

## PER CONOSCERE L'ITAL Breve storia del Patronato della UIL

di Gianni Salvarani

Vice Presidente dell'Istituto di Studi Sindacali UIL

Solo con l'avvento della Repubblica, conquistata con la Resistenza, anche in Italia i diritti, le tutele e la pratica della solidarietà per i lavoratori e i cittadini sono diventati tali, non più quindi elargiti dal "buonismo" dei governanti o per gentile concessione dal sistema di potere, così com'era stato fin da prima dell'unità d'Italia e durato sino alla caduta del fascismo. E' stata, infatti, una faticosa conquista che i lavoratori, sostenuti dai cittadini delle classi povere, hanno potuto raggiungere pagando salatissimi prezzi in sacrifici, sofferenze e tanti, troppi, morti sia nelle lotte che sul lavoro. La legislazione ha cominciato ad occuparsi dei diritti di chi lavora solo nel 1904 varando la prima legge contro gli infortuni sul lavoro le provvidenze previste, con un altro intervento legislativo del 1917, furono estese anche ai lavoratori agricoli. Il testo prevedeva anche un primo embrione di normativa per il riconoscimento e funzionamento di un Patronato, facendo esplicito riferimento ad organizzazioni preposte alla tutela dei diritti dei lavoratori infortunati.

La legislazione prodotta durante il ventennio fascista segue la strada della gentile concessione e della costituzione d'apparati funzionali alla dittatura, così com'è avvenuto per la presenza dei sindacati. Con la Liberazione e la costruzione delle strutture dello Stato democratico e delle forme organizzate della società, nel sociale si è arrivati alla conquista della libertà di associazione consentendone la libera promozione e costituzione da parte dei lavoratori e dei cittadini.

Dopo la nascita del sindacato unitario, avvenuta con il patto di Roma del 1944, la Confederazione dette il via alla ricostituzione delle categorie e delle strutture territoriali, le Camere del lavoro, decidendo nel 1945 di dar vita al Patronato costituendo l'Istituto Nazionale Confederale di Assistenza – INCA-, analogamente fecero le ACLI che pur avendo finalità diverse dal sindacato ritennero ugualmente di ampliare il loro impegno nel sociale con la costituzione di un loro Patronato.

L'attività dei Patronati, quello unitario dei sindacati e quello delle ACLI, fu disciplinata con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 804 del 29 luglio 1947. Questo decreto è stato il provvedimento fondamentale per la nascita ufficiale dei Patronati, per lo svolgimento della loro attività fissandone i compiti, le materie e i termini di come operare.

All'art. 1 il comma 1 della legge stabiliva che "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 ai collegi di conciliazione, spetta agli Istituti di Patronato e di Assistenza Sociale."

All'articolo 2 era specificato come potevano essere costituiti i Patronati "Gli Istituti di Patronato e Assistenza Sociale possono essere costituiti e gestiti soltanto da

associazioni di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano affidamento di provvedervi con mezzi adeguati.”.

Il decreto pose con nettezza dei paletti entro i quali il patronato poteva muoversi e se oggi alcuni sono superati i principi ispiratori hanno ancora piena validità.

La rottura dell'unità sindacale giunta nel pieno di un'intensa e delicata attività unitaria fu come un terremoto che provocò, oltre il disorientamento fra gli operatori del Patronato, anche molti problemi logistici, di cambio e risistemazione delle sedi, richiedendo un impegno e un'attenzione particolare verso le pratiche già in possesso dei singoli uffici. Dopo un periodo di transizione dalla scissione alla costituzione delle altre Confederazioni, anche parte delle strutture dei Patronati si accodarono ai processi fondativi, mantenendo in piedi le proprie sedi e soprattutto un legame con chi aveva dato loro il mandato d'intervento. Il tempo naturalmente giocò a favore di quanti rimasero agganciati alla CGIL con un triplo vantaggio: il primo di aver conservato la stragrande maggioranza delle sedi, il secondo quello derivante dalla titolarità delle pratiche e il terzo dall'usufruire, quasi senza concorrenza, del tempo intercorso fra le scissioni e il varo di un patronato alternativo, in alcune zone sommandovi anche quello di attesa del riconoscimento prima di poter operare.

Questo vantaggio pesò molto sull'attività dei patronati costituiti dalla UIL e dalla CISL dopo la loro fondazione avvenuta nel 1950, perché costruire una presenza che non fosse più all'interno della Camera del Lavoro o legata alla CGIL significava dover aggiungere ulteriori elementi di chiarimento sul perché anche nell'operare in favore dei bisogni più elementari vi dovevano essere presenti tre Patronati diversi.

La UIL nacque il 5 marzo 1950 e nel gennaio 1951 ponendosi il problema di come fornire strumenti adeguati di assistenza per i lavoratori promosse la costituzione unitamente all' ENDAS (l'Ente di promozione dei lavoratori costituito dal PRI) dell'Istituto Tutela ed Assistenza Lavoratori – ITAL- che ottenne il riconoscimento, indispensabile per poter legalmente operare, dal Ministro di lavoro il 16 febbraio 1952

Nell'atto costitutivo viene specificato l'oggetto sociale dell'ITAL quello di:

“...assistenza e della tutela gratuita dei lavoratori e loro aventi causa per il conseguimento delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, nonché la rappresentanza dei lavoratori che ne abbiano rilasciato il mandato davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni, a collegi di conciliazione e in sede giurisdizionale con l'osservanza delle norme in vigore”. Nell'atto era specificato anche che il sindacato aveva predisposto e attuato un piano di assistenza sociale in favore dei lavoratori, attraverso le Camere Sindacali presenti nel territorio.

Il 7 marzo del 1951 il Lavoro Italiano riportava la notizia di una riunione del Comitato Esecutivo della UIL nel quale erano stati discussi una serie di problemi posti dal Comitato Direttivo di fine febbraio affinché vi si ponesse mano per trovare una rapida soluzione. Il deliberato richiamava l'attenzione sulla necessità “d'attuazione di una politica emigratoria che si preoccupi di a) preparare

professionalmente i lavoratori che dovranno emigrare b) istituire nei Paesi d'emigrazione servizi che prestino ai nostri lavoratori una costante e attiva opera di assistenza sociale..... “ un orientamento di grande lungimiranza dell'organizzazione che aveva da poco costituito l'ITAL come strumento per conseguire gli stessi fini per il momento solo in Italia, ma che negli anni avrebbe dovuto occuparsi anche dei bisogni di questi lavoratori e delle loro famiglie.

Il 27 ottobre 1951 la UIL fece affiggere in tutta Italia un manifesto intitolato “Cosa vuole la UIL” contenente le principali rivendicazioni che il nuovo sindacato si poneva e per il raggiungimento degli obiettivi indicati chiedeva ai lavoratori l'adesione al suo progetto. Tra le rivendicazioni poneva : “il controllo del sindacato sugli istituti previdenziali e assistenziali per i lavoratori “

Pur tra mille problemi organizzativi ed economici “l'avventura UIL” e con essa quella dell'ITAL proseguiva, anche senza garanzie politiche e risorse, ponendo le basi per una sua forte presenza nel campo della tutela legalizzata dei lavoratori dopo il riconoscimento ottenuto.

Il 23 giugno del 1952 il Lavoro Italiano pubblica il testo del telegramma inviato dal sen. Leopoldo Rubinacci Ministro del Lavoro con il quale si dà notizia dell'avvenuto riconoscimento dell'ITAL. “Sono lieto di comunicare di aver oggi firmato il decreto di riconoscimento dell'Istituto di Assistenza e Tutela dei Lavoratori”, a nome della Segreteria Confederale rispose Italo Viglianesi “esprimendo vivi ringraziamenti”. La pubblicazione del decreto avvenne, in estratto, sul n. 147 della Gazzetta Ufficiale. Subito dopo il riconoscimento il Comitato Direttivo della UIL nominava il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto e il 15 luglio la segreteria della UIL insediava il Presidente, sen. Luigi Carmagnola il vicepresidente prof. Giovanni Gatti e i membri del Comitato Esecutivo, del Collegio Sindacale eletti dal Consiglio di Amministrazione.

Espletati tutti gli adempimenti formali e sostanziali il Patronato poteva funzionare ed iniziare quel lungo cammino che ancora oggi lo vede procedere con passo sicuro e spedito sempre verso nuovi e più ambiziosi traguardi.

Tornando alla situazione di allora occorre considerare che come lo Stato per riorganizzarsi e poter funzionare rapidamente, dato che il mondo si era ampiamente rimesso in moto e chi non si adeguava rischiava di restare irrimediabilmente staccato, fu costretto ad utilizzare non solo funzionari, impiegati e semplici operatori che erano stati semplici aderenti al regime fascista od obbligati ad iscriversi per non perdere il posto di lavoro, ma anche dirigenti e funzionari di grado più elevato, purchè non si fossero macchiati di delitti particolarmente gravi, non avendo forze sufficienti per sostituirli e soprattutto confidando nella loro serietà, nella deontologia professionale e nell'essere convinti servitori dello Stato, non di un governo o peggio di un regime. Era ovvio che senza l'apporto di queste centinaia di migliaia di pubblici dipendenti lo Stato, le sue articolazioni e le altre forme organizzate della società non sarebbero mai decollate.

Così fu anche per tutte le altre attività sociali e dei Patronati.

Infatti, la mancanza di personale specialistico pose anche al Patronato il problema del reclutamento dei collaboratori e della dirigenza tecnico-amministrativa, quella politica non aveva bisogno di particolari ricerche disponendo delle forze provenienti dal sindacato, infatti, se i primi presidenti dell'Istituto furono tre padri fondatori della UIL Carmagnola, Gattamorta e Vanni, tre protagonisti della nascita della Confederazione, i successivi sono stati tutti prescelti tra i componenti il gruppo dirigente dell'organizzazione che man mano si è formato e innovato.

Al congresso confederale della UIL del 1953, tenutosi a Roma dal 6 all'8 dicembre, oltre alla relazione generale di Viglianesi, quella sindacale di Vanni, organizzativa di Raffo, fu presentata da Carmagnola una relazione sull'assistenza e la previdenza, esponendo quelle che erano, a giudizio della UIL, le caratteristiche del sistema italiano e anche sulla base dell'esperienza maturata alla presidenza dell'ITAL quelli che sarebbero dovuti essere gli interventi "correttivi per poter determinare, in un sistema democratico e in virtù delle disposizioni dettate dalla stessa Costituzione, una reale aderenza alle esigenze primarie della classe lavoratrice....per quanto riguarda le malattie professionali e degli infortuni sul lavoro, della previdenza pensionistica, oltre quella d'invalidità e vecchiaia, delle assicurazioni e dell'assistenza ai disoccupati, degli assegni familiari, per i malati di tubercolosi e gli emigranti..."

Lo sviluppo del Patronato era legato, ieri come oggi, alla preparazione e formazione del personale addetto e dei quadri. La formazione che era, ed è ancora, alla base di tutta l'attività del Patronato, nei primi anni avveniva utilizzando gli esperti e le esperte trovate nel territorio, attuando una sorta di formazione sul campo, facendo girare in una regione o, quando vi era la possibilità aggiungendovene anche una limitrofa, chi sapeva e poteva trasmettere l'insegnamento a coloro che avrebbero dovuto garantire la presenza dell'Istituto nella provincia. Con la crescita della UIL erano veicolati all'ITAL sempre maggiori flussi di lavoratori che avevano bisogno d'assistenza, il pericolo che in quel momento l'Istituto correva era di veder crollare i formatori "porta a porta" sotto il peso dell'aumento enorme del lavoro e quindi non riuscire più a coprire le richieste di presenze e i servizi da rendere nelle tante nuove sedi da aprire. L'attività formativa "artigianale" pur fra mille difficoltà andò avanti per alcuni anni, infatti, dal riconoscimento al primo corso ufficiale di formazione per operatori ITAL passarono sei anni, il corso fu tenuto a Grottaferrata nel 1958.

L'ITAL ebbe la fortuna di trovare come primo direttore generale un funzionario statale di grande esperienza maturata come direttore di un ramo d'attività del Patronato del regime, ma soprattutto perché aveva la mentalità giusta, adeguata al momento attraversato, famosa restò la sua direttiva di rivoltare le buste, in altre parole per risparmiare gli operatori ITAL dovevano riutilizzare le buste della corrispondenza che ricevevano rivoltandole e costruendone delle nuove in modo da non doverle comprare. In tempi di carestia questa ed altre tecniche erano indispensabili per poter sopravvivere, ma soprattutto erano d'insegnamento per la formazione di una coscienza militante, d'attaccamento all'Istituto, di responsabilizzazione sul lavoro e ad esser sempre puntuali verso l'utente. Anche per

l'ITAL i tempi duri dell'apprendistato volgevano al termine, la sua presenza sul territorio e come interlocutore degli Enti previdenziali stava diventando istituzionale. Gli anni del boom economico, dell'affermazione della politica delle riforme, dei grandi cambiamenti nella società e della conquista di nuovi diritti da parte dei cittadini in genere e dei lavoratori in particolare facevano sì che anche il Patronato si modificasse e ampliasse la sua sfera di competenza e d'azione.

L'ITAL passò rapidamente dal fornire assistenza ai lavoratori per il conseguimento delle prestazioni previdenziali, all'esercitare una funzione di tutela e sostegno per l'ottenimento dei diritti sociali e civili, estendendone l'attività fino alla generalità dei cittadini italiani e stranieri in Italia come all'estero. L'adeguamento statutario, la modifica del rapporto con le strutture UIL e con gli operatori, passati alle dipendenze delle Camere Sindacali Provinciali, l'intensificazione dei programmi di formazione, l'ampliamento delle presenze all'estero e la costituzione delle Associazioni nei singoli Paesi, hanno fatto fare organizzativamente un notevole passo avanti all'intera struttura. Con la formazione continua, e la totale informatizzazione dell'attività ha portato il Patronato ad un livello, riconosciuto, d'eccellenza. Negli ultimi quindici-ventanni di fronte ai continui cambiamenti della domanda civile e sociale l'ITAL è sempre stata pronta nel fornire le risposte più adeguate. Il suo trasformarsi nel "Patronato dei Cittadini" operando a tutto campo, svolgendo un'attività che si riconosceva sempre di più al dettato dell'articolo 38 della Costituzione, gli ha consentito di raggiungere una dimensione che la vede presente in 27 Paesi del mondo, in tutti i continenti, con oltre 1000 tra uffici e recapiti, oltre 1800 operatori e con più di un milione di persone che ogni anno trovano negli uffici ITAL la giusta soluzione ai loro problemi.

Proprio questa scelta e soprattutto l'operare nel territorio ha portato l'azione del Patronato ad essere più incisiva ed efficace, rappresentando sempre più e meglio le istanze non solo dei lavoratori e dei pensionati, ma di tutti i cittadini, in tutte le sedi di confronto: Enti previdenziali, Parlamento, Ministeri competenti etc. contribuendo al miglioramento dei servizi e della legislazione sociale, qualificando il proprio ruolo e con esso tutta l'attività svolta. Un modo di operare che ha ulteriormente rafforzato la presenza dell'ITAL in Italia e all'estero, che ha consentito di occuparsi dei bisogni larghi e diffusi dei cittadini, di affrontare adeguatamente le nuove emergenze sorte dai mutamenti della società, contribuendo a rendere lo Stato più solidale e socialmente avanzato nei confronti di tutti i cittadini indipendentemente dal colore della pelle, della religione e della condizione economica.

L'adozione del bilancio sociale quale strumento conoscitivo e di dialogo come metodo per rappresentare tutta l'attività dell'Istituto andando, quindi, ben oltre i soli aspetti contabili, la scelta di fare della carta dei valori il modo comportamentale per esprimere e praticare la solidarietà, la trasparenza e la correttezza del proprio agire in tutti gli interventi, fanno d'ogni sede e di ogni operatore dell'ITAL un punto di riferimento d'eccellenza per fornire gratuitamente risposte a tutti i bisogni sociali, previdenziali e assistenziali di tutti i cittadini.

Mini cronologia degli interventi legislativi sui Patronati e d'intorni.

- 1904 Legge contro gli infortuni sul lavoro
- 1917 Estensione della legge contro gli infortuni al settore agricolo e prime indicazione sull'attività di Patronato
- 1923 Legge del 11/2/1923n.432 Modifiche e integrazioni alla legge del 1917
- 1925 Legge sulla regolamentazione dell'attività medico legale e per la costituzione dell'Opera Nazionale Dopolavoro.
- 1927 Il regime fascista istituzionalizza la presenza e l'attività del Patronato Nazionale per l'Assistenza Sociale
- 1935 Decreto ministeriale per una nuova disciplina per i Patronati.
- 1945 La CGIL unitaria costituisce il Patronato: l'INCA  
Con analoga iniziativa le ACLI fondano il loro Patronato
- 1947 Decreto del Capo provvisorio dello Stato sulla costituzione e funzionamento dei Patronati 29/7/1947 n.804
- 1951 Costituzione dell'ITAL
- 1952 Riconoscimento dell'ITAL il 18/6/1952 in G.U. n.147
- 1978 Legge di regolamentazione attività amministrativa del cittadino
- 1978 Modifica statuto dell'ITAL
- 1980 Legge del 27/3/1980 n.112 di modifica della personalità giuridica dei Patronati
- 1990 Due interventi legislativi riguardanti il cittadino e lo Stato.
- 1991 Approvazione del nuovo statuto dell'ITAL
- 2000 Sentenza n.24 della Corte Costituzionale sull'art.38 della Costituzione

- 2000 Legge n.328 di ampliamento dei compiti dei Patronati
- 2001 Legge del 30/3/2001 n.152 sulla nuova disciplina per i Patronati
- 2007 Legge del 23/7/2007 di recepimento del protocollo sul Welfare
- 2008 Legge del 10/10/2008 n.193 Sul nuovo ordinamento e funzionamento dei Patronati