



Senato della Repubblica

Commissione parlamentare di controllo sull'attività
degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza
e assistenza sociale



Camera dei deputati

Il Presidente Sen. Tommaso Nannicini

VERSO UNA RIFORMA DEI PATRONATI

L'attività degli Istituti di patronato e di assistenza sociale – enti di diritto privato gestiti da confederazioni e associazioni nazionali di lavoratori o datori di lavoro che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali – s'inquadra nella tradizionale funzione di assistenza alle lavoratrici e ai lavoratori svolta dalle organizzazioni sindacali.

La Legge 30 marzo 2001, n. 152, recante una “Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale”, unitamente alle sue successive modifiche e integrazioni, fissa le modalità di espletamento del servizio svolto dai patronati, allargandolo a nuove sfere di attività, precedentemente non previste, che rispecchiano la dinamica di sviluppo dei servizi sulla base dei cambiamenti intervenuti nel tessuto socio-economico del Paese.

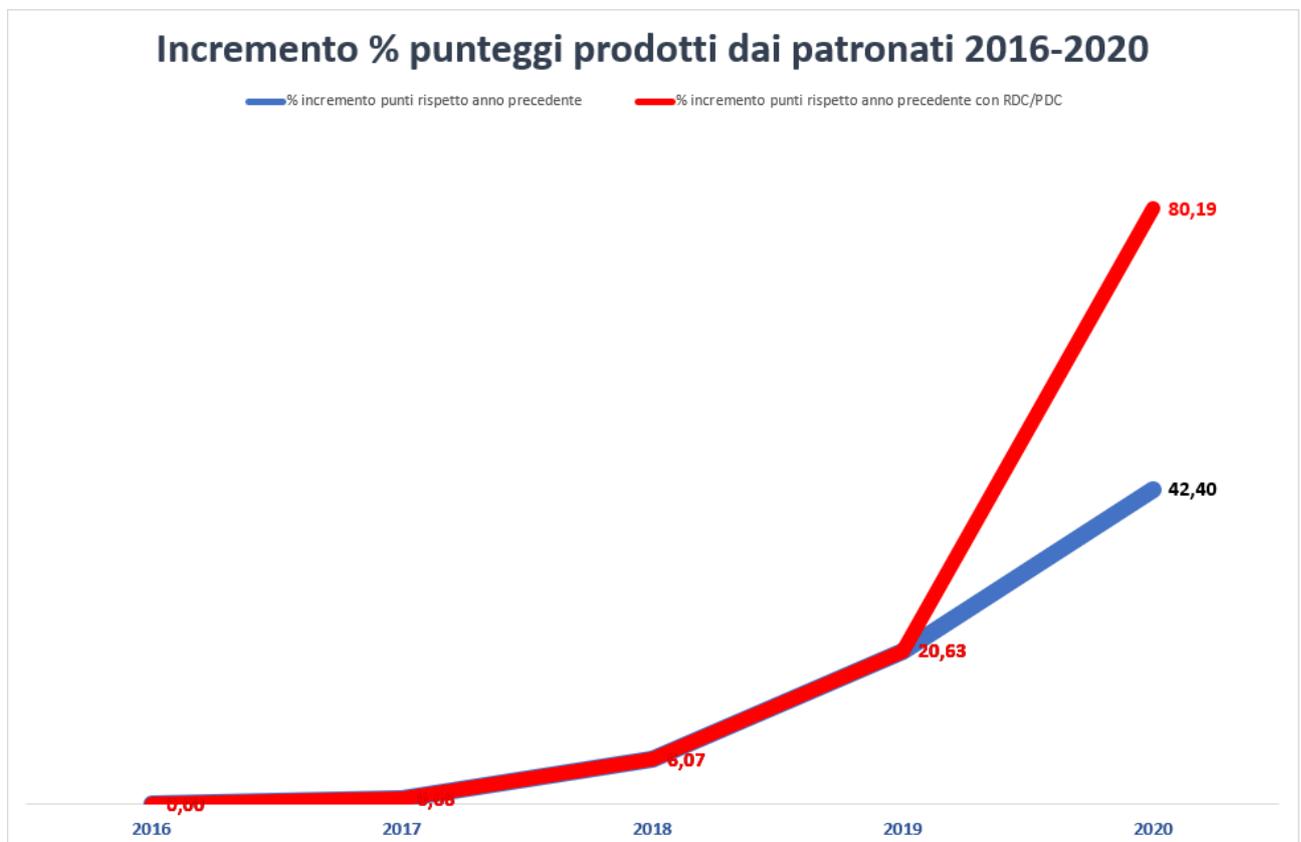
I patronati esercitano attività di informazione, di assistenza e di tutela, anche con poteri di rappresentanza, in favore dei lavoratori dipendenti e autonomi, dei pensionati, dei singoli cittadini italiani, stranieri e apolidi presenti nel territorio dello Stato e dei loro superstiti e aventi causa, per il conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni (di qualsiasi genere in materia di sicurezza sociale, immigrazione e emigrazione) erogate da amministrazioni e enti pubblici, da enti gestori di forme di previdenza complementare o da Stati esteri nei confronti di cittadini italiani. Inoltre, possono svolgere, senza scopo di lucro, attività di sostegno, di informazione, di servizio e di assistenza tecnica finalizzate alla diffusione della conoscenza della legislazione in materia di sicurezza sociale.

In base all'articolo 13 della Legge 152 del 2001, il D.M. 10 ottobre 2008, n. 193 dispone che il finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale venga corrisposto sulla base della valutazione della loro attività e della loro organizzazione in relazione all'estensione e all'efficienza dei servizi offerti dagli Istituti medesimi.

Nei venti anni di vita della legge, il Paese è cambiato e conseguentemente sono cambiate le esigenze e le istanze che i cittadini avanzano – in materia previdenziale, assistenziale e non solo – e a cui i patronati hanno sempre dato risposta, adattandosi alle mutate esigenze, pur dovendosi muovere all'interno di un impianto legislativo sempre meno aderente alla loro realtà operativa. Come rivelato anche dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella relazione annuale comunicata alla Presidenza del Senato il 23 dicembre 2020 (Doc. CXCI n. 3): “*Con riguardo*

alla normativa di riferimento, va evidenziato che la stessa sia da considerare oggi non più attuale rispetto alla profonda trasformazione politico-sociale e tecnologica del Paese, pertanto, sarebbe auspicabile un aggiornamento del “sistema patronati”. La normativa, infatti, non disciplina adeguatamente i nuovi campi di intervento attribuiti agli Istituti stessi, al di fuori della tradizionale attività di assistenza e non contempla talune fattispecie civilistiche, quali ad esempio fusioni e scissioni tra patronati”.

Durante la pandemia i patronati non hanno lasciato da sole le persone. In mezzo all'emergenza da Covid-19, anche a fronte dei troppi buchi e della frammentazione del nostro stato sociale, il legislatore ha messo in campo molte misure emergenziali (dai bonus categoriali al reddito di emergenza, dai congedi straordinari al reddito di ultima istanza). L'imponente produzione di atti normativi, nel bel mezzo di una pandemia e in aggiunta a una legislazione ordinaria già particolarmente farraginoso e sotto pressione per i bisogni creati dalla crisi, ha creato sfide inedite sia per i patronati sia per le amministrazioni pubbliche. Di fronte a tali sfide, i patronati si sono organizzati per non abdicare alla loro funzione di prossimità, fornendo consulenza normativa e gestendo tutte le pratiche. E rimanendo sempre aperti, nel rispetto dei protocolli di sicurezza, anche quando gli sportelli degli enti pubblici erogatori risultavano chiusi.



È importante notare che, dall'approvazione della Legge 152 del 2001, la funzione dei patronati si è ampliata passando da erogatori di servizi di assistenza a consulenti qualificati e fiduciari, attivando, pertanto, le funzioni di Segretariato Sociale previste dalla Legge 328 del 2000.

La Commissione parlamentare per il controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, all'interno dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, ha auditato, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni, i raggruppamenti dei patronati, i quali hanno evidenziato diverse problematiche. Tra queste ultime si segnalano le seguenti.

- Ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, fermi al saldo delle annualità al 2014 (tranne il 2017 per una sentenza del TAR), nonché il mancato rispetto delle quote di finanziamento previste per legge.
- Controlli effettuati esclusivamente in modalità cartacea e manuale da parte degli ispettori, che li impegna in un imponente e lungo lavoro che inevitabilmente sottrae tempo e risorse ad attività ispettive che potrebbero esser svolte su fenomeni di maggior valore sia economico che sociale, come il controllo dei cantieri o la lotta al caporalato.
- Mancanza di fondi adeguati a supportare la mole aggiuntiva di attività di informazione, assistenza e tutela, svolta in conseguenza all'aumento, negli anni 2020 e 2021, di sostegni a causa della pandemia; fondi ancor più inadeguati per la contemporanea diminuzione della dimensione del Fondo "ordinario" a seguito del minor gettito contributivo.
- Impossibilità di conoscere in maniera trasparente l'esatto ammontare del Fondo patronati, nonché le complicate modalità di ripartizione che rendono difficoltosa la pianificazione degli investimenti strutturali.
- Mancata applicazione del cosiddetto "decreto qualità" del giugno 2015 (decreto direttoriale 4 giugno 2015 concernente la rilevazione degli standard qualitativi dei servizi prestati dagli Istituti di patronato).

La Commissione ritiene opportuna, a venti anni dall'approvazione della Legge 152 del 2001, una revisione legislativa della disciplina sugli Istituti di patronato e di assistenza sociale: una revisione "di sistema" che preveda quanto segue.

1. Il processo con cui si erogano i rimborsi e con cui si fanno i controlli deve essere completamente rivisto, in modo da basarlo sui dati informatizzati di Inps, Inail e Ministero dell'Interno (che già presentano numero di pratica, codice del patronato e sede) e sulle auto-dichiarazioni di ogni patronato (che già presentano le pratiche e i punteggi organizzativi). L'Ispettorato nazionale del lavoro dovrebbe semplicemente accedere alle banche dati

esistenti, realizzare un controllo in *back office* e ispezioni a campione, permettendo erogazioni immediate degli anticipi e dei conguagli già nell'anno successivo.

2. I servizi per pratiche che non generano punteggi devono essere adeguatamente valorizzati. E il finanziamento del Fondo patronati deve essere ripensato: più nello specifico, il Fondo deve essere aumentato strutturalmente, allargando la base su cui si applica l'aliquota di finanziamento anche alla spesa assistenziale, non solo a quella previdenziale. Per iniziare il percorso verso un aumento strutturale del Fondo e dare una prima risposta concreta alle attività che i patronati continuano a svolgere in un momento d'emergenza, la Commissione caldeggia l'immediata approvazione della proposta emendativa di cui all'allegato A, che comporterebbe un allargamento triennale del Fondo con residui già presenti nel perimetro della spesa previdenziale che rischierebbero altrimenti di andare persi.
3. Per quanto attiene al rapporto tra i patronati e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, devono essere garantiti il pieno accesso a banche dati inter-operabili, la co-progettazione dei software applicativi, lo scambio continuo di informazioni e documenti, anche attraverso un approfondimento congiunto sulle norme e una formazione continua degli operatori.
4. Serve altresì una revisione del processo di trasparenza e qualità come elemento essenziale per la valutazione del servizio erogato dai patronati. Il principio della qualità del servizio è previsto dall'articolo 13, comma 7, lettera b) della Legge 152 del 2001, secondo il quale ai fini della ripartizione del finanziamento da destinare agli Istituti di patronato deve essere attribuito rilievo prioritario agli elementi di qualità nell'attività e nell'organizzazione dei patronati medesimi. Si tratta di una previsione normativa a oggi inapplicata, finendo per penalizzare fortemente quei patronati che da sempre si sono posti sul terreno della qualità del servizio offerto in termini di organizzazione, di massima professionalità degli operatori e di risposta a tutte le domande di assistenza indipendentemente dalla loro valorizzazione ai fini del finanziamento. È quindi necessario riprendere e dare attuazione al "decreto qualità" del 2015 nel quale erano riportati gli indicatori e le modalità di calcolo da utilizzare per la misurazione degli standard qualitativi.
5. Sono necessarie nuove norme che valorizzino l'attività di consulenza e accompagnamento delle persone ai servizi. Nel corso degli anni, infatti, i patronati sono stati chiamati ad assolvere compiti nuovi e sempre più rilevanti, tra cui quello già richiamato di Segretariato Sociale. La presa in carico delle persone e l'accompagnamento verso i servizi territoriali a loro più confacenti si traducono in una molteplicità di nuove attività per le quali, il più delle volte, non è previsto alcun riconoscimento economico. Si tratta di uno scenario in continua evoluzione – dove ai vecchi bisogni si affianca una crescente domanda di nuove tutele che ha

origine soprattutto nell'accresciuta dimensione del welfare locale e contrattuale – e rispetto al quale il legislatore deve dare risposte miranti a valorizzare tutte le attività che i patronati svolgono nell'ambito della loro funzione sociale.

6. I criteri della percentuale di quota di mercato e della maggiore presenza all'estero devono essere rafforzati, in quanto costituiscono elementi di qualità e di razionalizzazione dell'intero sistema, volti a porre un freno al proliferare di soggetti il più delle volte privi dei requisiti di qualità, professionalità, continuità sociale e territoriale.
7. I mandati di patrocinio acquisiti online, modalità introdotta durante l'emergenza sanitaria per Covid-19 dall'articolo 36 del D.L. 18 del 2020, devono essere ritenuti validi, senza la necessità della "regolarizzazione" prevista dalla norma. In aggiunta, visto l'impegno del governo verso la transizione digitale, deve essere resa strutturale la modalità di acquisizione dei mandati in modalità telematica. A tal fine, la Commissione caldeggia l'immediata approvazione della proposta emendativa di cui all'allegato B, contenente prime misure concrete di semplificazione e valorizzazione dell'attività dei patronati.

ALLEGATO A – PROPOSTA EMENDATIVA IN MATERIA DI FINANZIAMENTO DEL FONDO PATRONATI

(Disposizioni in materia di finanziamento dell'attività dei patronati)

1. Per gli esercizi finanziari 2022-2024, gli specifici stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli Istituti di patronato di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152, sono complessivamente incrementati di ulteriori 10 milioni di euro per ciascun anno. Ai relativi oneri pari a 10 milioni di euro per gli anni 2022-2024 si provvede mediante riduzione dei limiti di spesa di cui al comma 2.
2. Al comma 348 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 i limiti di spesa sono rideterminati per l'anno 2022 in 23,5 milioni di euro, per l'anno 2023 in 16,8 milioni e per l'anno 2024 in 6,1 milioni di euro.

ALLEGATO B – PROPOSTA EMENDATIVA IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEI PATRONATI

(Disposizioni in materia di semplificazione e valorizzazione dell'attività dei patronati)

1. All'articolo 36, comma 1, lettera a) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole “, fermo restando che la immediata regolarizzazione del citato mandato ai sensi della normativa vigente deve intervenire una volta

cessata l'attuale situazione emergenziale prima della formalizzazione della relativa pratica all'istituto previdenziale" sono soppresse.

2. Allo scopo di semplificare la procedura di conferimento del mandato agli istituti di patronato, concorrendo a velocizzare gli adempimenti a loro carico, anche nell'ottica della piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), gli istituti di patronato possono acquisire anche in via telematica il mandato di patrocinio di cui all'articolo 4 del decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali 10 ottobre 2008, n. 193, in deroga alle disposizioni ivi previste.

3. All'articolo 32, comma 8, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, sono aggiunti infine i seguenti periodi: "È istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con una dotazione finanziaria di 2,5 milioni di euro per l'anno 2022 al fine di remunerare, nei limiti della dotazione finanziaria del fondo di cui al presente comma, che costituisce limite di spesa massima, la specifica attività svolta dagli Istituti di patronato. Il finanziamento è erogato agli Istituti di patronato in maniera proporzionale rispetto alle pratiche che hanno ottenuto il punteggio." Conseguentemente, al comma 348 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, il limite di spesa per l'anno 2022 è rideterminato in 31 milioni di euro.