi di tutela sempre più elevati. Nell’attenzione alla professionalità dei suoi operatori coniugata alla militanza sindacale .(15)

Riassumiamo alcune delle pagine più significative in occasione di sciagure sul lavoro e di calamità naturali alle quali l’Inca ha partecipato in modo importante :

(14) Marcinelle 1956 - 2006 da 50 anni nel profondo del cuore , Ediesse 2006 , pag 51

(15) ibidem ivi pag. 52

Polesine:

14 novembre 1951 il Po rompe gli argini a Malcatone, a Occhiobello e a Paviolle. Oltre 40 i Comuni colpiti, più di 200.000 profughi. INCA è promotore verso gli istituti di provvedimenti di emergenza per far sì che i lavoratori assicurati e i cittadini assistiti non debbano subire danni a loro non imputabili e che sarebbero andati ad aggiungersi ai gravi disagi subiti a causa dell'alluvione. L'INCA rivolge un accorato appello agli Italiani affinché accolgano nelle loro famiglie gli innumerevoli profughi. Da parte sua il patronato, che dispone di colonie in varie aree del Paese, le riapre per ospitare i bambini alluvionati.

Ribolla :

4 maggio 1954 uno scoppio di grisou nella miniera di Ribolla, nel grossetano, determina la morte di 42 lavoratori. Il patronato INCA promuove immediatamente una battaglia per nuove norme di sicurezza del lavoro in miniera e richiede l'aggiornamento delle disposizioni, ormai tecnicamente sorpassate contenute nel regolamento del 1907.

Vajont:

Il 9 ottobre 1963, una frana compatta di 260 milioni di metri cubi entrando in contatto con l'acqua del lago artificiale genera un'onda di 50 milioni di metri cubi alta 200 metri sommergendo i paesi del versante friulano e quelli a ridosso della diga sulla valle del Piave con circa 2000 morti. Immediato l'impegno concreto sul campo dell'INCA e tra le richieste più significative ricordiamo quella all'INAM per estendere all'erogazione di un sussidio anche a quei lavoratori che pur non avendo perso il posto di lavoro si trovavano nella impossibilità oggettiva di raggiungere il posto di lavoro, il decentramento dell'Inps nelle zone colpite per facilitare l'accesso alle prestazioni, la richiesta all'Inail del riconoscimento quali caduti sul lavoro alla stragrande maggioranza dei lavoratori.

Mattmark:

30 agosto 1965 una vasta porzione della ripida fronte del ghiacciaio di Allali, nella Svizzera tedesca si stacca e scivola a valle travolgendo il cantiere della diga in costruzione 88 saranno i morti. L'INCA si attiva subito inviando una delegazione sul posto per esaminare le iniziative di solidarietà da assumere verso i superstiti e i familiari dei caduti tra le richieste anche quella di un sussidio alle famiglie per le spese funerarie, rapida concessione della rendita per infortunio, la corresponsione delle prestazioni previste dalla cassa Svizzera su

tali eventi , pagamento delle giornate di inattività per tutti i lavoratori che erano stati costretti ad abbandonare il campo .

Robiei:

Tra il pomeriggio del 15 e la notte del 16 febbraio del 1966, in una galleria tra la Valle Bedretto e la Bavona periscono 15 operai italiani e due pompieri di Locarno. Il patronato INCA di Bellinzona è subito a disposizione dei familiari delle vittime per la necessaria assistenza e per la tutela legale . L'onorevole Bitossi presenterà un disegno di legge per il riconoscimento di un assegno speciale alle famiglie dei lavoratori italiani periti nella catastrofe .

Firenze:

4 novembre 1966 il bacino dell'Arno è investito da precipitazioni intense, nelle 24 ore tra il 3 e 4 novembre la quantità di acqua è circa 180/200 litri per metro quadrato e arriva a toccare gli 11 metri a livello dell'Arno provocando un disastro di dimensioni colossali . Il lavoro del patronato è tutto teso a riconoscere le innumerevoli posizioni assicurative dei singoli lavoratori andate perdute con l'alluvione .Gli operatori dell'INCA svolgeranno una ricerca certosina di dati e di pratiche per garantire ai cittadini l'erogazione delle prestazioni .

Belice :

Notte tra il 14 e 15 gennaio 1968 un violento terremoto colpisce una vasta area della Sicilia occidentale , il patronato si adopera per tutte le misure necessarie ad alleviare i grandi disagi delle popolazioni colpite mettendo a disposizione mezzi persone e attraverso la raccolta volontaria di fondi fornisce tende e generi di prima necessità. Gli uffici mobili porteranno aiuto ai nuclei dispersi li aiuteranno per tutte le domande di prestazioni previdenziali e assistenziali previsti per le popolazioni terremotate .

Friuli :

6 maggio 1976 una scossa sismica del decimo grado della scala Percalli devasta 10 paesi del Friuli con 965 morti e 1226 feriti. Il lavoro del patronato si concentra nella raccolta di aiuti (denaro, generi di prima necessità, vestiario ecc) nel censimento delle squadre volontarie e nell'organizzare le squadre oltre a costruire una presenza permanente nei luoghi terremotati per fornire i servizi e l'assistenza necessaria alle decine di migliaia di persone (lavoratori, pensionati, disoccupati ecc..). Il lavoro diventò una vera opera di segretariato sociale .

Seveso:

10 luglio 1976 nello stabilimento chimico dell'Icmesa esplode una valvola di sicurezza del reattore con la fuoriuscita di alcuni chili di diossina . INCA ha accompagnato la battaglia sindacale per l'accertamento delle responsabilità e per ottenere norme adeguate per la sicurezza sul lavoro e per la difesa degli ambienti di vita .

Irpinia:

Notte tra il 23 e 24 novembre del 1980 due scosse sismiche sconvolgono un'ampia area dell'Appennino meridionale, tra la Campania e la Basilicata provocando 2735 morti,8848 feriti , e 300 mila senzatetto.

L'INCA si contraddistingue sul percorso della solidarietà sia con la presenza dei suoi operatori sui luoghi del disastro sia nella raccolta di generi di prima necessità mettendo a disposizione un tir.

Contemporaneamente si allestiscono uffici mobili per servire le zone colpite dal sisma .

Piemonte:

4 ,6 novembre 1994

un'alluvione in Piemonte colpisce le provincie di Alessandria, Cuneo, Asti, Vercelli. Oltre 60 i morti, 5000 i senzatetto, il patronato INCA organizza subito squadre di lavoro per ripulire le strade, le case i locali pubblici. Provvede all'acquisto di pompe per l'assorbimento dell'acqua, stufe per la popolazione e mezzi di trasporto per accompagnare i cittadini alle visite per gli accertamenti sanitari .

Casale Monferrato :

L'eternit di Casale Monferrato che per ottant'anni ha fatto lavorare più di 5000 lavoratori ha lasciato dietro di sé un lungo elenco di morti . L'INCA e la Camera del Lavoro di Casale Monferrato si sono battuti per più di 20 anni per la bonifica della zona , per effettuare le doverose ricerche mediche e scientifiche e per dare giustizia ai familiari delle vittime e ai sopravvissuti .(16)

(16) ivi pp. 53-67

CAPITOLO SESTO

IL SENSO E LE FUNZIONI DEL PATRONATO OGGI

Introduzione

Il modello di “welfare lavoristico” che nasceva per dare una risposta ai bisogni sociali di sicurezza, previdenza, assistenza sanitaria del lavoratore capofamiglia, attorno a cui si organizza la tutela sociale di tutto il nucleo familiare, non regge più di fronte alle profonde modificazioni strutturali del lavoro e della famiglia .

Allora si rende improcrastinabile un cambiamento delle modalità di concepire a far funzionare il Welfare e allo stesso tempo diventano sempre più importanti luoghi e strumenti di confronto che consentano di esprimere un Welfare espressione di confronto e compensazione tra pluralità di soggetti attivi nella società.(1)

1) Lavoro e diritti sociali :oltre la società industriale “classica”

Sappiamo che il sistema economico attuale ormai ha delle configurazioni diverse dalla società industriale “classica” che in Europa durante quel periodo collocabile tra la fine della guerra e il primo choc petrolifero ha trainato gli scambi di tutto il mondo. I tempi che stiamo vivendo si caratterizzano infatti per dei fenomeni che hanno scompaginato tale assetto che possiamo sinteticamente riassumere in :

- a) il declino ormai pluridecennale dei grandi processi produttivi che in Italia assume le sembianze di una frammentazione accentuata le tessuto industriale
- b) la cosiddetta “globalizzazione dell’economia con il posizionamento dei sistemi produttivi verso i paesi emergenti e la nascita di nuovi competitori sul mercato nazionale
- c) la terziarizzazione del sistema economico
- d) uno scarto crescente tra la qualità dell’offerta del lavoro e il tipo di occupazioni che il sistema economico propone con il conseguente forte ricorso a manodopera immigrata
- e) una diffusione di occupazioni precarie e atipiche con la crescita esponenziale

(1) Rapporto sociale sull’Incapag 96

delle posizioni “flessibili”

- f) un ‘accresciuta segmentazione della popolazione lavorativa ,con inasprimento delle disuguaglianze e delle esistenze tra i lavoratori più qualificati e meglio remunerati e i lavoratori dei livelli inferiori e un’erosione delle tradizionali posizioni delle classi medie .(2)

(2) Bilancio Sociale Inas Cisl 2005 ,fonte sito web

2) Il nuovo welfare

Le considerazioni espresse in tema di cambiamenti in atto nel mercato del lavoro vanno collegate anche alle trasformazioni che investono la sfera del welfare. Se nella società industriale “classica” la condizione di lavoratore dipendente comportava l’accesso ad una protezione sociale variamente organizzata ma comunque garantita nel nuovo scenario socio economico la coppia lavoro – welfare si scompone. Un numero crescente di posizioni lavorative non gode infatti in modo automatico e garantito al sistema della protezione sociale .

Il sistema di welfare in un certo senso finisce per essere vittima del proprio successo, l’ampliamento della platea dei beneficiari, derivante specialmente dall’aumento della speranza di vita, ne provoca la crisi degli equilibri economici , sia in campo sanitario sia in campo pensionistico. Da qui la tendenza verso una privatizzazione della protezione sociale e una sollecitazione ricorrente a pensare a forme integrative di una previdenza pubblica che tende a ridefinire in senso restrittivo le proprie competenze e responsabilità.(3) Avremo un sistema di protezioni sociali che non è più dunque risultato di due componenti: l’ammontare della ricchezza e la sua distribuzione, ma il risultato del concorso di una molteplicità di fattori, ovvero un welfare mix o welfare Society risultato dell’azione di molteplici soggetti che esercitano il loro ruolo con modalità differenti. (4)

I soggetti che oggi possono essere attori protagonisti di tale processo possono inquadrarsi nell’associazionismo datoriale e di advocacy, organizzazioni di popolo, nate per iniziativa di liberi cittadini lavoratori ,le quali conservano nel loro patrimonio genetico la tensione ideale alla costruzione di forme di democrazia economica, di partecipazione ,di bilateralismo .

E l’Inca per la sua diffusione capillare per la sua multisetorialità e per la sua visione d’insieme ,può fornire importanti suggerimenti ai “nuovi gestori delle funzione pubblica “ sugli standards e sugli obiettivi minimi che essi dovranno garantire . Ma non solo : una forza che sappia mettere al centro delle sue proposte un’idea di persona come relazione essere sociale , potrebbe essere essa stessa uno dei soggetti che , a fianco dello Stato , possono collaborare

(3) ibidem

(4) Rapporto sociale sull’Inca ...pag 96

nella gestione di alcuni servizi di pubblica utilità. La stessa idea di concertazione nella sua accezione più profonda di corresponsabilizzazione tra libere associazioni e istituzioni, potrebbe essere ripensata - anche alla luce di nuove forme di governance - per capire se essa non possa divenire, con le opportune elaborazioni, un metodo da estendere anche ad ambiti diversi da quello delle tradizionali negoziazioni delle parti sociali.⁽⁵⁾ Di fronte quindi a questi cambiamenti, all'affermazione di nuovi bisogni sociali accanto al consolidamento di quelli storici, al diffondersi di nuove forme di impegno sociale e di volontariato, occorre un profondo ripensamento delle forme di autorganizzazione delle tutele proprie degli iscritti dell'associazione sindacale, e di servizio sociale di tutela svolte dal sindacato nei confronti dei lavoratori e dei pensionati non iscritti.⁽⁶⁾

(5) ibidem, ivi pag.97

(6) ibidem

3) Perché i patronati rimangono attuali

La riflessione diventa necessaria poiché ancora oggi alcuni osservatori, forze politiche e responsabili istituzionali, mettono in dubbio l'utilità dell'istituto di patronato nella nostra società partendo dalle motivando le obiezioni :

- i patronati sono nati da esigenze di una società povera rurale e analfabeta con bassissimi livelli di capacità di autotutela oggi queste condizioni in una società largamente istruita, affrancata dalla miseria e dall'incapacità di soddisfare i bisogni primari non esistono più e quindi viene meno il motivo per cui essi sono nati

- i patronati hanno largamente perso la loro funzione perché la modernizzazione degli istituti previdenziali e le nuova capacità di auto rappresentanza e auto tutela del cittadino sono enormemente cresciute e quindi non hanno bisogno di soggetti intermediari nel rapporto con gli istituti assicuratori

- l'azione dei patronati comporta costi aggiuntivi per il sistema del welfare : aumenta il contenzioso e produce istanze supplementari

- i patronati sono un canale di reclutamento di nuovi iscritti per sindacati .

Proviamo adesso a dare una risposta alle obiezioni sopra riportare: rispetto alla prima, non è difficile notare che il passaggio alla società post-industriale e post fordista non ha eliminato il problema della tutela dei lavoratori e dei cittadini più deboli. Anzi legislazioni più complesse e selettive, percorsi lavorativi più irregolari e compositi, accrescono il bisogno di assistenza nella ricostruzione delle posizioni previdenziali e assicurative. Nuove fonti di disagio e di stress, incontrandosi con nuove concezioni della salute e del benessere, ridefiniscono i concetti di salubrità dell'ambiente e delle condizioni di lavoro, generando nuove istanze di tutela: si pensi alle frontiere, insieme mediche, giuridiche e sociali, rappresentate dal fumo passivo o dal mobbing. Nei confronti della seconda e della terza obiezione, vale la pena ricordare le motivazioni della sentenza con cui la Corte Costituzionale ha respinto la richiesta referendaria promossa dal partito radicale : " la tutela sociale dei cittadini è un principio costituzionalmente garantito, che non è salvaguardato in maniera adeguata dalla semplice uguaglianza di fronte alla legge . Occorre che i cittadini possano effettivamente accedere ai diritti loro attribuiti in termini generali e astratti, ma questa capacità non è distribuita equamente. Lasciando i cittadini soli di fronte agli enti

previdenziali o ad altre istituzioni da cui dipende la tutela dei loro diritti sociali, si compromette la loro capacità di piena fruizione delle prestazioni a cui avrebbero diritto, e si lede quindi, di fatto, lo stesso principio di eguaglianza. Soltanto i più forti, per istruzione e conoscenza dei meccanismi legislativi, oppure coloro che dispongono delle risorse necessarie per farsi assistere da consulenti privati, sarebbero posti nelle condizioni di ottenere il riconoscimento dei loro diritti. Né basta a garantire l'uguaglianza di trattamento il semplice rimando alla maggiore efficienza e capacità operativa degli istituti previdenziali. Essi infatti non sono arbitri obiettivi e neutrali della situazione, ma parte in causa, e i cittadini hanno quindi la necessità della presenza di un soggetto che riesca a verificare le risposte fornite dagli istituti previdenziali e allo stesso tempo sia in grado di contestarle. Il discorso si può estendere ad una più ampia gamma di prestazioni sociali, comprese quelle fornite dai Comuni, rispetto alle quali sarebbe quanto mai opportuno il riconoscimento ai patronati di un ruolo allargato di segretariato sociale al servizio dei cittadini. La funzione "avvocato dei poveri" ironicamente attribuita ai patronati, è dunque tutt'altro che banale o superata dall'evoluzione della società. Venendo alla quarta obiezione, riferita al ruolo dei patronati come agenti di sindacalizzazione, va riconosciuto che essa contiene un elemento di verità. Oggi l'adesione ai sindacati, così come alla organizzazioni di categoria, passa in misura accresciuta attraverso l'erogazione di servizi concreti, personalizzati, che rispondono a esigenze e problemi del cittadino. Sebbene le forme tradizionali di mobilitazione collettiva e di regolazione contrattuale rimangano rilevanti, l'adesione a tali forme di rappresentanza perde consistenza perché le motivazioni esclusivamente ideologiche sono oggi molto deboli e perché assistiamo a processi in cui la governace politica, sollecitata da una fase storica in cui la velocità e la semplificazione dei processi decisionali ritenuti strategici per dare delle risposte ai propri elettori, cerca di fare in modo che tutti i soggetti punti di pressione nel processo decisionale democratico siano di minor intralcio possibile. In questo senso i patronati forniscono una risposta importante anche per contrastare il declino della partecipazione all'interno delle organizzazioni sindacali, poiché offrono l'opportunità di incontrare individualmente i lavoratori e cittadini non aggregati sui luoghi di lavoro o non raggiunti da elementi motivazionali di adesione sufficienti. (7)

(7) fonte sito web INAS CISL ,Bilancio Sociale 2005

4) Il patronato come anello di congiunzione tra sindacato ,cittadinanza sociale e sistema di welfare

Tra le funzioni del patronato occorre porre in rilievo la rivisitazione in chiave attuale del tradizionale ruolo del patronato come anello di congiunzione tra sindacato e Stato Sociale. Entrambi i soggetti si sono trasformati, in oltre 50 anni di democrazia e sviluppo economico, ma non hanno perso la loro funzione. Il sindacato, dopo la grande stagione della lotta di fabbrica, ha visto gradatamente ridefinirsi la base sociale dell'aggregazione organizzativa .

Così come l'impresa e il lavoro si sono frantumati, differenziati e dispersi sul territorio, la nuova domanda di tutela sociale si è diffusa e frastagliata . Anch'essa appare meno sensibile agli appelli ideologici, mentre enfatizza la difesa degli interessi concreti. Alle rivendicazioni collettive affianca la richiesta di servizi e interventi a domanda individuale. Anziché avere come interlocutore principale, il sistema delle imprese, sposta verso lo Stato e le politiche economiche – sociali parte delle istanze di promozione composta non solo di lavoratori nazionali, ma sempre più anche di pensionati, disoccupati, lavoratori precari, immigrati, e si sforza di raggiungere l'impervia galassia dei nuovi lavori. In questo nuovo, scenario, il patronato rappresenta ben più di un residuo di un passato di tutela dei lavoratori indifesi di fronte al funzionamento incomprensibile del sistema pensionistico o delle norme antinfortunistiche. Anche sui luoghi di lavoro e in collegamento con le organizzazioni di categoria, l'attività di patronato rende visibile e prossima la presenza del sindacato nell'esperienza quotidiana dei lavoratori. Basti pensare ai temi degli infortuni sul lavoro, della sicurezza sui luoghi di lavoro , e della previdenza complementare .

L'attività fin qui svolta non esaurisce le potenzialità dei patronati: sviluppare attività di consulenza fino al livello giudiziale per tutta la tematica legata ai processi di immigrazione e per i quali il patronato oggi è stato investito di importanti funzioni, o realizzare lo "sportello mobbing", od occuparsi di problematiche di successione e di diritto di famiglia, significa raggiungere nuove fasce di potenziali aderenti. Il patronato oggi va dunque declinato come soggetto dell'attuazione della cittadinanza sociale. Le norme che attribuiscono ai cittadini determinati diritti richiedono poi servizi e interventi che ne promuovano l'effettività. La fruizione effettiva dei diritti formalmente riconosciuti ai lavoratori e

ai cittadini passa, per le fasce più deboli, attraverso l'accesso ad un'informazione mirata e comprensibile, l'orientamento, la mediazione con le istituzioni preposte, il sostegno nelle eventuali vertenze. In caso contrario la mancanza di un'istanza specializzata nella difesa dei diritti dei lavoratori – cittadini, il rischio sarebbe quello di un aggravamento delle disuguaglianze, tra cittadini forti e quindi capaci di autotutela e cittadini privi degli strumenti per la rivendicazione dei propri diritti. Le pur legittime esigenze di risparmio nella spesa sociale rischiano o lo hanno già fatto di imboccare la facile strada della penalizzazione delle fasce più deboli. La riduzione del contenzioso con gli enti previdenziali, auspicata da alcuni, può nascondere in realtà una crescente divaricazione nelle opportunità di riconoscimento e attuazione dei diritti sociali .

L'individuazione di nuovi spazi di azione, all'interno di quel segretariato sociale previsto dalla legge di riforma dell'assistenza n. 328 del 2000 esprime invece l'esigenza di rafforzare la capacità dei cittadini di accedere al sistema dei diritti sociali, ampliando la prospettiva dell'attività di informazione, orientamento e selezione delle domande che i patronato svolgono. La domanda di informazione e orientamento tra le norme e gli istituti della protezione sociale è infatti diffusamente presente tra i cittadini, ma non trova finora sbocchi adeguati. Il patronato avrebbe le carte in regola per colmare questo vuoto. (8)

Questa prospettiva si connette d'altronde con la necessità di sviluppare funzioni di "advocacy" generalmente carenti nella società italiana, organizzate non solo a livello di rivendicazioni collettive, per le quali i sindacati dei lavoratori hanno un'esperienza consolidata, ma di tutela e promozione delle situazioni individuali, per le quali occorrono servizi e competenze specifiche .(9)

(8) fonte sito web Inas Cisl ,Bilancio Sociale 2007

(9) ibidem

5) Il patronato e la sua evoluzione normativa “tra nuovi compiti e messa in discussione del ruolo perseguito “

Possiamo sicuramente affermare che nel percorso che ha visto la nascita l'affermazione e l'evoluzione dei diritti sociali il patronato rappresenti un soggetto che vi ha partecipato sotto una duplice veste ovvero da un lato come colui che ha gestito i nuovi bisogni sociali all'interno di quadri normativi già disegnati , ma anche come attore attivo alla creazione di quelle condizioni normative che potessero dare risposta a nuove geometrie di welfare sociale, frutto di elevate competenze tecniche ,della conoscenza diretta dei problemi in virtù dell'attività svolta direttamente a contatto con milioni di persone e di un importante sistema di relazioni sociali all'interno del mondo sindacale in particolare della CGIL .

In questo senso la disciplina organica di nuove forme di tutela di inizio secolo legate agli infortuni sul lavoro ha determinato anche il primo riconoscimento del soggetto patronato all'interno del nostro ordinamento e come questo nel tempo sia stato sottoposto a successivi modifiche normative più o meno strutturali fino ad arrivare ai giorni nostri .

Infatti con il D.lgt del 23 08 1917 n. 1450 in Italia viene instaurata l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni agricoli e in tale contesto la legge riconosce e affida al soggetto patronato di assistere i lavoratori in caso di contenzioso sulla materia “infortuni sul lavoro”. Così i patronati iniziano a svolgere attività a favore dei lavoratori nell'espletamento delle procedure per ottenere il diritto al risarcimento del danno subito in seguito ad infortunio nel corso dell'attività lavorativa . Il ventennio fascista vede con il DM 26 06 1925 la nascita del “patronato nazionale medico” per l'assistenza ai lavoratori nelle controversie in materia di infortuni agricoli ed industriali ed in quelle relative alle “assicurazioni sociali” quindi tutti gli istituti di patronato precedentemente riconosciuti vengono riassorbiti in un unico soggetto che si conferma come Ente pubblico detentore di una posizione di monopolio . La struttura e i principi del patronato attuale si perfezionano nell'Italia post ventennio fascista in un soggetto espressione dei principi della rappresentanza democratica ovvero disciplinato da norme che respingono ogni forma di monopolio sul patrocinio dei lavoratori in coerenza con il principio di libertà di associazionismo dettato dall'articolo 38 della Costituzione italiana (d.lgs C.P.S. 29 07 1947 n.804).

L'ambito di operatività va così ad ampliarsi ovvero non è più solo limitato all'attività di patrocinio, ma è esteso all'attività di assistenza e tutela dei lavoratori per il conseguimento delle prestazioni di qualsiasi genere previste da legge, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, ma anche la rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di prestazioni o a collegi di conciliazione. Vedremo che la norma con cui viene riconosciuto il patronato all'interno dell'Italia repubblicana sarà l'asse portante di tale attività per oltre 50 anni, tuttavia lungo questo percorso il dibattito circa la personalità giuridica del patronato all'interno del ns. ordinamento la discussione periodica dei meccanismi di finanziamento a tali soggetti e infine addirittura la messa in discussione della sua stessa presenza è stato articolato, caratterizzato da pronunciamenti giurisprudenziali e tappe legislative di grande importanza per la sua vita l'attività e la gestione dei bisogni sociali in Italia.

Possiamo individuare nel percorso normativo tre livelli interconnessi tra loro ampliamento compiti, legittimazione all'interno dell'ordinamento, funzionamento e finanziamento.

L'ampliamento dei compiti inizia con la tutela del rapporto di lavoro domestico assegnata ai patronati dalla legge n. 339 del 02/04/1958 dove si riconosce all'art. 2 il patronato come soggetto utile alla gestione delle pratiche circa il collocamento e avviamento al lavoro di questi lavoratori.

Altra materia di ampliamento compiti è data dal fenomeno dell'immigrazione infatti con la legge n. 943 del 30/12/1986 vede all'art. 8 riconoscere le attribuzioni degli Istituti di patronato e di assistenza sociale di cui al decreto legislativo 804 del 1947 estendersi ai lavoratori extracomunitari che prestano regolare attività di lavoro in Italia, inoltre in tale legge all'art. 16 si dà al patronato anche un ruolo importante circa le finalità connesse alla regolarizzazione dei lavoratori sul territorio.

Con il Decreto legislativo 19/09/1994 n. 626 in attuazione delle direttive CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro all'art. 24. si individua il patronato tra i soggetti deputati (assieme ad altri) a fornire attività di informazione consulenza e assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro in particolare nei confronti delle imprese artigiane e delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro oltre che recente testo unico in materia di infortuni.

Tra le tappe di fondamentale importanza va segnalato l'art. 12 della legge 300 del 20 05 1970 nel quale si riconosce un'importante ruolo al patronato all'interno del mondo lavoro ovvero il diritto di svolgere su un piano di parità la loro attività all'interno dell'azienda secondo le modalità da stabilirsi con accordi aziendali .

Con lo Statuto dei lavoratori e la possibilità data ai patronati di stare sui luoghi di lavoro abbiamo sicuramente un importantissimo successo per quanto riguarda la dimensione della rappresentanza sindacale che assegna a un soggetto dotato di grandi capacità tecniche un ruolo di primaria importanza nella difesa e la promozione dei diritti dei lavoratori non solo fuori ma anche all'interno del luogo di lavoro .

Altra tappa di fondamentale importanza è data dalla legge n. 112 del 27 03 1980 circa l'interpretazione autentica delle norme sulla la personalità giuridica degli istituti di patronato infatti all'art. 1 la legge "gli istituti di patronato e di assistenza sociale costituiti ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 07 1947 n. 804 hanno personalità giuridica di diritto privato " ponendo fine ad un dibattito articolato e importante.

Inoltre sempre nella stessa legge all'art. 2 si rimanda a un DPR la necessità di rivedere la determinazione di criteri e puntuali ai fini della valutazione dei requisiti utili per la nascita previsti dall'art. 2 del dls 804 del 1947 .

Il dpr arriverà il 22 12 1986 è a probabile inizio di una necessità di maggiore razionalizzazione della proliferazione selvaggia di tali enti all'art. 2 si dettano le condizioni per il riconoscimento: "le confederazioni nazionali dei lavoratori o le associazioni nazionali dei lavoratori non confederate possono promuovere , singolarmente od in forma associata, la costituzione degli istituti di patronato e di assistenza sociale ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 29 07 1947 n 804, purché ricorrano le seguenti condizioni : 1) siano costituite ed operanti da almeno cinque anni ; 2) abbiano sedi proprie operanti, sul territorio nazionale, in almeno due terzi delle regioni ed in almeno metà delle provincie; 3) annoverino tra i propri iscritti, in misura prevalente, lavoratori dipendenti e/o autonomi, in attività di servizio; 4) siano previste nei loro statuti finalità assistenziali; 5) dimostrino di essere in grado di provvedere continuamente e con mezzi adeguati alla gestione degli istituti di patronato e di assistenza sociale .Per le confederazioni o le associazioni operanti nella provincia autonoma di Bolzano si prescinde dalla condizione di cui al numero 2

del comma precedente.” Sulla stessa scia la legge 112 del 1980 dispone anche di disciplinare il meccanismo dei finanziamenti ciò avverrà con il decreto ministeriale 26 06 1981 .

Quindi se gli anni 70 vedono l'importante conquista del patronato in materia di presenza nei luoghi di lavoro, gli anni 80 segnano per così dire una sorta di primo tagliando ai quasi 50 anni di vita che concentra la propria attenzione sulla personalità giuridica, sulle forme di finanziamento, e su requisiti più puntuali in materia di riconoscimento in probabile risposta come detto alla proliferazione selvaggia di tali enti.

Negli anni successivi il dibattito sui temi sopra richiamati sarà sempre elemento di particolare attenzione da parte sia degli attori politici sia delle parti sociali , in particolare si deve registrare come negli anni novanta con l'avvento delle grandi riforme previdenziali legate alle necessità di pareggio di bilancio si producano forti accelerazioni di questo dibattito e in tal senso avremo il decreto interministeriale del 13 12 1994 n. 764 recante il nuovo regolamento per l'erogazione del contributo al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale il quale si pone i seguenti obiettivi fondamentali :

- consentire l'individuazione di un più ristretto numero di pratiche (c.d. paniere) sulla cui base definire la ripartizione del contributo al finanziamento degli istituti, una maggiore trasparenza e verifiche approfondite da parte degli Ispettorati del lavoro;
- consentire, sempre 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 all'organizzazione degli uffici, valutando quest'ultimo requisito in via autonoma e non anche con riguardo all'entità dell'attività già valutata;
- ridefinire in misura più puntuale le modalità per l'espletamento dell'attività che dà luogo all'erogazione del contributo al finanziamento e le esigenze organizzative minime necessarie per una effettiva ed efficiente presenza degli istituti su territorio ;
- consentire un più puntuale riscontro dell'attività e dell'organizzazione degli Istituti all'estero;

- disincentivare comportamenti non conformi alle disposizioni vigenti per i i relativi effetti in sede di erogazione dei contributi dovuti;
 - predeterminare le modalità di consultazione dei soggetti interessati e di approfondimento di problematiche complesse con l'istituzione di una Commissione mista (10)
- riconoscere la presenza di collaboratori volontari come operatori a pieno titolo degli istituti di patronato.

L'altro aspetto che nel corso degli anni 90 ha infiammato il dibattito sui patronati è stato poi addirittura quello che vedeva soggetti promotori atti a cercare di abolire la loro presenza all'interno dell'ordinamento italiano sia attraverso la discussione di numerosi disegni di legge che con iniziative di forte impatto come quella di richiesta di referendum popolare circa l'abrogazione del decreto legislativo 804 del 1947 .

In questa occasione la Corte Costituzionale con sentenza n.42 dichiara l'inammissibilità di tale quesito referendario e tra le motivazioni di fatto pone le basi per ridisegnare il patronato futuro all'interno dello scenario dei bisogni sociali italiani, infatti colloca gli istituti di patronato al di là dell'ambito di attività riconducibili esclusivamente all'autonomia dei lavoratori e li inserisce in quello della cura degli interessi generali , giustificandone così il sistema pubblico del loro finanziamento. Tale pronunciamento sarà come sottolineato l'input successivo alla disciplina del patronato attuale infatti con la legge n 328 del 08 11 2000 atta alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali si disegna un punto di svolta nella definizione del ruolo degli enti di patronato.La nuova normativa colloca gli enti di patronato tra i soggetti privati che si occupano della gestione e dell'offerta dei servizi che rientrano nel terzo settore ovvero tutte quelle organizzazioni di natura privatistica che senza scopo di lucro perseguono finalità socialmente rilevanti . Con tale norma per gli enti di patronato si aprono nuove prospettive nell'attività di informazione e consulenza alle persone ed alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto aiuto. L'attività di informazione , indicata come "segretariato sociale" è la prestazione che gli istituti di patronato sono chiamati a svolgere nel quadro dei servizi previsti dalla normativa nazionale e nascenti schemi locali di welfare.

(10) circolare Ministero del Lavoro 28 12 1994

In questo scenario il patronato rappresenta ben più di una istituzione attiva nella consulenza e assistenza dei lavoratori rispetto ai meccanismi di funzionamento del sistema pensionistico e alla previdenza anti infortunistica. L'attività di segretariato amplia la missione dell'istituto verso funzioni di servizio ai cittadini di facilitazione all'accesso individuale ai diritti garantiti dallo stato, di informazione orientamento e consulenza rispetto alla materia previdenziale e ai servizi sociali .

La legge 30 03 2001 n. 152 si pone infine come l'ultima tappa dell'evoluzione legislativa degli istituti di patronato. L'art 1 della legge 152 definisce gli istituti di patronato e di assistenza sociale come "perone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità". L'art. 2 individua come soggetti promotori le confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori che siano operative in modo continuativo da almeno tre anni. Con essa viene formalizzato il ruolo di informazione rispetto alla legislazione sociale, riconoscendo tutte quelle attività improprie rispetto alle tradizionali attività di consulenza previdenziale, infortunistica, e di rappresentanza dei lavoratori, che i patronati hanno svolto nel tempo. Già da molto tempo, i patronati svolgono e hanno svolto un ruolo di informazione verso i propri assistiti per tutto ciò che concerne la legislazione sociale, mantenendo rapporti con i vari organi statali ed enti pubblici per promuovere lo sviluppo del sistema previdenziale e svolgendo una intensa attività culturale per lo studio dei problemi più rilevanti della previdenza sociale . Hanno promosso e promuovono l'assistenza anche per ciò che concerne l'emigrazione, sia nel Paese di origine che in quello di destinazione .

La nuova normativa mette così ordine in questo campo di attività che con il mutare e la nascita di nuovi bisogni sociali ha visto il patronato soggetto atto alla loro gestione ed intercettazione, inoltre viene ampliato lo spettro dei destinatari dell'attività dei patronati: oltre i lavoratori subordinati ed autonomi, i cittadini italiani, gli stranieri e apolidi .

5.1) La legge 152/2001 nuove opportunità e nuovi servizi

La legge di riforma dei patronati rappresenta un'importante tappa nel percorso della vita del patronato in quanto allarga le modalità e l'espletamento del servizio a nuove sfere di attività tenendo conto delle nuove dinamiche dei servizi pubblici e del cambiamento intervenuto nel tessuto socio economico del paese .(11)

Per apprezzare l'indiscutibile rilevanza di questo evento, è bene avere presente la straordinaria presenza dei patronati oggi in Italia che attraverso una capillare presenza sul territorio lavorano una quantità enorme delle pratiche previdenziali Inps. Con la nuova legge, nel futuro dei patronati persiste – corroborata la finalità di assistenza previdenziale (anche in termini di previdenza integrativa) ma trovano spazio iniziative destinate al “mercato sociale” (prestazioni socio-assistenziali in materia di emigrazione e immigrazione, sicurezza sociale e dei luoghi di lavoro ,diritto di famiglia e delle successioni) al supporto delle Istituzioni per attività non demandate all'azione della Pubblica Amministrazione.(12) In base alla nuova legge, i patronati non si occuperanno più soltanto di pratiche amministrative pensionistiche, potranno invece offrire assistenza ai cittadini per quanto riguarda prestazioni più variegate (anche sul piano della sola consulenza), svolgendo una significativa attività di sostegno, informativa e di assistenza tecnica in settori assolutamente distinti tra loro (dalle prestazioni sanitarie al risparmio previdenziale ,dalla legislazione fiscale alla assistenza in sede giudiziaria, dalla informazione sulla sicurezza dei luoghi di lavoro al supporto delle autorità diplomatiche) .

Nuovi servizi e nuove attività, dunque,con la possibilità di affiancarsi anche a presenze istituzionali con cui i patronati possono convenzionarsi per svolgere le funzioni nei campi assegnati dalla nuova normativa.

La legge 152 /2001 ,pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27 aprile 2001 , ha cambiato la disciplina degli Istituti di Patronato e di assistenza sociale riconoscendoli come “persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità”. Le principali direttive che hanno guidato le scelte del nuovo quadro normativo sono state essenzialmente tre :

(11) Rapporto sociale sull'Inca Cgilpag. 19

(12) ibidem

- ampliamento della varietà dei servizi che il patronato può offrire al cittadino direttamente e attraverso la pubblica amministrazione ;
- stretta correlazione tra la qualità del servizio svolto e il sistema di finanziamento del patronato;
- maggiore trasparenza nell'accesso alle banche dati della Pubblica Amministrazione, sulla base di regole fissate dall'Autorità per l'informatica, finora subordinato ad autorizzazioni delle amministrazioni stesse .(13)

Sicuramente uno degli aspetti più qualificanti della riforma è costituito dall'ampliamento delle possibilità operative degli istituti di patronato e di assistenza sociale. La legge prevede infatti che il raggio d'azione dei patronati si estenda alle attività di sostegno, informative, di servizio e di assistenza tecnica in favore delle pubbliche amministrazioni e organismi comunitari, nonché alle attività di consulenza e di assistenza in materia di prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale, sulla base di appositi accordi convenzionali.(14) Storicamente dunque se i patronati sono stati lo strumento di tutela dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, la cui funzione era principalmente di garantire anche a coloro che erano privi di mezzi economici l'esigibilità del diritto, con il passaggio dall'economia di stampo taylor – fordista all'era post industriale il lavoro si è frammentato e organizzato in piccole unità mentre le tipologie del rapporto di lavoro si sono evolute a favore di forme evolute flessibili e discontinue.

Tutto questo ha significato un continuo adattamento da parte degli operatori del patronato in termini di saperi e soprattutto modificato la funzione dei patronato come soggetti fondanti e propositori di un nuovo modo di intendere la costruzione del welfare .(15) Poiché i diritti sociali nono sono più collegati essenzialmente allo status di lavoratore ma a quello più generico di cittadino ,va anche aggiunto , secondo il senatore Smuraglia , un dato essenziale , e cioè che “La legge considera destinatari dell'attività dei patronati non solo i lavoratori dipendenti e autonomi , ma anche e più in generale i singoli cittadini ,italiani ,stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato ; e perché il quadro sia ancora più chiaro ,ribadisce che l'attività di consulenza, assistenza e tutela sono prestate

(13) ibidem

(14) ivi pag. 20

(15) ibidem

indipendentemente dall'adesione dell'interessato alla organizzazione promotrice.(16)

Quindi l'attività di Patronato si estende anche alle materie legate all'emigrazione e all'immigrazione e, novità assoluta, è stata aperta la strada all'assistenza al cittadino in materia di previdenza complementare. In pratica la legge consegna in "service" di attività, istituzionali e non, agli enti di patronato, sulla base di apposite convenzioni.(17) Inoltre nella volontà del legislatore è andata verso la creazione di una stretta correlazione tra la qualità del servizio svolto e il sistema di finanziamento del patronato .

Nell'ambito delle funzioni assegnate ai patronato la nuova legge sembra quindi proiettare i patronati verso due finalità basilari, la prima garantita dal contributo ministeriale, quella dell'assistenza previdenziale ed assistenziale prestate secondo rinnovate modalità ,che comunque garantiscano il permanere del consolidamento del ruolo sinora svolto dai patronati.

Poi la seconda quella del "mercato sociale" per la tutela dei diritti e la prestazione di servizi con massima flessibilità di autofinanziamento e stipula di convenzioni sia con enti pubblici che con privati (professionisti o organizzazioni), puntando decisamente anche per quanto riguarda il meccanismo del finanziamento sulla qualità del servizio attraverso un rapporto sinergico che consenta di intensificare i rapporti con gli enti previdenziali fino ad arrivare a protocolli che prevedano maggiore collaborazione nei processi decisionali in materia di previdenza e di assistenza sociale .(18)

(16) Rapporto sociale Inca Cgil pag .20

(17) ibidem

(18) ivi pag. 22

6) La percezione del patronato Inca tra i cittadini

Una ricerca condotta dal patronato Inca CGIL nel 2004/2005 può aiutarci a fare una sorta di fotografia circa quella che è la percezione del patronato tra i cittadini. Il campione preso a riferimento (1000 interviste a livello nazionale nelle sedi Inca CGIL) in tale studio è rappresentato dalle seguenti caratteristiche: il 44% dei soggetti ha età anagrafica pari o superiore ai 60 anni, il 19,20% ha età anagrafica compresa tra i 50 e i 60 anni, il 18,50% ha età anagrafica compresa tra i 40 e i 50 anni, il 10,90% ha età anagrafica compresa tra i 30 e i 40 anni, il 7,40% ha età anagrafica compresa tra i 20 e 30 anni, infine la distribuzione del campione rispetto al sesso è sostanzialmente omogenea.

Dal punto di vista della condizione lavorativa il campione presenta il 37% dei soggetti in condizione attiva ovvero lavorativa mentre la restante parte è composta da pensionati e soggetti che non sono in forza lavoro.

Nei soggetti a condizione lavorativa attiva il campione presenta la presenza del 66,76% relativa a rapporti di lavoro dipendente mentre la restante parte racchiude tipologie di lavoro riferite ad attività autonome (artigiani, commercianti, liberi professionisti, co.co.co.).

I rapporti di lavoro dipendente hanno una distribuzione con la presenza del 35,22% di dipendenti pubblici.

Soffermandoci per un attimo su questi primi elementi le considerazioni che si possono fare sono:

- a) il campione preso a riferimento evidenzia in modo massiccio la presenza di cittadini che sono già o sono in dirittura di arrivo al traguardo pensionistico e ne evidenzia un'altrettanta scarsa presenza da parte di cittadini che ancora sono molto lontani ovvero il mondo giovanile;
- b) nelle condizioni lavorative attive la prevalenza è data dal mondo di lavoro dipendente ;
- c) una presenza importante di dipendenti pubblici.

Passando poi ai quesiti posti nelle interviste fatte si evidenzia come il 65% conosce il patronato e nello specifico le sigle sono:

- 1) 26,42% non ricorda il nome
- 2) 26,27% conosce il patronato ACLI
- 3) 24,73% conosce il patronato INCA

- 4) 13,21%conosce il patronato INAS
- 5) 8,91%conosce il patronato ITAL
- 6) 0,15%conosce il patronato INAC
- 7) 0,31%conosce il patronato EPASA

la restante parte dichiara di non conoscere il patronato e di questi una forte percentuale 78,22% dichiara di non desiderare ulteriori informazioni su di essi.

Per quanto attiene i servizi offerti chi conosce il patronato nell' 88,94% conosce i servizi offerti mentre la restante parte pur conoscendolo come struttura non è conoscenza dei servizi da loro offerti.

Tra chi ha dichiarato di conoscere il patronato e i suoi servizi il 69,60% dice di averne usufruito essenzialmente per: 1) pratiche pensionistiche e assicurative 43,92%; 2) assistenza legale 20%; 3) pratiche relativa a malattia e invalidità 16,63%; 4) motivi legati a infortuni sul lavoro 9,68% ;5) maternità 5,95% ;6) altre motivazioni 3,72% ; 7) immigrazione 0,50%.

Il restante 30,40 % pur conoscendo il patronato e i suoi servizi dichiara di non averne mai usufruito. Infine tra i quesiti posti al campione abbiamo una valutazione circa il servizio ottenuto e le risposte vedono un 43,67% dichiarare il servizio da loro percepito qualificato, il 36,23% dichiara il servizio soddisfacente il restante 20,10% dichiara che il servizio e' stato veloce.

Le risposte ai quesiti sopra riportati possono aiutarci a fare anche altri tipi di considerazioni ovvero:

- d) nel campione il patronato è un soggetto molto conosciuto;
- e) i patronati di emanazione sindacale più storicamente rappresentativi sono conosciuti;
- f) esiste una fetta di soggetti che non sono interessati al patronato
- g) esiste un'altra fetta che pur conoscendolo non lo utilizza;
- h) l'utilizzo è legato per la stragrande maggioranza al binomio tutela consulenza della dimensione pensionistico assicurativa con una rilevante quota circa le prestazioni di assistenza legale e invalidità e purtroppo una ormai patologica e storica scarsa attività in materia di infortuni sul lavoro
- i) il dato circa l'utilizzo per aspetti legati al mondo dell'immigrazione sicuramente a seguito di tutti i processi che dal 2007 in poi hanno visto assegnare ai patronati un ruolo circa le pratiche relative alla gestione dei

permessi di soggiorno, dei permessi di soggiorno di lunga durata (ex carta di soggiorno) e dei flussi di ingresso, è da stimarsi più elevata;

- j) la valutazione dell'attività è sostanzialmente positiva;
- k) un'alta percentuale di soggetti conosce i patronati ma non nello specifico circa i servizi da loro offerti.⁽¹⁹⁾

(19) Rapporto sociale Inca Cgil ...pp. 27 - 36

5.1) La distribuzione del campione nelle diverse aree geografiche italiane (nord,centro e sud) raffronti con il dato nazionale

I numeri esaminati sono il frutto di una ponderazione all'interno del campione prelevato nel Nord, Centro e Sud Italia in modo sostanzialmente equo.

Si può pertanto vedere nel lavoro in oggetto che in ogni zona geografica i dati sopra esaminati cambiano e quindi abbiamo anche elementi caratterizzanti diversi .

Infatti nel Nord possiamo sicuramente dire che rimangono intatte le considerazioni a) b) fatte nel paragrafo precedente mentre per quanto riguarda la c) si nota una più scarsa presenza .

C'è da rilevare come in questa zona geografica i patronati più conosciuti sono ACLI 26,86%, INCA 23,97% e INAS 11,16%.

Per quanto attiene la percentuale tra chi conosce o no il patronato sostanzialmente esiste uguaglianza con il dato nazionale ma abbiamo una maggiore disponibilità alla conoscenza del patronato da parte di chi non lo conosce; per quanto riguarda i servizi offerti osserviamo una maggiore consapevolezza da parte di chi conosce i patronati , infine notiamo anche un minor utilizzo del patronato da parte di chi lo conosce e conosce i suoi servizi.

Sulle motivazioni di utilizzo osserviamo una convergenza sostanziale con il dato nazionale e dal punto di vista della soddisfazione osserviamo come chi ritiene di aver ottenuto un servizio qualificato sia in linea con il dato nazionale mentre abbiamo un'area più vasta di soggetti che in questa regione geografica hanno percepito il servizio sostanzialmente veloce invece che collocarsi nell'area della soddisfazione .

Anche il campione riferito all'area geografica del Centro Italia presenta sostanziale omogeneità con le caratteristiche a) e b) riportate nel paragrafo precedente, tuttavia si evidenzia come l'utilizzo da parte di soggetti pensionati o casalinghe si esprime con numeri più elevati della media nazionale e un'importante utilizzo da parte del mondo lavorativo dei dipendenti pubblici .

Possiamo evidenziare come nel Centro Italia si abbia una minor conoscenza del patronato rispetto al dato nazionale con una percentuale ancora più elevata tra questi soggetti che non sono assolutamente interessati a conoscerli.

I patronati conosciuti nel centro Italia vedono al primo posto il patronato INCA con il 34,24% seguiti poi dal patronato ACLI 32,07%, INAS 14,13% e ITAL 13,04% e si osserva come chi conosce il patronato conosce anche molto bene i suoi servizi . Dal punto di vista della destinazione nell'utilizzo dei servizi del patronato osserviamo una sostanziale omogeneità con il dato nazionale anche se all'interno di questo campione si deve osservare una percentuale importante destinata all'utilizzo per assistenza legale (28,70%).

Interessante infine notare come su questo campione la percezione qualitativa del servizio offerto presenti numeri totalmente disallineati con il dato nazionale presentando nell'ordine 50% di utenti che ritengono di aver usufruito di un servizio soddisfacente, il 27% che lo ritengono qualificato e il 22,64 che ritengono il servizio ricevuto veloce .

Il campione di riferimento dell'area del Sud Italia rileva innanzi tutto uno spostamento della tipologia di soggetti di utilizzo verso la fascia 50/60 anni ovvero minor numero di soggetti già pensionati a vantaggio di chi comunque è vicino al traguardo pensionistico.

Anche qui la percentuale di soggetti legati al mondo del lavoro dipendente è elevata (71,13%), con un'apprezzabilissima percentuale nell'ambito del mondo lavorativo del pubblico impiego (52,48%).

La conoscenza del soggetto patronato è in linea con il dato nazionale ma anche qui come nel nord Italia spicca un'alta percentuale di coloro che pur conoscendo il patronato non ne ricordano il nome di alcuno (37,33%).

Interessante qui rilevare come la quasi totalità delle persone che conosce il patronato dichiara di conoscere anche i suoi servizi (96,44%) e di questi il 25,88% non ne ha mai fatto uso. Tra le motivazioni che hanno determinato l'utilizzo del patronato spicca il 44,79% relativo a questioni di tipo assicurativo e pensionistico seguito dal 22,70% legato a aspetti di richiesta prestazioni da invalidità e malattia. La percezione del servizio vede infine spiccare un'alta percentuale di cittadini che ritengono di aver usufruito di un servizio qualificato (57,06%) seguito dal giudizio di chi ritiene il servizio soddisfacente (31,29%) e infine chi lo ritiene veloce(11,66%).(20)

(20) ivi pp. 37 - 64

6) Le ipotesi di lavoro per il patronato in Italia

La crescita della popolazione anziana, l'aumento delle forze di lavoro femminili, le accresciute difficoltà della lingua, l'elevazione dei livelli medi di scolarizzazione, l'aumento dell'immigrazione, l'ulteriore terziarizzazione del sistema produttivo, l'accentuazione degli squilibri distributivi di carattere territoriale, le crescenti difficoltà di orientamento nell'ambito dell'organizzazione dei servizi pubblici e nei confronti dell'amministrazione tributaria e fiscale sono indubbiamente aspetti e problematiche che indicano spazi e nuovi campi di intervento .

La complessità dei rapporti quotidiani, il sovrapporsi delle competenze, la difficoltà dei servizi, il perdurare talvolta dello stato di inefficienza della Pubblica Amministrazione , l'emergere di nuove povertà ed emarginazioni impongono dunque la trasformazione e l'aggiornamento del ruolo dei patronati .

L'attività di patrocinio è certamente un'azione di promozione individuale, ma è contemporaneamente e a tutti gli effetti un momento di promozione sociale .

Le attività di tutela, infatti, permettono la verifica delle leggi e delle norme e, di conseguenza, la possibilità di definire le proposte per correggere le incongruenze e le parzialità, per colmare le insufficienze e anche provocare cambiamenti e riforme . In questo ambito va comunque considerato il futuro del patronato .Si tratta di un campo certamente più vasto e complesso, ma in prospettiva sempre più disponibile, in cui il patronato può essere ulteriormente valorizzato .Occorre dunque pensare che la funzione dei patronati deve andare nella direzione che è il frutto dei nuovi compiti richiesti in virtù dei cambiamenti avvenuti nella società e nell'organizzazione dello Stato sociale, tenendo conto dell'evoluzione pratica che essi hanno già conosciuto ,si tratta di superare una logica puramente conflittuale, tutta concentrata sul contenzioso amministrativo e legale, ma occorre anche evitare di concepirli come semplici appendici degli apparati amministrativi pubblici ovvero come semplici passa carte . Il futuro dei patronati dunque si giocherà sempre più sull'estensione delle attività dal campo della previdenza obbligatoria a quello delle pensioni integrative e complementari ,al campo della sanità per favorire l'accesso alle prestazioni e garantire l'informazione sul funzionamento dei servizi .(21)

(21) Rapporto Sociale sull'Inca Cgil ...pp.102 103

In pratica ridefinire gli interventi tradizionali di assistenza e tutela per cambiare la cultura dei servizi tradizionali dalla idea della prestazione intesa come pratica. Questo significa considerare l'utente, il cittadino – lavoratore, come individuo portatore di una molteplicità di bisogni individuali e collettivi ai quali il patronato deve saper dar risposta attraverso la creazione di un sistema di competenze ad elevata polivalenza. (22) Ciò che comunque va sottolineato è la funzione che la norma assegna a tali istituto ovvero accanto all'assistenza e alla tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa delle prestazioni di qualsiasi genere previste dalle leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza (ivi comprese dunque le forme di previdenza integrativa), deve prevedere o quanto meno non escludere, la facoltà di esercitare la tutela dei diritti nei confronti della Pubblica Amministrazione e realizzare una maggiore connessione tra i servizi resi e le trasformazioni del mercato del lavoro, considerando soprattutto lo sviluppo delle modalità atipiche di lavoro e l'assenza di una adeguata rete di tutela. In tale contesto non dobbiamo inoltre trascurare il ruolo assegnato dalla legge 328 / 2000 alla cultura dell'assistenza ovvero nell'ambito delle esigenze di orientamento e di esigibilità del diritto il legislatore ha disegnato nel ruolo di "segretariato sociale" quell'insieme di soggetti rappresentativi del tessuto sociale locale caratterizzato dal punto di vista organizzativo dalle Circoscrizioni, dai Comuni dalle Regioni e da alcune Asl ma anche dei patronati dalle organizzazioni di solidarietà e dai centri sociali per anziani. Si tratta di una prospettiva che apre a nuove attività di tutela per i patronati, che va al di là della tradizionale tutela nei confronti degli istituti previdenziali. (23) Ecco perché l'attività del patronato non può che andare in linea di massima nella duplice articolazione prevista dalla legge di riforma ovvero ;

- la prima garantita dal contributo ministeriale per l'assistenza previdenziale ed assistenziale, secondo rinnovate modalità, che comunque garantiscano il permanere di un ruolo consolidato importante ;

- la seconda rappresentata da quel "mercato sociale" che il sistema di relazioni normativo ha introdotto attraverso la stipula di convenzioni con enti pubblici e privati .

(22) ibidem

(23) ivi pag. 97

CONCLUSIONI

Abbiamo visto che sul finire del 1800 con l'affermarsi dei primi importanti provvedimenti di legislazione sociale e sotto le pressioni dei primi modelli di rappresentanza e solidarietà sociale organizzata, l'Italia riconosce dal punto di vista istituzionale la presenza di un soggetto che a determinate caratteristiche, risponde, tutela e mette ordine ai processi che iniziano a nascere con l'affermazione e lo sviluppo della legislazione sociale, "il patronato".

La parentesi fascista relega tale istituto a mero organo di potere del regime. Con l'avvento dell'Italia Repubblicana il patronato prende forma e si sviluppa nella nuova dimensione della rappresentanza democratica. In questa nuova chiave e in virtù del forte legame con il mondo del lavoro e sindacale possiamo sicuramente affermare che il patronato è stato ed è uno degli attori di rilievo nella costruzione, gestione e promozione del sistema di protezioni sociali sviluppatosi in Italia (ma anche all'estero). La miscela composta da un forte sistema di competenze tecniche associato a una capacità di spinta rivendicativa del mondo del lavoro sono stati quindi alla base delle enormi conquiste ottenute in ambito di legislazione sociale.

Assieme a questi aspetti possiamo sicuramente notare che una caratteristica importantissima è data dal fatto che il patronato ha sempre da un lato saputo promuovere e gestire i processi della legislazione sociale ma al tempo stesso è stato anche una formidabile antenna della società riuscendo in modo eccellente ad adattarsi ed intercettare i nuovi assetti del welfare sociale.

Se è vero che alcuni ritengono la sua presenza superflua, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 42 del 2000 e la legge n. 151 del 2001 possiamo affermare che il futuro del patronato non è in discussione. Anzi gli spazi e le necessità di rispondere ai nuovi bisogni e domande del "cittadino" (e non più solo del lavoratore), vista l'esperienza, le competenze, e la struttura organizzativa ne fanno un formidabile attore futuro nella gestione delle nuove protezioni sociali sempre più legate agli schemi dei territori.

Tuttavia non possiamo trascurare che uno degli elementi di valore aggiunto è stato ed è ancora oggi quel sistema di relazioni con il mondo sindacale; dove attraverso i punti di proposta, e pressione della rappresentanza, il patronato ha fatto la sua parte portando il contributo delle enormi competenze tecniche e

conoscenza dei fenomeni sociali, e riuscendo ad ottenere i risultati che abbiamo visto.

Se è vero che il “conflitto tra chi definisce le norme della tutela e la sua gestione e colui che ne usufruisce “(1) è stato ed è alla base dell’esistenza stessa del patronato e delle organizzazioni sindacali, oggi che i modelli di rappresentanza sono scardinati dal mutare di fase degli assetti del mondo del lavoro e sono messi sempre più in disparte dei processi decisionali dei governi che a tutti i livelli percorrono la strada di risposte rapide ai processi globali allora c’è il rischio che quella funzione di “service” preventivata dai nuovi assetti normativi diventi la caratteristica fondamentale del patronato a scapito della funzione della tutela individuale e collettiva che sono alla base dell’identità del patronato e del mondo sindacale.

(1) Sergio Puppo XII Congresso Cgil Conferenza Nazionale Inca ,Estendere la tutela dei diritti nuovi rapporti tra cittadino e Stato , Roma 15 – 16 – 17 ottobre 1991 , pag.124

BIBLIOGRAFIA

Stefano Agnoletto “Ci chiamavano gli avvocati dei poveri” , Edizioni Lavoro, Roma 2000

L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil maggio ,giugno, luglio , settembre, ottobre anno 1947

L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil settembre ottobre anno 1949

L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil n. 4 anno 1951

L'Assistenza Sociale agosto, settembre, ottobre, novembre ,dicembre anno 1952

Atti costitutivi Inca 1975, raccolta, Roma s.d.

On Aladino Bibolotti “ La funzione assistenziale dei sindacati “in, L'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil gennaio febbraio anno 1947

Bilancio Sociale Inas Cisl 2005 , fonte sito web

Enrico Buonocore “ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale” , monografia pubblicata in l'Assistenza Sociale rivista Inca Cgil settembre ottobre 1972.

Cinquanta anni di Inca Cgil Conferenza nazionale Inca XIII Congresso CGIL Roma 21 – 22 giugno 1995

Circolare del Ministero del Lavoro 28 12 1994

Corte Costituzionale sentenza n. 42 del 03 02 2000

Decreto n. 1450 del 23 agosto 1917

DLCPS n. 804 del 1947

Documento conclusivo III convegno nazionale INCA in L'Assistenza Sociale n. 11-12

Anno 1952

Il ruolo della consulenza medico legale dell'Inca CGIL seminario Roma , 27 novembre 1990

La voce dell'Italia ,Venezuela INFORM n. 199 del 07 ottobre 2004 ,fonte sito web

Gennaro Onesti "ruolo dell'istituto di patronato nel sistema previdenziale italiano, nella società e nella attuale fase del processo di unità sindacale" monografia pubblicata in l'Assistenza Sociale novembre dicembre 1972

Inca Cgil 1945 1985 Questi 40 anni la storia le immagini le testimonianze, Ediesse 1985

Marcinelle 1956 -2006 da 50 anni nel profondo del cuore , Ediesse, Roma 2006

Rina Pincolato "L'Inca contro la miseria" in l'Assistenza Sociale n. 1 del 1949

Rapporto sociale sull'Inca Cgil la qualità dei diritti sociali il ruolo dei Patronati, Roma 2005

Tutele e diritti dei lavoratori Giuseppe DI Vittorio costruttore del patronato Inca, Ediesse 2008

XII Congresso CGIL Conferenza Nazionale Inca "Estendere la tutela dei diritti nuovi rapporti tra stato e cittadino" Roma 15 16 17 ottobre 1991

10 Anni attività Inca s.d. da archivio regionale Inca Cgil Toscana