

“DOSSIER” - I PATRONATI

- A cura del CEPA Emilia-Romagna -

L'attività dei Patronati, persone giuridiche di diritto privato che svolgono servizio di pubblica utilità, è regolamentata dalla legge n. 152 del 2001.

Ad oggi gli Istituti riconosciuti dal Ministero del lavoro sono 29 e sono promossi da organizzazioni sindacali e da diverse realtà associative e professionali di rappresentanza sociale.

Sono oltre 100 le prestazioni sociali e previdenziali per le quali il Patronato assiste gratuitamente il cittadino, dalla presentazione della domanda al suo esito positivo; per questo, ogni anno milioni di persone vi si rivolgono trovando, in Italia e all'estero, disponibilità, impegno e competenza professionale.

Dai dati ufficiali del Ministero del lavoro emerge come il numero delle prestazioni richieste in rappresentanza dei cittadini italiani e immigrati, in Italia e all'estero, ha raggiunto oltre 14 milioni nel corso del 2013, con un ulteriore incremento che si è registrato a partire dal 2011, per effetto della maggiore necessità di assistenza a causa della crisi economica in corso.

Il Ministero del lavoro verifica e controlla anche la struttura dei Patronati in termini di uffici e di personale.

Allo stato attuale, la rete dei patronati garantisce l'apertura e la gestione di circa: 6.340 uffici in Italia, oltre 12.500 recapiti, con 10.072 operatori e 14.973 collaboratori volontari, ai quali sono state destinate, nel 2010, circa 119.000 ore di formazione. Questo impegno garantisce, ogni anno, oltre 7 milioni di ore di apertura al pubblico. La tutela medica e legale è assicurata da circa 6.000 tra avvocati e medici convenzionati sul territorio.

Importante è anche la rete del Patronato all'estero: 332 uffici, 650 operatori, oltre 415.000 ore di apertura al pubblico, composto in gran parte da nostri concittadini emigrati per lavoro e residenti all'estero o da loro superstiti. Con il drastico ridimensionamento dei Consolati, i Patronati costituiscono spesso l'unico punto di contatto con lo Stato italiano.

IL FINANZIAMENTO DEL PATRONATO

L'attività del Patronato, come certificata annualmente dal Ministero del lavoro, è finanziata in parte dall'Associazione promotrice, in parte dal Fondo patronati, gestito dal Ministero del Lavoro e alimentato con il prelievo dello 0,226%, sul gettito dei contributi assicurativi versati annualmente da lavoratori e datori di lavoro a Inps, 22 Inpdap e Inail.

Il Fondo patronati che è già stato ridotto di 35 milioni annui nel 2015, reso strutturale nel 2016 abbassando il prelievo sul gettito contributivo di lavoratori e imprese da 0,226 a 0,207; con la Legge di stabilità attualmente presentata dal Governo si propone un ulteriore taglio di 48 milioni che diviene strutturale con un ulteriore abbassamento dell'aliquota a 0,183. Ciò comporta un abbassamento strutturale del Fondo Patronati di 83 milioni passando dai previsti 430 milioni circa a 347 milioni.

Il Fondo patronati viene ripartito tenuto conto della quantità di attività svolta da ciascuna organizzazione, come da riscontri del Ministero del lavoro, che verifica anche la rispondenza degli uffici ai parametri stabiliti dalla legge.

Tuttavia, tali rimborsi coprono soltanto circa il 30 % dell'attività complessivamente svolta, mentre per il restante 70% non è previsto alcun finanziamento, pur permanendo l'obbligo alla gratuità del servizio in capo ai Patronati.

Inoltre, a seguito del processo di telematizzazione totale avviato dall'Inps, i Patronati stanno gestendo un'affluenza straordinaria di cittadini che si sono rivolti a loro per avere assistenza. L'Inps, infatti, non ha tenuto nella giusta considerazione la scarsa alfabetizzazione informatica che riguarda il 50-55% della popolazione italiana. Non è bastato fornire agli utenti un Pin per mettere in condizione automaticamente milioni di persone di interloquire con l'Istituto previdenziale.

I Patronati stanno affrontando questo strutturale aumento di richieste di intervento senza avere nessun riconoscimento economico, ma anzi hanno dovuto assumere molto personale, con conseguenti maggiori oneri a carico delle organizzazioni promotrici.

L'impegno dei Patronati in questo processo di cambiamento ha favorito, di fatto, la riorganizzazione e la riduzione del personale nei principali Enti di previdenza. Di tutto questo hanno beneficiato anche le Amministrazioni locali che, non a caso, invitano i cittadini a rivolgersi ai Patronati per espletare le pratiche necessarie per poter accedere ai servizi sociali dalle medesime erogate.

Pertanto, è profondamente errato sostenere che i Patronati rappresentino una risorsa finanziaria per le organizzazioni promotrici. Infatti, come dimostrano anche i bilanci – che sono pubblici e che vengono presentati ogni anno al Ministero del lavoro – senza il significativo sostegno delle Organizzazioni promotrici, l'esercizio non potrebbe risultare in pareggio, ma anzi esprimerebbe indubbiamente situazioni di grande sofferenza.

Sono, dunque, le organizzazioni promotrici a sostenere economicamente l'attività dell'istituto di servizio ai cittadini e non viceversa.

E' evidente da tutto ciò che una riduzione ulteriore del fondo patronati o una sua rimodulazione sul presupposto, non corretto, della onerosità del finanziamento pubblico, in realtà produrrebbe l'effetto di colpire drammaticamente la tutela gratuita garantita ai cittadini, soprattutto a quelli più bisognosi.

Infatti, lo sforzo organizzativo messo in atto da tutte le organizzazioni promotrici per fornire una risposta qualificata agli oltre dodici milioni di persone che i Patronati 33 aiutano gratuitamente ogni anno, non sarebbe assolutamente sostenibile in presenza di un indebolimento del finanziamento pubblico ed esporrebbe i cittadini medesimi all'azione di reti di intermediazione speculative, costose e lobbistiche, facendo perdere loro le garanzie della gratuità, della trasparenza dei percorsi, della certezza del diritto, ma anche della stessa legalità nell'accesso alle prestazioni sociali. Garanzie che solo i Patronati, regolamentati per legge, possono assicurare.

Come lo stesso Giuliano Amato ha riconosciuto nella sua relazione sui patronati, "sembra in ogni caso assai dubbio ripetere il taglio del finanziamento, già effettuato nel 2010, se non altro perché non si vede come esso possa andare legittimamente a beneficio del bilancio dello Stato. Si tratta, infatti, non di tributi, ma di quote di contributi obbligatori

che, ove ridotte, dovrebbero tornare al monte contributi. Sono caso mai utili modifiche volte a migliorare l'efficienza del sistema e a ridurre lo spazio per il "free riding" dei patronati meno efficienti a danno dei più efficienti. Ciò può avvenire prevedendo per l'allocatione del finanziamento criteri non solo quantitativi, ma anche qualitativi".

Tale processo di riforma del sistema, nell'ottica di definire e garantire il rispetto di precisi standard qualitativi è ormai quasi concluso: nasce così una rete di controllo che unisce Ministero, enti previdenziali e patronati stessi.

MAGGIOR DETTAGLIO SULLE ATTIVITÀ DEL PATRONATO

Il Patronato eroga gratuitamente servizi di consulenza, informazione, assistenza e tutela in favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani e stranieri, per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione. Il Patronato non svolge alcuna attività di carattere commerciale. Gli ambiti nei quali i Patronati svolgono la loro attività sono:

PREVIDENZA: trattamenti pensionistici (anzianità, vecchiaia, inabilità, superstiti e complementari), ricongiunzione contributiva, riscatto di periodi di studio o lavoro, ricostituzione e supplementi, accredito di contributi figurativi, indennità di disoccupazione (agricola ordinaria e con requisiti ridotti), assegni familiari e assegni al nucleo familiare, regolarizzazione della posizione contributiva, indennità di maternità, autorizzazione ai versamenti volontari, dichiarazioni reddituali, ecc.;

DANNI DA LAVORO E TUTELA DELLA SALUTE: riconoscimento infortunio non denunciato, riconoscimento malattia professionale, richiesta pagamento indennità temporanea, infortunio in itinere, riconoscimento del danno biologico, riconoscimento del diritto a rendita, pensione privilegiata, revisione attiva e passiva, equo indennizzo, riconoscimento causa di servizio, riconoscimento postumi, assegno funerario, ecc.;

TUTELA SOCIO-ASSISTENZIALE: assegno di maternità, riconoscimento delle prestazioni legate all'invalidità civile, indennità di frequenza, assegno sociale;

REGOLARIZZAZIONE DEGLI IMMIGRATI: su richiesta del Ministero degli Interni, a seguito di convenzioni stipulate con lo stesso, 44 i Patronati hanno realizzato diverse campagne annuali per la richiesta e il rinnovo del permesso di soggiorno, il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, il ricongiungimento familiare per i lavoratori migranti, ecc... e di riconoscimento dei diritti previsti dalle leggi e dalle convenzioni internazionali.

Negli ultimi anni i Patronati hanno sottoscritto convenzioni specifiche con il Ministero degli Interni.

ATTIVITÀ GIUDIZIARIA: il Patronato assicura assistenza legale tramite propri legali convenzionati, per i ricorsi giudiziari presso il Tribunale del Lavoro (giudizi di merito), contro gli enti previdenziali qualora un diritto sia negato, nonostante ne ricorrano le condizioni. Il Patronato presenta anche ricorsi di legittimità alla Corte di Cassazione e promuove giudizi sulla legittimità costituzionale delle norme emanate. I ricorsi - sia di merito che di legittimità - si concludono con una elevata incidenza positiva.

ASSISTENZA MEDICO LEGALE: diverse prestazioni previdenziali o assistenziali previste sono riconosciute a condizione che il lavoratore si trovi in un determinato stato di invalidità (assegno d'invalidità; pensione di inabilità; assegno e pensione per gli invalidi civili; assegno per il nucleo familiare e pensione di reversibilità per il figlio maggiorenne inabile; assegno di accompagnamento; risarcimento del danno dei postumi di invalidità permanente causata da infortunio sul lavoro o malattia professionale; ecc.).

In tali casi il Patronato - qualora la domanda venga respinta in prima istanza - assiste il lavoratore o il pensionato interessato tramite un proprio medico legale, il quale verifica il suo stato di invalidità e - se ne riscontra i presupposti validi per ottenere la prestazione - redige apposito certificato medico, che il Patronato utilizza per avanzare relativo ricorso medico-legale.

Alla visita collegiale medico legale, conseguenza del ricorso, partecipa anche il medico del Patronato, con l'obiettivo di ottenere una oggettiva ed equa valutazione dell'invalidità del ricorrente.

Il patrimonio umano e professionale dei patronati: attualmente, la rete dei patronati garantisce l'apertura e la gestione di circa 6.340 uffici in Italia, oltre 12.500 recapiti, con 10.072 operatori e 14.973 collaboratori volontari. Questo impegno garantisce, ogni anno, oltre 7 milioni di ore di apertura al pubblico. Importante è anche la rete dei patronati all'estero: 332 uffici, 650 operatori, oltre a 415.000 ore di apertura al pubblico. Con il drastico ridimensionamento dei Consolati, i Patronati costituiscono, spesso, l'unico punto di contatto con lo Stato italiano.

Quanto risparmia la Pubblica Amministrazione

Per garantire lo stesso livello di servizio e accessibilità, che è attualmente assicurato dalla capillare rete di sportelli dei patronati, la Pubblica amministrazione dovrebbe aprire 6.142 nuovi uffici permanenti, senza considerare altrettanti "uffici di recapito temporanei", attualmente gestiti grazie anche al contributo di migliaia di collaboratori volontari, di cui si avvalgono i patronati nello svolgimento della loro attività, messi a disposizione dalle rispettive organizzazioni promotrici.

Senza l'aiuto dei patronati, Inps, Inail e Ministero degli Interni dovrebbero aumentare complessivamente gli organici di 6.082 persone a tempo pieno, che significa:

per INPS	+ 5.351
per INAIL	+ 323
per MINISTERO DEGLI INTERNI	+ 408

In termini economici, grazie al sistema dei patronati, la Pubblica Amministrazione risparmia, ogni anno, oltre 657 milioni di euro, così ripartiti:

per INPS	= 564 milioni di euro
per INAIL	= 63 milioni di euro
per MINISTERO DEGLI INTERNI	= 30,7 milioni di euro

Queste sono valutazioni che scaturiscono da indicatori e parametri ricavati da bilanci e da altra documentazione ufficiale degli Enti.

Inoltre, presumibilmente, ai conti del primo anno di attività, la Pubblica Amministrazione deve farsi carico di ulteriori 36,8 milioni di euro, necessari per attrezzare adeguatamente i

nuovi uffici e per formare il personale aggiuntivo.

Attualmente, il costo dell'attività dei patronati come evidenziato è nettamente inferiore ai risparmi ottenuti dalla Pubblica Amministrazione grazie al nostro lavoro.

LA LEGISLAZIONE CHE NEL TEMPO HA DETTATO COMPITI E FUNZIONI DEL PATRONATO

Il Patronato rinasce nel 1947 con l'approvazione del d.l.c.p.s. n. 804/1947 ratificato dalla legge 17-4-1956 n. 561 ed integrato dalla legge 27-3-1980, n. 112.

L'art. 1 del d.l.c.p.s. 804 del 1947 definisce i compiti degli Istituti di patronato; ad essi spetta «l'esercizio dell'assistenza e della tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere 66 previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, nonché la rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni o collegi di conciliazione».

La normativa del 1947 conserva le caratteristiche di fondo del Patronato come definite dalla legislazione dei decenni precedenti:

- il principio della molteplicità degli istituti di patronato (oggi sono 29);
- la necessità dell'approvazione del Ministero del lavoro per l'esercizio della funzione di tutela;
- la vigilanza dello stesso Ministero sulle modalità di funzionamento e sulle attività svolte;
- lo stretto collegamento tra Patronato e soggetto promotore (i sindacati dei lavoratori e delle imprese, le associazioni dei lavoratori dipendenti e quelle dei lavoratori autonomi);
- la gratuità del servizio garantito a chi si rivolge ai suoi uffici;
- l'obbligo di assicurare la tutela anche ai lavoratori non iscritti all'associazione promotrice del patronato a cui ci si rivolge.

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

La legge n. 112 del 1980 sancisce la personalità giuridica di diritto privato del Patronato, che svolge un'attività di assistenza e di rappresentanza di interessi nei confronti degli Enti previdenziali a favore di cittadini, lavoratori, giovani, pensionati, migranti, italiani residenti all'estero ecc... per l'ottenimento di prestazioni previdenziali o assistenziali come stabilite dalla legislazione vigente. La persona interessata conferisce al Patronato la rappresentanza dei suoi interessi attraverso la sottoscrizione di un "mandato di patrocinio" i cui contenuti essenziali sono fissati nell'art. 4 del d. interm. 26-6-1981.

Tra le funzioni attribuite ai patronati rientrano quelle previste nella legislazione in materia di asilo politico, di ingresso e di soggiorno dei cittadini extracomunitari (l. 30/12/1986 n. 943; l. 28/2/1990 n. 39).

Rilevante per l'evoluzione del ruolo degli Istituti di patronato è stata la legge n. 241 del 1990 sull'applicazione della trasparenza amministrativa e la partecipazione al procedimento. L'art. 9 in particolare consente l'intervento del Patronato in rappresentanza

degli assistiti nel corso delle procedure amministrative, per prendere visione degli atti e svolgere un'attività di stimolo mediante presentazione di memorie, documenti suppletivi, elementi di fatto, svolgendo la funzione di "difensore civico".

La riforma della legge sulla assistenza, legge n. 328/2001, ha stabilito nuovi compiti del Patronato sul territorio, a sostegno del welfare locale.

La natura delle attività svolte dal Patronato è delineata con chiarezza dalla sentenza n. 42/2000 della Corte Costituzionale. Chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità del referendum abrogativo, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 42/2000 dichiarò l'inammissibilità della richiesta di referendum stesso sancendo che agli "Istituti di 77 patronato e di assistenza sociale 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 e.. 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 e tale garanzia... accanto all'aspetto sostanziale, prevede 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 legge 152 del 2001 amplia le funzioni del Patronato e gli consente, tra l'altro, di sottoscrivere convenzioni con gli organismi comunitari, al fine di sviluppare una cittadinanza europea attiva e consapevole (ci si domandi quanti italiani conoscono la Carta dei diritti fondamentali o conoscano le opportunità di studio e di lavoro in Europa, cosa sia la Carta sanitaria europea...).

La stessa legge attribuisce al patronato il compito di offrire consulenza in materia di risparmio previdenziale, per lo sviluppo della previdenza complementare.

Bologna, Novembre 2015