



**RELAZIONE SULL'ATTIVITA' DEGLI ISTITUI DI PATRONATO
EX ART. 19 DELLA LEGGE N. 152/2001**

ANNO 2016

PREMESSA

La presente relazione è redatta ai sensi della legge 30 marzo 2001 n. 152 recante “*Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale*”, che all’articolo 19 statuisce che: “*Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale presenta al Parlamento entro il mese di dicembre di ogni anno una relazione sulla costituzione e sul riconoscimento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, nonché sulle strutture, sulle attività e sull’andamento economico degli istituti stessi.*”.

Invero, secondo quanto disposto dall’articolo 15 della legge in parola, compete al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la vigilanza sui Patronati, definiti, al precedente articolo 1, “*quali persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità*”.

Peraltro, la competenza ministeriale in tema di vigilanza sull’ordinamento e sulla gestione finanziario-contabile degli Istituti di patronato è stata da ultimo confermata in capo alla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative dal decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2017, n. 57, concernente il “*Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*”.

In considerazione del ruolo sociale assunto e della natura pubblicistica dei compiti espletati (sent. Corte Costituzionale 42/2000), i Patronati, oltre ad essere sottoposti alla suddetta vigilanza statale, risultano destinatari di apposito finanziamento, di cui all’articolo 13 della medesima legge.

Al riguardo, con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 10 ottobre 2008, n. 193, è stato adottato il “*Regolamento per il finanziamento degli istituti di patronato, ai sensi dell’articolo 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152*” che ha previsto che la ripartizione delle somme occorrenti per la regolare operatività dei Patronati avvenga secondo un sistema “a punti”, basato sulla valutazione della loro attività e della loro organizzazione.

•

Ciò premesso, con la presente Relazione si riferisce in ordine al periodo temporale di seguito indicato: **1 gennaio – 31 dicembre 2016.**

I. COSTITUZIONE, RICONOSCIMENTO E SCIoglIMENTO DEI PATRONATI

Ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 152/2001, possono costituire e gestire gli Istituti di patronato e di assistenza sociale, su iniziativa singola o associata, le Confederazioni e le associazioni nazionali di lavoratori in possesso di specifici requisiti.

In base al successivo articolo 3, la costituzione e il riconoscimento dei Patronati presuppongono la presentazione al Ministro del lavoro e delle politiche sociali di una domanda da parte dell’associazione promotrice, corredata da un progetto contenente tutte le indicazioni finanziarie, tecniche e organizzative per l’apertura di sedi sul territorio nazionale.

La costituzione degli Istituti è approvata con decreto ministeriale entro novanta giorni dalla data di presentazione della suddetta domanda. Entro un anno dalla data della domanda di riconoscimento, una volta accertata la realizzazione del citato progetto, è concesso il riconoscimento definitivo.

Gli Istituti di patronato e di assistenza sociale che abbiano ottenuto tale riconoscimento definitivo, hanno l'obbligo di iscrizione nel registro delle persone giuridiche presso la prefettura del luogo ove hanno la sede legale e svolgono la loro attività.

Invece, in materia di commissariamento e scioglimento, il fondamento normativo è rappresentato dall'articolo 16 della legge n. 152/2001, che contempla al comma 1, in caso di gravi irregolarità amministrative o di accertate violazioni dei compiti istituzionali da parte dei Patronati, la nomina di un commissario per la gestione straordinaria delle attività di consulenza, di assistenza e di tutela e, al comma 2, le ipotesi per le quali procedere allo scioglimento degli Istituti ed alla nomina di un liquidatore.

In tema di costituzione e scioglimento dei Patronati, occorre segnalare l'impatto operato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che, ponendosi nell'ambito della riforma complessiva di detti Istituti, ne ha innovato l'assetto ordinamentale, mediante:

- la modifica del requisito minimo di presenza sul territorio nazionale, sia per i soggetti promotori che per i Patronati;
- l'introduzione, per entrambi, di un requisito minimo di presenza anche all'estero;
- l'aggiunta di una ulteriore ipotesi di scioglimento, rinvenibile qualora un Istituto di patronato abbia realizzato per due anni consecutivi attività rilevante ai fini del finanziamento di cui all'articolo 13, comma 7, lettera b), della legge n. 152/2001 sia in Italia sia all'estero, in una quota percentuale accertata in via definitiva dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali inferiore all'1,5 per cento del totale.

*

Nell'annualità 2016 non sono stati costituiti ulteriori Patronati e pertanto, gli Istituti esistenti sono 23.

Nel periodo temporale di riferimento si è provveduto:

- all'avvio di n. 1 procedura di liquidazione che ha coinvolto il Patronato FASA, a fronte dell'autonoma deliberazione, dallo stesso assunta, di cessazione dell'attività. Con D.M. 13 gennaio 2016 l'Istituto è stato, quindi, sciolto ed è stato nominato liquidatore il dott. Beniamino Pisano, successivamente sostituito, per impossibilità da questi dichiarata, dal dott. Rolando Antonelli in virtù del Decreto ministeriale del 13 aprile 2016;
- alla realizzazione di n. 1 fusione per incorporazione del Patronato ITACO nel Patronato EPASA, che ha generato - sulla base della dichiarata volontà degli Istituti in questione - il

Patronato "EPASA-ITACO Cittadini e Imprese". Dunque, con nota direttoriale prot. n. 5934 del 20 aprile 2016, si è proceduto, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 152/2001, all'approvazione dello Statuto del nuovo Patronato.

Inoltre, nell'annualità in esame è proseguito l'*iter* concernente la liquidazione di n. 3 Patronati, sciolti in anni precedenti, nell'ordine: Patronato FAMIGLIA ITALIANA (D.M. 20 dicembre 2013), Patronato FENALCA (D.M. 27 ottobre 2015) e Patronato CLAAI (D.M. 1 dicembre 2015), mentre è stata chiusa la procedura liquidatoria inerente il Patronato INFORMATIFAMIGLIA (D.M. 20 dicembre 2012).

2. ATTIVITÀ E STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEI PATRONATI

Ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 152/2001, i Patronati esercitano attività di informazione, di assistenza e di tutela, anche con poteri di rappresentanza, a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa, per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, di immigrazione e emigrazione, previste da leggi, regolamenti, statuti, contratti collettivi ed altre fonti normative, erogate da amministrazioni ed enti pubblici, da enti gestori di fondi di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti dei cittadini italiani o già in possesso della cittadinanza italiana, anche se residenti all'estero. Rientra tra le attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale l'informazione e la consulenza ai lavoratori e ai loro superstiti e aventi causa, relative all'adempimento, da parte del datore di lavoro, degli obblighi contributivi e della responsabilità civile anche per eventi infortunistici.

Il successivo articolo 8 contempla le attività di consulenza, di assistenza e di tutela svolte dagli Istituti di patronato, riguardanti:

- a) il conseguimento, in Italia e all'estero, delle prestazioni in materia di previdenza o quiescenza obbligatorie e di forme sostitutive e integrative delle stesse;
- b) il conseguimento delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale;
- c) il conseguimento delle prestazioni di carattere socio assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione;
- d) il conseguimento in Italia e all'estero, delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare, anche sulla base di apposite convenzioni con gli enti erogatori.

Le attività sopra elencate sono prestate a titolo gratuito, salve le eccezioni stabilite dalla stessa legge n. 152/2001. In ogni caso, sono prestate a titolo gratuito le attività per le quali è previsto il finanziamento pubblico.

Gli istituti di patronato assicurano, altresì, la tutela in sede giudiziaria in virtù dell'articolo 9 della legge in argomento, mentre, in base all'articolo 10, possono svolgere, senza scopo di lucro,

attività diverse da quelle ammesse al richiamato finanziamento. Infine, l'articolo 11 contempla le attività di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero.

In tema di attività poste in essere dagli Istituti di patronato e di assistenza sociale, occorre precisare che il D.M. 10 ottobre 2008, n. 193, all'articolo 6 ha stabilito che *“ai soli fini della ripartizione e successiva erogazione del finanziamento di cui all'articolo 13 della legge, gli interventi di tutela sono quelli indicati nelle tabelle da A a D che costituiscono parte integrante del presente regolamento, ai quali, ove definiti positivamente, è attribuito il punteggio a fianco di ciascuno indicato.”*.

Per quanto attiene, invece, all'organizzazione dei Patronati, questa è disciplinata dagli articoli 7 e 8 del D.M. n. 193/2008. In particolare, il regolamento in questione ha previsto, per gli Istituti di patronato, una struttura organizzativa *“articolata in sede centrale, sedi provinciali ed eventualmente sedi regionali e zonali in Italia e sedi operative all'estero”*, e ha parimenti individuato le modalità di attribuzione del punteggio volto alla valutazione dell'organizzazione delle sedi, come innanzi indicate.

*

Ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c), della legge n. 152/2001, gli Istituti di patronato forniscono, entro il 30 aprile di ciascun anno, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i dati riassuntivi e statistici dell'attività assistenziale svolta nell'anno precedente, nonché quelli relativi alla struttura organizzativa in Italia e all'estero.

In proposito si segnala che, in ordine all'annualità 2016, risultano pervenuti i punteggi dichiarati dai Patronati (il c.d. *dichiarato attività* e il c.d. *dichiarato organizzazione*).

3. VIGILANZA MINISTERIALE SULL'ATTIVITÀ E SULL'ORGANIZZAZIONE DEI PATRONATI

La vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sugli Istituti di patronato e di assistenza sociale, di cui all'articolo 15 della legge n. 152/2001, è esercitata secondo le modalità definite dal D.M. n. 193/2008.

Nello specifico, per quanto attiene al controllo sull'attività e sull'organizzazione dei Patronati, l'articolo 10 del citato D.M. n. 193/2008 prevede che vengano svolte verifiche annuali espletate:

- *“in Italia, dai competenti servizi ispezione del lavoro delle Direzioni provinciali del lavoro”* di cui al comma 1, lettera a), ora Uffici dell'Ispettorato nazionale del lavoro, denominati Ispettorati territoriali del lavoro, a seguito del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, istitutivo dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro;

- “all'estero, dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali con proprio personale che abbia particolare competenza in materia”, come stabilito dalla lettera b) del medesimo comma.

Al fine di uniformare quanto possibile la condotta degli ispettori del lavoro per un'efficace attività ispettiva, invero diversificata sul territorio, ancorché entro gli ambiti ispettivi riconosciuti ed in particolare per consentire, pur nella libera estrinsecazione delle ispezioni, di far sì che i controlli si concludano in tempi ragionevolmente brevi, il 7 agosto 2015 la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative ha diramato un *vademecum* redatto con il supporto degli ispettori del lavoro. Tale documento non pare superato da altre disposizioni provenienti dalla nuova Agenzia, con la quale si è cercato di avere una interlocuzione diretta ai fini dell'efficiamento necessario alla conclusione dell'*iter* di legge per la ripartizione del Fondo.

Come è ovvio, le verifiche ispettive vengono effettuate a posteriori rispetto all'attività svolta, non potendo che afferire a dati degli anni precedenti.

Sono altresì disposte dalla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro ispezioni straordinarie ogniqualvolta vengono riscontrate alcune anomalie nelle dichiarazioni annuali degli Istituti in relazione all'attività istituzionale svolta e vengono comunque programmate ispezioni straordinarie all'estero che possono essere svolte solo una volta acquisite le risorse dal MEF.

Gli esiti degli accertamenti riportati nei verbali conclusivi devono contenere:

1. il punteggio "attività" riconosciuto;
2. il giudizio sulla sussistenza dei requisiti per il riconoscimento del punteggio organizzativo ed i punti attribuiti;
3. la motivazione dell'eventuale annullamento della pratica e del relativo punteggio;
4. le eventuali controdeduzioni del responsabile della sede ispezionata, qualora in disaccordo con i risultati della verifica ispettiva.

Ai fini dell'attribuzione del punteggio attività, di cui alle tabelle allegate al D.M. n. 193/2008, l'ispettore deve verificare che la pratica contenga documentazione di data certa che dimostri l'assunzione di patrocinio, nonché atti idonei a comprovare l'avvenuta definizione positiva da parte dell'Amministrazione competente.

Il riconoscimento del punteggio organizzativo, invece, avviene con il soddisfacimento contemporaneo dei tre requisiti sotto indicati:

1. conformità alla normativa vigente della struttura degli Uffici ove si svolge l'attività della sede;
2. rispetto degli orari minimi di apertura al pubblico;
3. assegnazione di operatori e/o di personale comandato nell'entità e con le modalità stabilite dal D.M. n. 193/2008.

In vista dell'attribuzione del punteggio per l'organizzazione, la sede provinciale deve conseguire almeno 500 punti-attività, mentre la sede zonale almeno 250 punti-attività. Nell'ipotesi in cui le sedi provinciali e zonali non raggiungano il relativo punteggio attività, non ottengono alcun punteggio per l'organizzazione, ferma restando la valutazione dell'attività.

Occorre inoltre considerare che, in base all'articolo 12, comma 1, del D.M. n. 193/2008, qualora questo Ministero abbia constatato una discordanza tra i dati dichiarati dai Patronati e quelli accertati dai funzionari addetti, applica, separatamente sulle tabelle riguardanti l'attività in Italia e l'attività all'estero, i seguenti criteri:

- a) in caso di scostamento fino al due per cento, lo scostamento percentuale viene ridotto del cinquanta per cento;
- b) in caso di scostamento superiore al due per cento ed inferiore o pari al cinque per cento, viene confermata la percentuale di scostamento;
- c) in caso di scostamento superiore al cinque per cento, lo scostamento percentuale viene aumentato del cinquanta per cento.

Tale meccanismo premiante/penalizzante è finalizzato alla valutazione dell'efficienza con la quale sono state poste in essere le funzioni attribuite agli Istituti, ed ha riflessi sull'entità del finanziamento da ripartire.

Altro strumento volto ad incrementare l'efficienza dei servizi resi è il riconoscimento, ai Patronati, di ulteriori 0,25 punti per ogni intervento finanziabile avviato con modalità telematiche e definito positivamente, di cui al successivo comma 2 del citato articolo 12 del D.M. n. 193/2008.

La legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013) ha altresì previsto, in via sperimentale, la medesima valorizzazione anche per gli interventi non finanziati svolti in via telematica individuati dal D.M. 20 febbraio 2013.

Per ogni sede di Patronato ispezionata, gli ispettori, come detto, rilasciano verbale, contenente il totale del punteggio organizzativo e di attività riconosciuto. Le sedi centrali degli Istituti, entro 30 gg. dal rilascio del suddetto verbale, possono proporre istanza di rettifica da inoltrare alla Direzione generale per le politiche previdenziali ed assicurative, che decide entro 120 gg. dalla data di ricezione dell'istanza. Decorso tale termine, in mancanza di una decisione espressa, l'istanza si intende accolta ex art. 10, comma 4, del D.M. n. 193/2008.

Esaurita la fase di verifica dell'attività di tutte le sedi dei Patronati operanti nelle varie Province, le Direzioni Territoriali del Lavoro, oggi Ispettorati territoriali del lavoro, predispongono una relazione riepilogativa del punteggio organizzativo e del punteggio attività con allegate le tabelle debitamente convalidate.

La relazione è inviata poi alla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative che deve provvedere, con scarsità di risorse informatiche, all'assemblaggio ed all'elaborazione dei

dati diretti alla determinazione delle percentuali di ripartizione del finanziamento spettante a ciascun Istituto.

*

Si evidenzia che per l'annualità 2016, come per quelle precedenti, si sono verificate diverse criticità, in particolare legate all'andamento delle verifiche ispettive, che di fatto hanno impedito di procedere alla ripartizione del finanziamento spettante ai Patronati in tempi più rapidi, ancorché difficilmente comprimibili, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 13, comma 2, del D.M. n. 193/2008.

Le problematiche riscontrate hanno, nello specifico, riguardato:

- a) il notevole ritardo con cui gli allora Uffici territoriali del Ministero, oggi Ispettorati territoriali del lavoro, hanno trasmesso gli esiti degli accertamenti ispettivi, nonostante i ripetuti solleciti da parte della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative; ciò ha determinato un ulteriore slittamento dei tempi per la definizione del contenzioso amministrativo e giurisdizionale instaurato avverso i provvedimenti adottati dagli Uffici territoriali a seguito delle verifiche effettuate (istanze di rettifica presentate dai Patronati avverso i verbali ispettivi);
- b) le significative discordanze, alcune delle quali ceppite dagli stessi Istituti di patronato, tra i punteggi per l'attività e l'organizzazione trascritti dagli ispettori sulle tabelle allegate ai verbali di accertamento trasmessi in formato cartaceo, e quelli riportati sui file *excel* riepilogativi che gli Uffici territoriali hanno compilato ed inviato alla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, in alcuni casi solo dopo ripetute richieste; si è pertanto reso necessario un supplemento di istruttoria e una costante interlocuzione con gli Uffici del territorio interessati, al fine di sanare gli scostamenti rilevati;
- c) comportamenti non omogenei da parte degli Uffici, rispetto alle istruzioni ministeriali nella compilazione dei file *excel*, che sono pertanto risultati di difficile lettura spesso necessitando di complessi interventi correttivi che, data la mancanza di risorse informatiche, sono stati effettuati manualmente;
- d) notevole ritardo da parte dell'INPS, sebbene reiteratamente sollecitato, nella trasmissione dei dati relativi all'attribuzione del punteggio telematico pari a 0,25, previsto dall'art. 1, comma 14, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013);
- e) malfunzionamento del programma informatico con il quale vengono acquisiti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali i dati trasmessi dagli uffici territoriali e dagli enti previdenziali, che ha richiesto più interventi di manutenzione e di supporto nella complessa gestione del programma stesso da parte della competente Direzione generale dei sistemi informativi e dell'innovazione tecnologica.

**

A fronte delle criticità sopra esposte, per quanto concerne le risultanze della vigilanza sull'organizzazione e sull'attività svolta dai Patronati in Italia nell'anno 2016, i relativi dati risultano in corso di elaborazione.

Sul punto si segnala che, attese le problematiche riscontrate, l'ultima annualità per la quale si dispone di riscontri definitivi è il 2013; pertanto, nella Tabella I, in ordine alle annualità 2014, 2015 e 2016 è riportato soltanto il punteggio dell'attività dichiarata dai Patronati.

Tabella 1 – punteggi e percentuali di scostamento – ITALIA

ANNO	PUNTEGGI		Percentuale di scostamento
	Punti dichiarati dal Patronato	Punti convalidati dagli ispettori	
2013	6.805.550	6.619.949	2,641
2014	6.920.002		
2015	7.038.904		
2016	7.074.607		

Sulla base della programmazione delle verifiche da compiere presso le sedi centrali dei Patronati, nell'annualità 2016 sono state portate a compimento, da parte della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, le ispezioni presso gli Istituti di patronato AMNIL e ITAL-UIL, svolte, rispettivamente, nel periodo 14 marzo-28 aprile e 19 luglio-21 novembre.

Le ispezioni, finalizzate - secondo quanto previsto dall'articolo 7 del D.M. 10 ottobre 2008, n. 193 - alla valutazione della idoneità a svolgere il compito di programmare, coordinare e controllare l'attività dell'intera struttura organizzativa, nonché di garantire l'efficienza e la qualità dei servizi previsti dalla legge n. 152/2001, hanno riguardato in particolare:

- l'applicazione delle norme statutarie e funzionamento organi collegiali;
- la verifica del personale in forza alle sedi centrali;
- la verifica del livello di informatizzazione;
- la verifica dell'efficacia dei controlli della sede centrale nei confronti delle sedi periferiche;
- i criteri di selezione del personale, formazione e corsi di aggiornamento;
- la verifica della documentazione contabile.

Gli accertamenti in questione hanno avuto esito positivo in quanto le funzioni espletate dalle sedi centrali interessate sono risultate in linea con il disposto regolamentare.

Nel complesso, quindi, gli accertamenti hanno evidenziato che le sedi centrali degli Istituti ANMIL e ITAL-UIL hanno coordinato funzionalmente quelle regionali, provinciali e zonali, e supportato le proprie strutture periferiche svolgendo le funzioni di indirizzo strategico e di controllo

delle attività previste dalla legge n. 152/2001, risultando concretamente coinvolte nel rinnovato processo di patrocinio dovuto al mutamento del *welfare*.

Tuttavia, con riguardo al Patronato ANMIL, si sottolinea che la verifica della documentazione relativa agli esercizi 2014 e 2015, svolta nel corso dell'ispezione, ha evidenziato un disavanzo patrimoniale. A tal proposito è stata rappresentata ai responsabili dell'Istituto la previsione di cui all'articolo 16, comma 2, della legge 30 marzo 2001, n. 152, secondo la quale *"L'istituto di patronato e di assistenza sociale è sciolto ed è nominato un liquidatore nel caso in cui ... (omissis); b) l'istituto presenti per due esercizi consecutivi un disavanzo patrimoniale e lo stesso non sia ripianato dall'organizzazione promotrice entro il biennio successivo"*.

Infine, in ordine all'Istituto ITAL-UIL, la cui sede centrale è apparsa pienamente in grado di svolgere la propria funzione, sono state fornite indicazioni e sono state richieste modifiche in merito ai locali *"open space"*, collocati al piano terra, al fine di garantire il miglioramento e la diminuzione degli eventuali rischi connessi all'organizzazione del lavoro, considerato che tale tipologia di uffici risulta particolarmente frequentata.

In merito alle risultanze della vigilanza ministeriale presso le sedi estere, si precisa che l'attività e l'organizzazione dei Patronati all'estero sono valutate con gli stessi criteri adottati per il territorio nazionale.

In proposito, si osserva che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del D.M. n. 193/2008, *"all'estero, sono equiparabili alle prestazioni socio-assistenziali di cui alle tabelle allegate al presente regolamento, analoghe prestazioni, non derivanti da contribuzione obbligatoria, per le quali la legislazione dei paesi esteri ne prevede l'erogazione in servizi o in beni in natura"*.

Peraltro, l'articolo 10, comma 2, del D.M. n. 193/2008 dispone che *"il Ministero dispone ispezioni straordinarie sul territorio nazionale e all'estero ogniqualevolta ne ravvisi la necessità. Nell'ipotesi in cui, a seguito di una ispezione presso una sede di un istituto di patronato operante in uno Stato estero, vengano accertate irregolarità nella rilevazione degli interventi, la riduzione del punteggio relativo all'attività della sede stessa è estesa in misura proporzionale sullo stesso gruppo di attività per le quali è stata rilevata l'irregolarità, a tutte le sedi del medesimo istituto di patronato operante in detto Stato. Nelle confederazioni di Stati, tale riduzione si estende alle sedi operanti in tutti gli Stati della confederazione"*.

Nell'anno 2016, in ordine alle sedi estere, la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, a seguito della necessaria integrazione delle risorse finanziarie di pertinenza, ha programmato e ha dato corso a verifiche negli Stati Uniti d'America - per l'esattezza nelle località di New York, Fort Lauderdale, Cranston, Hartford, Chicago e Cape Coral - che hanno interessato n. 9 Patronati (ACLI, INCA, INAS, ITAL, 50&PIU'ENASCO, ACAI, EPASA, SIAS e INAC).

L'attività ispezionata è risultata quella relativa all'annualità 2013.

Sul punto, si rappresenta che i controlli presso le sedi dei Patronati all'estero sono fortemente condizionati dalla disponibilità delle risorse finanziarie assegnate. Invero, solo una quota ridotta delle somme deputate per legge alle verifiche negli Stati stranieri (0,10% dell'ammontare destinato al finanziamento dei Patronati) è presente già nello stanziamento iniziale del relativo capitolo di bilancio (4294) che, peraltro, negli ultimi anni si è rilevato insufficiente a far fronte ai notevoli costi di viaggio o permanenza in loco del personale specializzato, data l'elevata consistenza di sedi degli Istituti fuori dai confini del territorio italiano, nonché il loro costante e continuo incremento. A ciò si aggiunga la tardività nell'assegnazione dello stanziamento definitivo - i cui importi vengono resi disponibili con la legge di assestamento di bilancio (ottobre/novembre), e cioè quasi alla fine dell'anno solare - che rende difficoltosa non solo la realizzazione delle attività programmate, ma anche l'avvio degli adempimenti propedeutici volti allo svolgimento delle ispezioni di interesse.

La **Tabella 2** mostra per l'annualità 2013 i riscontri definitivi, mentre per le annualità 2014, 2015 e 2016, il solo punteggio dell'attività estera dichiarata dai Patronati.

Tabella 2 – punteggi e percentuali di scostamento – ESTERO

ANNO	PUNTEGGI			Percentuale di scostamento
	Dichiarato da parte degli Istituti di Patronato	Dichiarato da parte degli Istituti di Patronato dei soli stati verificati	Convalidato da parte degli ispettori dei soli stati verificati	
2013	644.192	155.473	129.914	12,570
2014	661.829	-	-	-
2015	649.941	-	-	-
2016	660.297			

Ispezioni svolte nell'anno 2016

Stati Uniti

I patronati presenti nel Paese sono: *ACLI - INCA - INAS - ITAL - 50&PIU' ENASCO - ACAI - EPASA - INAC - SIAS*.

Si descrivono in estrema sintesi i risultati dell'attività ispettiva svolta.

ACLI Chicago

punti dichiarati	1.778,50
punti convalidati	1.732,50
percentuale decurtazione	2,59%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti: 6.755,14 (totale punti attività dichiarata: 6.934,50).

INCA Cape Coral

punti dichiarati	432,50
punti convalidati	420,50
percentuale decurtazione	2,77%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti 5.923,51 (totale punti attività dichiarata: 6.092,55).

INAS Chicago

punti dichiarati	260,00
punti convalidati	0,00
percentuale decurtazione	100,00%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti: 0,00 (totale punti attività dichiarata: 2.856,00).

ITAL Chicago

punti dichiarati	952,50
punti convalidati	927,50
percentuale decurtazione	2,62%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti: 10.626,08 (totale punti attività dichiarata: 10.912,50).

50 & PIU ENASCO Fort Lauderdale

punti dichiarati	1.462,35
punti convalidati	1.427,00
percentuale decurtazione	2,42%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti 1.427,35 (totale punti attività dichiarata: 1.462,35.).

INAC Cranston

punti dichiarati	3.306,35
punti convalidati	2.620,35
percentuale decurtazione	20,75%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti negli Stati Uniti 2.620,35 (totale punti attività dichiarata: 3.306,35).

ACAI Hartford

punti dichiarati	730,80
------------------	--------

punti convalidati	631,30
percentuale decurtazione	13,62%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti: negli Stati Uniti 3.172,31 (totale punti attività dichiarata: 3.672,30).

EPASA New York

punti dichiarati	1.473,50
punti convalidati	1.411,50
percentuale decurtazione	4,21%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti: negli Stati Uniti 1.411,50 (totale punti attività dichiarata: 1.473,50).

SIAS New York

punti dichiarati	585,50
punti convalidati	293,50
percentuale decurtazione	49,87%

Totale punti convalidati a seguito dell'estensione della percentuale di taglio a tutte le sedi operanti: negli Stati Uniti 293,50 (totale punti attività dichiarata: 585,50).

4. FINANZIAMENTO

Come già rilevato in premessa, il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale è disciplinato dall'articolo 13 della legge n. 152/2001.

A detto finanziamento si provvede mediante un apposito Fondo, il c.d. Fondo Patronati, alimentato dal prelevamento di un'aliquota percentuale sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'INPS e dall'INAIL.

La misura di tale aliquota è legislativamente stabilita. Sul punto, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), all'articolo 1, comma 605, ha previsto che "a valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'anno 2015, l'aliquota di prelevamento di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152 è rideterminata nella misura dello 0,199 per cento".

In merito al Fondo Patronati, dal quale si attingono le risorse da erogare, il citato articolo 13 della legge n. 152/2001, oltre che stabilire complesse modalità di determinazione del *plafond*, fissa anche i termini delle diverse fasi che scandiscono la procedura.

Nel dettaglio, il comma 3 del medesimo articolo 13 stabilisce che INPS ed INAIL, entro e non oltre il 31 gennaio di ciascun anno, versino sul capitolo 3518 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, una somma pari all'80% di quella calcolata applicando l'aliquota normativamente stabilita sul gettito dei contributi obbligatori incassati nell'anno precedente. La

restante quota viene versata, sulla stessa unità previsionale di base, entro e non oltre il 30 giugno del medesimo anno.

Il finanziamento, quindi, non affluisce direttamente dagli enti previdenziali ai Patronati: le somme prelevate sui contributi previdenziali vengono versate al capitolo di entrata 3518 (*Entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio*) – piano di gestione 30 “*Versamento dell’aliquota sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall’INPS, dall’INPDAP, dall’INAIL e dall’IPSEMA da destinare a finanziamento delle attività e dell’organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale*” del Ministero dell’economia e delle finanze che, successivamente, provvede all’iscrizione di detti importi nello stato di previsione del bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nei capitoli di spesa 4294 (*Spese connesse alle ispezioni da compiere presso le sedi degli istituti di patronato e di assistenza sociale all’estero, finalizzate alla verifica dell’organizzazione dell’attività delle sedi stesse*) e 4331 (*Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale*) – missione 25 “*Politiche previdenziali*” – programma 25.3 “*Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali*”, il quale provvede poi a destinarle alle sedi centrali degli Istituti di patronato, responsabili della ripartizione delle risorse a livello territoriale.

Nello specifico il comma 4 del citato art. 13 dispone che, al fine di assicurare tempestivamente agli Istituti di patronato le somme occorrenti per il loro regolare funzionamento, gli appositi “*stanziamenti, iscritti nelle unità previsionali del Ministero del lavoro sono determinati, in sede previsionale, nella misura del 68% delle somme impegnate, come risultano nelle medesime unità previsionali di base dell’ultimo conto consuntivo approvato*” (ossia, quello di due esercizi anteriori). I predetti stanziamenti sono rideterminati, per l’anno di riferimento, con la legge di assestamento del bilancio dello Stato, in relazione alle somme effettivamente affluite all’entrata, come risultano nel conto consuntivo dell’anno precedente.

La determinazione dell’esatto ammontare del finanziamento spettante ai Patronati è, dunque, possibile solamente nel secondo anno successivo a quello di incasso dei contributi obbligatori da parte dell’INPS e dell’INAIL.

Per ovviare all’indisponibilità temporanea del dato definitivo dell’ammontare del Fondo, ai sensi del successivo comma 5, a titolo di prima anticipazione, “*in ogni caso, è assicurata agli istituti di patronato l’erogazione delle quote di rispettiva competenza, nei limiti del 68% indicato nel comma 4, entro il primo trimestre di ogni anno*”. La legge n. 208/15 (legge di stabilità 2016) ha previsto un’ulteriore anticipazione “*pari all’80 per cento dell’eventuale assegnazione disposta con la legge di assestamento del bilancio dello stato di cui al comma 4*”.

Il saldo dovuto per l'attività svolta dai Patronati dell'anno "1" risulta, quindi, dalla differenza tra l'ammontare dello stanziamento definitivo di bilancio dell'esercizio "1-2" e quanto già erogato a titolo di acconto.

Da quanto sin qui esposto, la procedura di erogazione del finanziamento ai singoli Patronati, di cui il decreto direttoriale di ripartizione costituisce l'atto finale, può certo definirsi complessa e determina fasi anche di riesame (vedi numerose istanze di rettifica dei verbali ispettivi) e, pertanto, tempi non certo rapidi, risultando condizionata da una considerevole quantità di variabili normative, finanziarie e di gravame legate soprattutto agli accertamenti ispettivi ed alla tempistica con cui gli Istituti previdenziali rilasciano i dati di propria competenza.

Peraltro, in riferimento agli aspetti connessi all'attività di vigilanza, a seguito dell'istituzione, con decreto legislativo n. 149/2015, dell'Ispettorato nazionale del lavoro, e considerato che l'Atto di indirizzo ministeriale del 2 dicembre 2016, concernente il triennio 2017-2019, ha stabilito che siano definite *"In raccordo con l'Ispettorato nazionale del lavoro, regole e modalità procedurali per le ispezioni che il personale dell'Agenzia ispettiva svolgerà nei confronti degli istituti medesimi"*, nell'annualità 2016 la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative si è attivata anche direttamente con l'INL per concordare le connesse linee operative nell'ottica del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa, per consentire una puntuale pianificazione e realizzazione delle ispezioni rappresentando altresì, allo stesso INL, che *"La erogazione del finanziamento ... dipende sia dalla tempistica con la quale vengono compiute le ispezioni, sia dalla complessa attività di assemblaggio ed elaborazione dei dati. ... Nell'auspicio che l'avvio dell'Ispettorato nazionale del lavoro possa consentire di migliorare l'efficienza dell'attività di vigilanza anche in questo delicato settore, si chiede in uno spirito di collaborazione che gli Uffici del territorio svolgano gli adempimenti di loro competenza nei termini previsti dalle disposizioni vigenti alla loro funzione accertativa, consentendo così di erogare senza ritardi il finanziamento di cui all'art. 13 dalla legge 30 marzo 2001, n. 152."*

Nell'annualità 2016, la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative mediante una copiosa attività informativa, ha, altresì, costantemente informato sia il vertice politico-amministrativo del Ministero, sia il Segretario generale - che vigila sull'INL e coordina le strutture ministeriali - dell'impossibilità di procedere, nell'esercizio finanziario 2016, alla ripartizione del saldo 2013, a causa delle criticità in precedenza illustrate, dando, invece, luogo ad anticipazioni, al fine di consentire comunque agli Istituti di patronato la continuità nell'espletamento dei servizi di assistenza all'utenza, nonché di evitare gravi conseguenze sui livelli occupazionali degli stessi Patronati.

+

Ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 152/2001, nell'annualità 2016 si è dato corso ai seguenti adempimenti:

- ripartizione saldo annualità 2012 – D.D. 17 febbraio 2016;
- erogazione prima anticipazione annualità 2015 – D.D. 18 marzo 2016;
- erogazione quarta anticipazione annualità 2013 – D.D. 29 novembre 2016;
- erogazione seconda anticipazione annualità 2015 – D.D. 2 dicembre 2016.

5. ANDAMENTO ECONOMICO

Ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 152/2001, così come modificato dall'articolo 1, comma 310, lettera d), della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), gli Istituti di patronato e di assistenza sociale devono tenere regolare registrazione di tutti i proventi e di tutte le spese, corredata dalla documentazione contabile attraverso l'adozione di uno schema di bilancio analitico di competenza definito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, redatto secondo le disposizioni del codice civile, comprendente anche le attività svolte all'estero.

Inoltre, i Patronati sono tenuti a comunicare al Ministero, entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale, il rendiconto dell'esercizio stesso e i nominativi dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo. Dall'esame della suddetta documentazione contabile, compiuta dalla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, si ricavano gli elementi informativi utili in materia di andamento economico dei Patronati.

8

In relazione all'annualità 2016, i bilanci pervenuti dagli Istituti di patronato sono risultati in linea con lo schema di bilancio predisposto dalla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, e da questa trasmesso con nota direttoriale del 25 gennaio 2016.

In proposito, è stato rilevato nel complesso un andamento economico positivo per la quasi totalità dei Patronati.

Soltanto n. 4 Istituti - ACLI, INAS, ANMIL ed ENAS - hanno registrato un disavanzo di gestione.

In particolare, in merito al Patronato ANMIL, a fronte di un disavanzo di gestione registrato anche nelle due precedenti annualità, il Consiglio nazionale dell'ANMIL Onlus, organizzazione promotrice del Patronato ANMIL, con provvedimento n. 1916 del 3 dicembre 2016 - trasmesso alla Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative in data 3 gennaio 2017 - ha deliberato "di ripianare i disavanzi di bilancio del Patronato ANMIL relativi agli esercizi 2014 (pari a € 4.301.017) e 2015 (pari a € 3.872.605), rinunciando ai crediti maturati nei confronti dello stesso Patronato per un totale di 8.173.622".