

Legge di Stabilità. Effetti sul sistema dei Patronati.

L'art. 26, comma 10 della bozza di Legge di Stabilità impone la **riduzione di circa il 30%** delle risorse destinate al finanziamento dei Patronati in base alla l. n. 152/2001, la **riduzione del 60% delle anticipazioni finanziarie annuali**, ed inoltre interviene retroattivamente a **ridurre di € 150 milioni i finanziamenti** per le attività svolte nel 2014, destinando tali "risparmi" al bilancio dello Stato.

*

a) Decurtazione di € 150.000.000,00 del fondo Patronato per l'esercizio finanziario dello Stato dell'anno 2015.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2015 gli specifici stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli istituti di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 20 marzo 2001, n. 152, sono complessivamente e proporzionalmente ridotti di 150 milioni di euro. I risparmi derivanti dal precedente periodo conseguono a maggiori somme effettivamente affluite al bilancio dello Stato in deroga a quanto previsto dal citato articolo 13, comma 1, della legge n. 152 del 2001.

La norma introduce un vero e proprio taglio lineare alle risorse messe a disposizione dei Patronati, che riguarda l'esercizio finanziario 2015.

I risparmi individuati (taglio di € 150 milioni) conseguirebbero a maggiori somme affluite al bilancio dello Stato.

La disposizione è chiaramente incostituzionale, in quanto introduce un vero e proprio prelievo fiscale improprio, operato sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori, sottraendo inoltre risorse al sistema previdenziale.

Occorre infatti tenere presente che gli stanziamenti destinati ai Patronati derivano unicamente da una quota dei contributi previdenziali e sono iscritti nello stato di previsione del Ministero del Lavoro (ex art. 13, comma 3, della l. n.152/2001), **esclusivamente al fine della successiva erogazione agli Istituti di Patronato, affinché gli stessi possano adempiere alle relative funzioni di pubblica utilità.**

Il prelievo delle somme, pertanto, si pone innanzitutto in aperto contrasto con l'art. 38 della Costituzione (sentenza Corte Cost. n. 42/2000), come attuato dal sistema della legge n. 152/2001. I Patronati infatti svolgono un peculiare "*servizio di pubblica utilità*", "*in attuazione*

degli articoli 2, 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38 della Costituzione” (art. 1 della l. n. 152/2001)¹.

La legge n. 152/2001, cioè, è collegata direttamente – quale norma attuativa – con la Costituzione.

Inoltre, le somme su cui interviene la norma sono versate dai lavoratori a titolo contributivo, proprio perché i Patronati assolvono a funzioni previdenziali.

La disposizione invece le trasforma in un vero e proprio **prelievo fiscale**²; lo Stato, infatti, ha soltanto materialmente a disposizione tali importi, perché, secondo le previsioni della legge 152/2001, gli enti previdenziali sono tenuti a versarli nello stato di previsione del Ministero del Lavoro, ma solo affinché quest’ultimo provveda, effettuati controlli e ripartizioni in base alle prestazioni svolte, ad assegnarle ai singoli Patronati.

Né vi può essere una “deroga” a tale destinazione, in quanto, come detto, la stessa legge istitutiva dei Patronati è attuativa dell’art. 38 della Costituzione e conseguentemente è dotata di particolare copertura costituzionale³.

¹ Con la sentenza n. 42/2000, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la proposta referendaria tesa ad abrogare la previgente disciplina degli Istituti di Patronato, proprio in quanto l’abrogazione avrebbe inciso su disposizioni attuative di principi costituzionali, cioè “*di disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali*”, posto che la Costituzione “*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*”.

La Corte Costituzionale, quindi, ha evidenziato che la normativa sui Patronati può essere sì incisa negli “*aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia*”, ma soltanto nel limite in cui tali modifiche lascino intatta la “*specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali, sostanziali e strumentali*”.

In altre parole, l’attuazione dell’art. 38 della Costituzione comporta la necessaria presenza di Patronati; oltre a ciò, deve essere garantito che essi svolgano la propria attività in maniera non lucrativa e garantita a tutti i lavoratori, in quanto l’attività dei Patronati non può essere trasferita all’autonomia privata.

La legge n. 152/2001, pertanto, gode di copertura costituzionale rafforzata, ed il legislatore ordinario può incidere la relativa disciplina soltanto nei limiti sopra evidenziati.

La normativa risultante dalle modifiche, cioè, deve essere tale da garantire lo svolgimento delle attività del Patronato in maniera gratuita e garantita a tutti i lavoratori.

² Come noto, i versamenti previdenziali devono essere destinati ad assicurare i benefici assistenziali e previdenziali a favore dei lavoratori (cfr. Cassazione, sent. nn. 11962/2009 e 27641/2003) e non possono, pertanto, essere “trasformati” in prelievo fiscale con scopi diversi (riequilibrare il bilancio dello Stato).

³ Il finanziamento dei Patronati avviene mediante prelevamento dell’aliquota dello 0,226% sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrative dall’Inps, dall’Inpdap, dall’Inail e dall’Ipsema.

I predetti istituti provvedono, entro il 31 gennaio di ciascun anno, al versamento, nello stato di previsione dell’entrata del bilancio dello Stato, di una somma pari all’80 per cento del gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nell’anno precedente. Quindi, entro il 30 giugno di ciascun anno provvedono a versare la restante quota.

Il Ministero del Lavoro procede poi alla ripartizione di tali somme tra i vari patronati, sulla base dei criteri contenuti nel regolamento di cui al d.m. 10 ottobre 2008, n. 193.

Invece, con l'applicazione della norma, una quota dei contributi versati dai lavoratori iscritti alle gestioni previdenziali non verrebbe più destinata alle specifiche finalità previdenziali cui attendono i Patronati ma, al pari delle entrate tributarie, a finanziare lo Stato nella sua generalità.

Pertanto, alla suddetta violazione dell'art. 38, si aggiunge il contrasto della norma con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La Corte Costituzionale (sentenza 11 ottobre 2012, n. 223), ad esempio, ha ritenuto illegittime le disposizioni (art. 9, comma 2 e comma 22) del d.l. 70/2010, proprio perché hanno introdotto prelievi tributari - sotto forma di riduzione (del 5 e 10%) dei trattamenti economici più elevati del pubblico impiego e di decurtazione dell'indennità giudiziaria dei magistrati - irragionevolmente basati sulla limitata platea dei soggetti passivi, con violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Cost. della Costituzione.

A ciò si aggiunga che la norma riduce i finanziamenti per attività già svolte dai Patronati, e per le quali sono stati già sostenuti i relativi costi.

Il legislatore, pertanto, ha chiaramente violato il principio di affidamento e la clausola di ragionevolezza (connaturata allo Stato di diritto), che rappresentano consolidati parametri di valutazione di costituzionalità e di rispetto dei diritti tutelati in sede di Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (in particolare, la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, cfr. Corte Cost. n. 229/1999; n. 6/1994; n. 822/1988, ha ribadito che le norme retroattive – oltre ai parametri dell'affidamento e della ragionevolezza – per essere ammissibili non devono porsi *in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti.*)

Ciò rilevato, è evidente che il fondo patronati non costituisce in alcun modo una “spesa” del Ministero del Lavoro, poiché gli stanziamenti per i patronati sono rideterminati, per l'anno di riferimento, “*in relazione alle somme effettivamente affluite all'entrata*”, per effetto dell'applicazione dell'aliquota contributiva di cui si è detto.

Il prelievo dell'aliquota, pertanto, è finalizzato al finanziamento di un “nucleo costituzionale irrinunciabile” di attività previdenziali.

Lo stesso art. 13 della l. n. 152/2001, poi, stabilisce ulteriori limitazioni all'intervento del legislatore sui meccanismi di finanziamento dei Patronati:

- 1) l'art. 13, comma 1, ultimo periodo stabilisce che l'aliquota deve essere destinata esclusivamente al finanziamento degli Istituti di Patronato e che tali somme “*non possono avere destinazione diversa da quella indicata nel presente articolo*”;
- 2) il legislatore, nella legge di assestamento del bilancio, può intervenire esclusivamente a modificare l'ammontare degli stanziamenti previsionali (fissati dalla legge nella misura iniziale dell'80%), sulla base delle somme effettivamente affluite all'entrata (art. 13, comma 4, della l. n. 152/2001).

Vi è, quindi, un **doppio profilo di incostituzionalità**, avuto riguardo: (i) alla trasformazione di un prelievo contributivo in fiscale; (ii) alla loro destinazione al bilancio dello Stato e non all'assolvimento di funzioni previdenziali.

**

b) riduzione dell'acconto riconosciuto ai Patronati a partire dall'esercizio finanziario 2016, dall'80% al 45%.

Con effetto dall'esercizio finanziario 2016 al comma 4 dell'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152, le parole "dell'80 per cento" sono sostituite dalle seguenti: "del 45 per cento".

Preliminarmente è necessario precisare che l'istituto dell'anticipazione nella legge 152/01 non riguarda somme future, ma anticipazione di rimborso di attività già svolta e quindi di costi già sostenuti.

Infatti, nel 2015 la legge 152/01 nella formulazione oggi vigente consente al Ministero di "pagare" sotto forma di anticipazione parte dell'attività già svolta nel corso dell'anno 2014.

Ne consegue che tutti i Patronati, a quanto è dato conoscere a questo ufficio, operano con affidamento bancario, che viene ripianato dalla erogazione dei fondi da parte del Ministero.

L'effetto della norma è che, a partire dall'esercizio finanziario 2016, verrà ridotta la percentuale dell'acconto per il finanziamento dei Patronati dall'attuale misura dell'80% a quella del 45%.

Ciò produrrebbe per il sistema patronato l'effetto di percepire un **acconto minore pari a – 217.283.186 Euro** rispetto a quanto distribuito nel 2014, come evidenziato dalla seguente tabella:

Anno	valore fondo	anticipazione	importo anticipazione
2016	€ 281.592.920	45%	€ 126.716.814
2014	€ 430.000.000	80%	€ 344.000.000
		Differenza	- € 217.283.186

In termini percentuali la norma ha un effetto di **riduzione del 63,16%**.

L'anticipazione del finanziamento è fondamentale per il funzionamento del sistema, in quanto gli enti previdenziali versano in due *tranches* al Ministero i contributi dovuti (1 gennaio, 30 giugno), e soltanto successivamente il Ministero ripartisce tali contributi calcolandone l'esatto importo, sulla base delle prestazioni effettivamente eseguite dai Patronati.

E' evidente che la diminuzione del 63% delle risorse anticipate comporterà **l'impossibilità di erogare i servizi**.

Inoltre, anche tale intervento è incostituzionale in quanto contrasta con il sistema normativo complessivo disegnato dalla Costituzione e dalla l. n. 152/2001.

In particolare, in base all'art. 13, comma 4, di quest'ultima, nella legge di assestamento del bilancio il legislatore può intervenire esclusivamente a modificare l'ammontare degli stanziamenti previsionali (fissati dalla legge nella misura iniziale dell'80%), **sulla base delle somme effettivamente affluite all'entrata**.

Tale ultima norma, in sostanza, impone di mantenere equilibrio e proporzionalità tra somme effettivamente affluite ed ammontare delle anticipazioni.

I tagli lineari delle somme anticipate, invece, sono completamente disancorati da tale equilibrio e dalle somme disponibili, non tenendo minimamente conto della situazione reale: l'effetto è soltanto quello di impedire che i Patronati svolgano la loro attività.

Per tali ragioni, la norma è incostituzionale.

**

c) riduzione dell'aliquota di prelevamento dallo 0,226% allo 0,148% a partire dal gettito contributivo 2014.

A valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'anno 2014, l'aliquota di prelevamento di cui al comma 1 dell'articolo 13 della legge 30 marzo 2001, n. 152 è rideterminata nello 0,148 per cento.

L'effetto di questa disposizione è quello di **ridurre in maniera consistente e permanente le risorse** complessive a finanziamento del sistema Patronato, che **dagli attuali 430 milioni di euro passerebbero a 281.592.920,00**, come evidenziato in tabella

valore fondo attuale	Valore fondo decurtato	Differenza
€ 430.000.000,00	€ 281.592.920,00	€ - 148.407.080,00

Pertanto il "fondo Patronato" subirebbe una diminuzione di risorse pari al - **34,51%**.

Anche tale riduzione è incostituzionale, in quanto incide esclusivamente sul livello dei versamenti contributivi dei lavoratori, senza effetti sul bilancio dello Stato, ma al contempo è evidente che, diminuendo le risorse del 34,51%, non potrà essere garantita l'invarianza dei servizi erogati.

L'unico effetto della norma, pertanto, è quello di **diminuire i servizi sociali erogati**, laddove il sistema di assistenza sociale è costituzionalmente garantito dagli artt. 2, 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38 della Costituzione.

Andrebbero, poi, valutati attentamente i costi che lo Stato dovrà affrontare per sopperire a tale carenza.

Ciò premesso, è evidente che i prospettati ingenti tagli alle risorse disponibili (di oltre il 30% del totale fino ad oggi assegnato) si pongano in aperto contrasto con l'impianto normativo e, quindi, siano incostituzionali.

Il sistema delineato dalla legge è un "sistema completo"; la normativa, fronte del riconoscimento ai Patronati dello 0,226 % dei contributi, pone precisi obblighi e condizioni a carico degli Istituti.

Essi:

- devono svolgere la propria attività in maniera gratuita e garantita per tutti i lavoratori (art. 4 legge 152/2001);
- devono prestare l'attività solo con personale dipendente (art. 6 legge 152/2001);
- devono avere una "adeguata distribuzione sul territorio nazionale" in almeno due terzi delle principali aree geografiche del territorio nazionale (art. 1 comma 10 legge 228/12);
- devono destinare il 90% circa dei finanziamenti all'attività, e il restante 10% all'organizzazione e ad attività di verifica e controllo (art. 13, comma 2, l. n. 152/2001);
- sono soggetti a vigilanza del Ministero del Lavoro.

Non è quindi corretto, anche sotto il profilo costituzionale, intervenire solo su una parte di tale "sistema completo", dimezzando quasi i contributi e lasciando inalterate condizioni e modalità di svolgimento delle prestazioni.

Il "taglio lineare" del finanziamento, quindi, non è possibile ad invarianza di attività e servizi offerti, né, allo stato attuale, la copertura di tali attività può essere affidata a privati o richiesta a pagamento (sentenza Corte Cost. n. 42/2000).

*

d) Gli effetti di sistema della norma in sintesi.

1) **Riduzione del Fondo Patronato del 34,51%**: da € 430.000.000,00 ad € 281.592.920,00 (**differenza: € 148.407.080,00**);

2) **Per il solo anno 2015**: riduzione di ulteriori € **150.000.000,00** (ossia: per l'anno 2015 si avrebbero soltanto € 131.592.920 invece degli attuali 430.000.000, con una **riduzione del 69,40%** rispetto alla dotazione attuale);

3) A partire dall'**esercizio finanziario 2016**: abbattimento della percentuale dell'acconto **dall' 80% al 45%** (ossia una diminuzione del 63,16%), per un **acconto minore pari a – 217.283.186 euro**. Appare utile sottolineare che, a regime, l'effetto della sola riduzione dell'aliquota di computo dallo 0,226% allo 0,148% produrrà una riduzione molto consistente delle somme a disposizione per l'anticipazione, pari a Euro – **118.725.664**.

valore fondo	anticipazione	importo anticipazione
€ 281.592.920	80%	€ 225.274.336
€ 430.000.000	80%	€ 344.000.000
	Differenza	-€ 118.725.664

La riduzione dell'aliquota comporterà, di conseguenza, l'ulteriore riduzione della percentuale di anticipazione - che abatterà l'importo a disposizione di quasi altri **100.000.000 di euro**; la misura, pertanto, ha l'evidente intento di operare una stretta sulla liquidità del sistema patronato, già in difficoltà oggi per la lentezza del meccanismo di verifica dell'attività e successiva erogazione del finanziamento, tale da strangolare il sistema stesso.

E' noto, infatti, che già oggi il "sistema patronato" è fortemente indebitato con il sistema bancario per poter garantire il regolare pagamento di stipendi e retribuzioni.

Per l'anno 2015, inoltre, per effetto sempre del combinato disposto della riduzione dell'aliquota da 0,226% al 0,148% e dell'ulteriore contributo di 150.000.000 di euro, la situazione finanziaria è ancora più grave in quanto **l'importo complessivo della anticipazione passa da euro 344.000.000 a euro 105.274.336, con una differenza di Euro -€ 238.725.664**.

In questo caso la diminuzione delle risorse a disposizione per l'anticipazione subiscono una decurtazione **del -69,39%**.

In termini concreti, per avere un'idea dell'impatto delle riduzioni sul sistema dei Patronati, basti pensare che il costo del lavoro medio di un operatore di Patronato di aggira intorno ai Euro 30.000 annui; nel 2015, per effetto del taglio del fondo patronato nella misura di circa 300 milioni di Euro, **sono a rischio circa 8.000 posti di lavoro**, oltre che l'erogazione dei servizi di assistenza sociale alla collettività.

E' evidente che, entro il 2015, l'insostenibilità finanziaria comporterà la sostanziale **eliminazione del sistema patronato**, che non potrà più garantire né l'accesso alle prestazioni che rendono esigibili i diritti sociali né il "supporto" agli enti previdenziali, grazie al quale si consente il regolare funzionamento degli enti medesimi, che notoriamente non sono in grado di gestire tutte le istanze dei cittadini.

A queste considerazioni va aggiunto che il lavoro del sistema patronato garantisce annualmente e complessivamente bilancio dello Stato un **risparmio annuo di oltre 657 milioni di euro**, cioè di 564 milioni di euro per l'Inps, 63 milioni di euro per l'Inail e 30,7 milioni di euro per il Ministero degli Interni.

Per poter svolgere il lavoro attualmente realizzato in Italia dai patronati, questi enti dovrebbero aumentare complessivamente gli organici di 6.083 unità a tempo pieno e per garantire lo stesso livello di servizio e accessibilità, assicurato oggi dalla nostra capillare rete di sportelli, gli enti dovrebbero aprire 6.142 nuovi uffici.

Il supporto dei patronati si è rivelato determinante anche per quanto riguarda la gestione delle procedure di **rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno**, inizialmente affidata alle Questure e, in un secondo momento, delegata al nostro sistema: grazie al nostro intervento, **sono sparite le vergognose code ed i bivacchi di cittadini stranieri fuori dagli uffici di Polizia e 400 agenti, precedentemente occupati nella gestione burocratica della situazione, sono stati reimpiegati in servizi più attinenti alle funzioni di sicurezza sul territorio.**