

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI
DI FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA
E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

24.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 OTTOBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE SABATINO ARACU

INDI

DEL PRESIDENTE FRANCESCO MARIA AMORUSO

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI
ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

24.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 OTTOBRE 2002

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **SABATINO ARACU**

INDI

DEL PRESIDENTE **FRANCESCO MARIA AMORUSO**

INDICE

	PAG.		PAG.
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA GESTIONE DELLE FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA SOCIALE DA PARTE DEGLI ENTI PREPOSTI E SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA NAZIONALE E COMUNITARIA DELLA DISCIPLINA RELATIVA		Pizzinato Antonio (DS-U)	4
		Trippa Giuseppe, <i>Presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici</i>	3, 5
		Audizione del segretario generale della Federazione legali enti parastatali, Giuseppe Iovino:	
Sulla pubblicità dei lavori:		Aracu Sabatino, <i>Presidente</i>	8, 10, 12, 14
Aracu Sabatino, <i>Presidente</i>	3	Amoruso Francesco Maria (AN)	10, 12, 13
Audizione del presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici, Giuseppe Trippa:		Iovino Giuseppe, <i>Segretario generale della Federazione legali enti parastatali</i> ...	8, 12, 13, 14
Aracu Sabatino, <i>Presidente</i>	3, 4, 5, 7	Moraggi Donatella, <i>Segretario dell'Associazione dei legali INAIL</i>	14
		Pizzinato Antonio (DS-U)	10, 13, 14

	PAG.		PAG.
Audizione del presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici, Fedele Sponchia:		Sarno Sabino, <i>Funzionario di vigilanza dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici</i>	19, 20, 21
Amoruso Francesco Maria, <i>Presidente</i>	15, 17 18, 22	Sponchia Fedele, <i>Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici</i>	15, 17, 18, 20, 21
Aracu Sabatino (FI)	18	ALLEGATO: Documentazione fornita dal segretario dell'Associazione dei legali INAIL .	23
Pizzinato Antonio (DS-U)	17, 20		

La seduta comincia alle 13,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici, Giuseppe Trippa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici, Giuseppe Trippa.

Ricordo inoltre che l'Unione nazionale avvocati enti pubblici è rappresentativa degli avvocati iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo forense di cui all'articolo 3, comma 4, lettera b) del regio decreto n. 1578 del 27 novembre 1933.

Ringrazio l'avvocato Trippa per aver accolto il nostro invito e gli do la parola.

GIUSEPPE TRIPPA, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici.* Ringrazio il presidente e i componenti della Commissione per l'invito. Prima di iniziare il mio intervento, desidero mettere

a disposizione dei parlamentari del materiale informativo, oltre alla relazione che mi accingo a svolgere.

Onorevole presidente, onorevoli componenti della Commissione, è doveroso innanzitutto esprimere il vivo apprezzamento della categoria per la sensibilità dimostrata nell'averci convocato. È doveroso altresì, rimanendo nel tema dell'indagine conoscitiva, formulare proposte concrete e praticabili. Proposte, peraltro comunicate in buona parte al Governo con nota UNAEP del 20 luglio 2002 e prontamente riscontrate dal Governo che con suo documento del 26 luglio 2002 le ha inviate agli uffici legislativi dei competenti ministeri.

Le nostre proposte mirano, in piena sintonia con le dichiarazioni programmatiche del Governo e con i contenuti del DPEF, a rendere più efficienti, più giusti, più rispettosi della legalità e dei cittadini utenti, nonché meno costosi gli enti previdenziali, a cominciare dall'INAIL e dall'INPS, che, peraltro, invertendo l'antica rotta, potrebbero diventare soggetti attivi per l'incremento del bilancio statale.

È doveroso, però, affrontare preliminarmente, peraltro in modo originale, un'antica ed obliata questione che ha causato e produrrà danni miliardari in euro agli enti ed all'erario. La questione è: con quali moderni strumenti un ente di previdenza obbligatoria fronteggia l'impatto del suo agire con un coacervo di norme troppo spesso figlie dell'assistenzialismo e dell'emergenza nonché quasi sempre oscure e frammentarie?

L'abnorme contenzioso previdenziale, l'eccessiva soccombenza in giudizio, l'abnormità dei pignoramenti in danno dell'INPS, le cartelle esattoriali « pazze » e, *dulcis in fundo*, il costosissimo fenomeno

dell'invalidità civile accollata all'INPS, dimostrano che non erano idonei né sufficienti i troppi, spesso incompetenti organi collegiali, nonché quei tecnocrati presuntuosi ed inesperti responsabili di plurimi danni all'erario, ai cittadini utenti ed agli stessi lavoratori dipendenti degli enti. Oltre l'ovvia riforma manageriale degli amministratori, da ridurre nel numero, occorre, pertanto, rivalutare la grande risorsa, peraltro a buon mercato, costituita dall'avvocatura pubblica facendo, quindi, sempre più ricorso ad essa, anche in via consultiva. Per la valorizzazione e per l'efficacia di siffatto strumento, peraltro, sempre più mortificato istituzionalmente ed economicamente, occorrono non soltanto interventi all'interno degli enti ma v'è bisogno anche di una normativa di sostegno. Richiamiamo, pertanto, le proposte legislative « pluridirezionali » nonché quelle istituzionali contrattuali contenute nei tanti documenti redatti dall'UNAEP che oggi mettiamo a disposizione della Commissione.

Le nostre proposte sono altresì di grande attualità e, quindi, potrebbero essere collocate sia nella futura riforma previdenziale sia nella prossima legge finanziaria. Quest'ultima disposizione di legge, altresì, dovrebbe fare salve le assunzioni presso l'INPS degli avvocati risultati vincitori di concorso nel corrente anno, consentendo, pertanto, la loro immissione in servizio nel 2003. E ciò in quanto è improcrastinabile sopperire ad una pluridannosa carenza di avvocati dipendenti in presenza di un così abnorme contenzioso. Né sarebbe opportuno affidare all'esterno i servizi legali, per i plurimi motivi già esposti dall'UNAEP nella nota del giorno 2 luglio 2002 relativa al regolamento attuativo dell'articolo 28 *ex lege* n. 448 del 2001, e cioè alla cosiddetta esternalizzazione dei servizi legali.

La nostra proposta relativa all'avvocatura pubblica, infine, al di là della sua attualità legislativa, rientra certamente nel tema dell'indagine conoscitiva che codesta Commissione porta avanti. Detta proposta ha il pregio, infatti, non soltanto di chiarire la rilevanza sociale, istituzionale ed

economica della categoria, ma anche di indicare un percorso riformatore che può realizzarsi precipuamente in via legislativa.

Nel concludere il nostro doveroso contributo, ho il dovere di sottolineare che dall'attuazione delle proposte formulate dall'UNAEP deriverebbero agli enti ed all'erario benefici miliardari in euro. Ulteriori vantaggi economici deriverebbero altresì all'erario dalla ricaduta in piccola parte dei benefici collettivi sugli avvocati pubblici, su quei pochi ancora in servizio, giacché sarebbe a loro restituita la consistente riduzione della retribuzione pensionabile subita a causa della complessa cessione dei crediti contributivi da parte degli enti a soggetti privati. Vicenda, quest'ultima, sulla quale richiamiamo l'attenzione della Commissione anche per i gravi danni erariali tanto già prodotti quanto probabili in futuro.

Nel ringraziare per la cortese attenzione confidiamo nella sensibilità dimostrata, convinti che codesta Commissione potrà svolgere un'azione incisiva per indicare concretamente, ed anche in modo originale, soluzioni praticabili in tempi brevi per la tanto, troppo chiacchierata e poliedrica questione previdenziale. Grazie e buon lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento introduttivo e do la parola ai colleghi commissari che intendano porre questioni o chiedere chiarimenti.

ANTONIO PIZZINATO. Personalmente sono forse colpevole di non aver sempre seguito le proposte formulate dall'Unione nazionale avvocati enti pubblici, ed è per questo motivo che non sono a conoscenza di quelle da voi presentate al Governo. Pertanto vi chiedo gentilmente se sia possibile illustrare in maniera sintetica gli elementi principali di tali proposte.

Nell'esposizione iniziale avete sottolineato che gran parte del contenzioso deriverebbe da norme assistenziali e non previdenziali. Ciò in quanto vi è una precisa distinzione che — anche se non

compiutamente — è stata nel tempo definita. Una cosa è l'invalidità civile (oltre tutto di pertinenza di altre strutture), altra cosa sono le forme di integrazione e di assistenza. Un esempio per tutti è rappresentato dalle norme introdotte lo scorso anno dal Governo relativamente al reddito minimo di 516 euro, misura contraddetta dai fatti; ebbene, questo non è un adeguamento delle pensioni ma una forma assistenziale di intervento che, oltretutto, penalizza coloro che per più di 15 anni hanno regolarmente versato i contributi. Se su tale aspetto vi è un contenzioso questo riguarda una norma del Governo.

Un altro elemento sul quale desidero ottenere ulteriori elementi di riflessione è relativo ad un articolo apparso ieri su un quotidiano. *Il Sole 24 Ore* riferisce a piena pagina che l'INPS perderebbe più di una causa su due e che vi sarebbero 830 mila cause in corso. Quali sono le motivazioni che determinano questa situazione? Quanti sono i ricorsi che riguardano il settore assistenziale e quanti quello previdenziale? A monte di tutto ciò vi è un dato che mi preme sottolineare: l'archivio informatico, la banca dati, in milioni di casi non sono esatti. Oltretutto vi è una scadenza dei termini pari a cinque anni sulla quale sarà opportuno riflettere. Non è forse questa una delle cause di tale situazione, la quale fra l'altro non ha nulla a che vedere con il contenzioso né con eventuali incapacità del personale (giudizio che non mi sento di condividere)? L'INPS, infatti, è quella parte dello Stato che più ha innovato rispetto a tutto il resto dell'amministrazione pubblica, e ciò non negli ultimi sei o dodici mesi ma nel momento in cui, grazie alla gestione duale, si è pervenuti ad una grande modernizzazione.

PRESIDENTE. Desidero anch'io svolgere alcune osservazioni. Mi riferisco in particolare ad un passaggio della sua relazione introduttiva dove si parla di una situazione ormai intollerabile nella quale si trovano gli avvocati dell'INPS. Sarebbe opportuno che questa situazione venisse meglio chiarita di fronte alla Commis-

sione, anche perché implica aspetti di notevole peso.

Vi è poi un altro punto della vostra relazione sul quale auspico un chiarimento: si parla di un indebito arricchimento della società di cartolarizzazione, che risparmierebbe migliaia di miliardi.

Infine, parlate di una « beffa » per gli enti che pagherebbero ora un servizio inefficiente precedentemente svolto gratuitamente dagli avvocati; vorrei sapere da cosa deriva il vostro convincimento al riguardo.

GIUSEPPE TRIPPA, Presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici. Anzitutto ringrazio per le domande che sono state rivolte. In relazione alla prima osservazione del senatore Pizzinato, riguardante le nostre proposte al Governo, sottolineo che fra la documentazione che abbiamo consegnato a questa Commissione vi è una nota inviata al Governo (con richiesta di incontro) nella quale esponevamo delle proposte attuative del DPEF, aventi l'obiettivo di risparmiare (non di concedere più soldi a qualcuno).

Vi sono poi degli allegati a questa nota che riguardano misure per il contenimento della spesa pubblica che riteniamo potrebbero essere prese in considerazione per la prossima legge finanziaria. Ad esempio, ci riferiamo ad un fenomeno presente in Italia che, da operatore del diritto, mi permetto di definire scandaloso: le evasioni legalizzate. Si tratta di un fenomeno che il senatore Pizzinato, grazie ai suoi trascorsi di sindacalista, conoscerà molto bene: oggi, se lavoratore e datore di lavoro litigano e non riescono conciliare in sede sindacale, finiscono davanti al giudice del lavoro. Allora normalmente succede che si transige la causa davanti al giudice del lavoro, con una beffa, molto spesso, per i lavoratori, e con danno sia per l'erario (a causa dell'evasione fiscale) sia per il lavoratore (a causa dell'evasione contributiva) e con grande beneficio dell'avvocato che ha trattato la causa. Le nostre proposte per la legge finanziaria sono tutte di questo stampo: non vi è null'altro.

Un altro tema riguarda l'esternalizzazione dei servizi legali; avendo esperienza in materia ci permettiamo di affermare che l'ipotesi di adottare un regolamento che affidi all'esterno i servizi legali non sia praticabile non solo per motivi tecnici ma perché, in concreto, dare all'esterno l'incarico per cause di cui si occupano gli avvocati dell'INAIL o dell'INPS (chiarirò poi l'entità delle cause che ci riguardano) significherebbe spendere migliaia di miliardi in più. Ciò in quanto i pochi avvocati degli enti pubblici rimasti costano molto poco rispetto a quanto si spenderebbe per affidare all'esterno questi servizi.

L'ultimo allegato alle proposte avanzate concerne il disegno di legge relativo all'avvocatura pubblica; come ho detto anche nel mio breve intervento introduttivo, abbiamo posto all'attenzione tale aspetto non per la sua attualità ma perché si tratta di un modo di leggere un problema reale. Problema che, risoltosi per lo Stato con l'avvocatura pubblica, deve tenere conto, per gli enti pubblici, delle avvocature già esistenti, alle quali anche l'ultima finanziaria ha riconosciuto dignità prevedendo espressamente il loro carattere obbligatorio. Ebbene, con la nostra proposta, cerchiamo di inquadrarle in un modo organico. Del resto, fermi restando gli sviluppi del federalismo, le leggi regionali e via dicendo, per gli enti previdenziali vi è un'unica norma nazionale e, quindi, questa è l'unica obiezione che si potrebbe muovere rispetto a quanto affermato prima. Tali sono le proposte al Governo; altre proposte vengono fatte negli allegati successivi e con ciò chiarisco anche al presidente Aracu cosa significhi per noi l'espressione « situazioni intollerabili ».

Per quanto riguarda la cartolarizzazione, cerchiamo di mediare; vogliamo riflettere, infatti, sull'impatto delle nostre proposte, evitando di sostenere argomenti non fondati e non praticabili. I crediti previdenziali venivano recuperati dall'avvocatura interna, la quale, prima di agire per il recupero di un credito, ne verificava la fondatezza; ad certo momento — e proprio per tale ragione abbiamo presentato gli allegati —, i contratti di cessione sia

dell'INAIL sia dell'INPS si sono dati all'esterno, ad un soggetto privato e poi da quest'ultimo sono passati agli esattori.

Al riguardo, avanziamo una proposta che potrebbe essere inserita in finanziaria; non si tratta di incidere sui compiti della società di cartolarizzazione: non si può farlo per un problema di entrate. Ormai, le entrate relative sono indicate nel bilancio statale, ed è un po' difficile toccare quel meccanismo. Il senatore Pizzinato si è riferito anche agli archivi dell'INPS; ebbene, bisognerebbe evitare che tali crediti — migliaia di miliardi — passino in massa, in via telematica, senza alcun controllo. Alcuni parlamentari si sono dimostrati consapevoli del problema: ricordo perfettamente l'onorevole Alemanno, intervenuto sul punto. Il 99 per cento delle cause in cui è convenuto l'INPS per opposizione a cartelle esattoriali sono perse dagli avvocati dell'INPS, non perché gli avvocati dell'INPS siano dei cerebrolesi ma perché si tratta di crediti prescritti, che l'INPS ha venduto senza avere verificato se fosse decorso o meno il termine di prescrizione: le conseguenze sono evidenti. La beffa di cui ho parlato dianzi consiste nel fatto che la società di cartolarizzazione, società privata — e lo si legge nel contratto — ha dato all'INPS il mandato per farsi difendere. Quindi, il presidente dell'INPS si è impegnato, in base a procura, ad affidare a questa società privata ed ai suoi avvocati la difesa del soggetto privato, impegnando, quindi, risorse tecnologiche, amministrative e legali per difendere gratis un soggetto privato. A me sembra sia una beffa; ecco perché nella proposta che riguarda l'avvocatura — ed anche nelle proposte per la finanziaria —, si ripete sempre che qualora vi sia una convenzione tra un soggetto privato e un ente pubblico vi è l'obbligo a carico del mandante di pagare gli onorari. Anche in tale caso, occorre essere molto concreti: parliamo sempre di onorari al di sotto dei minimi. Gli avvocati dipendenti da enti pubblici, vincolati da un contratto di lavoro dipendente, possono andare al di sotto dei minimi; altrimenti,

la legge professionale vieta a qualsiasi professionista di scendere al di sotto degli onorari minimi.

Qualcuno potrebbe anche obiettare che l'UNAEP, anziché tutelare gli interessi degli avvocati, parla di interessi collettivi. Ma è chiaro che vi è una ricaduta sugli avvocati dipendenti; infatti, quando diciamo di trovarci in una situazione intollerabile, ci riferiamo ad un fatto storico. A tale proposito, ricordo i trascorsi del senatore Pizzinato ricordando che, anche io nel mio piccolo rispetto al senatore, ho condotto un po' di battaglie sindacali. Gli avvocati dell'INPS e anche dell'INAIL, a seguito della cartolarizzazione, hanno visto mutare la loro situazione. Guadagnavano gli onorari grazie al recupero crediti, onorari pagati dal soggetto privato e non dall'INPS (niente era a carico dello Stato). Oggi, poiché non curano più il recupero credito, hanno perso gli onorari; noi siamo stati assunti sapendo che prendevamo gli onorari e la retribuzione; abbiamo avuto, quindi, una perdita di parecchi soldi pensionabili all'anno. Credo sia un fatto storico unico nella vita sindacale del paese che ad un pubblico dipendente venga diminuita (in modo consistente e non di qualche milione all'anno) la retribuzione pensionabile. Il soggetto privato che ha acquistato i crediti, per il quale l'INPS paga due soggetti (il concessionario e l'esattore) paga due soggetti privati; potrebbe almeno imporre al soggetto privato di non pagare soltanto l'avvocato. È inutile che aggiunga qualcosa sugli esattori, essendo già noto quanto si possa dire al riguardo.

Vengo ora alle altre domande del senatore Pizzinato circa le norme assistenziali ed il titolo de *Il Sole 24 Ore*; vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione un numero precedente de *Il Sole 24 Ore*, risalente al 10 giugno. Ormai, mi sono stancato di rispondere a questo giornale; vi è, evidentemente, qualche interessato che — non ho paura di dirlo, non commetto alcun reato — ispira, ogni tanto, gli articoli del quotidiano. Per un po' di tempo, l'ho sostenuto nei miei interventi scritti ma ora mi sono seccato, anche

perché siamo « poveri » e non « buttiamo » via i soldi; ogni tanto, però, esce fuori la storia del contenzioso. Personalmente, parlando dei dirigenti, ho fatto capire che vi è bisogno anche di una nuova classe dirigente all'interno degli enti, classe dirigente che non può più essere scelta in un certo modo. Qualcuno dovrà pure rispondere di tale contenzioso miliardario! In esso l'istituto perde miliardi e ogni tanto leggiamo articoli del genere « Pignorati sei miliardi all'INPS di Napoli perché non paga ». Dopo la condanna, l'INPS non paga e vengono pignorati i crediti. Ebbene qualcuno vuole indagare? Così come chiediamo un'indagine sulla cartolarizzazione, chiediamo anche una indagine per capire se ci sono avvocati « imbecilli » all'interno degli enti previdenziali — se vi sono, debbono essere cacciati — oppure se vi siano altri motivi. A tale proposito, consegno alla Commissione la tabellina riportata dal citato numero de *Il Sole 24 Ore*. Abbiamo in totale 880 mila giudizi; per l'invalidità civile, sono la bellezza di 152.442: sono atti che consegno alla vostra attenzione. Inoltre, con riferimento agli interventi assistenziali, non esiste solo l'invalidità civile, che è una bruttura: è una bruttura, infatti, quanto è stato combinato perché con l'invalidità civile si è tolto all'Avvocatura dello Stato ed si è dato all'INPS. Per inciso, ricordo che un avvocato dello Stato prendeva circa 800 mila lire a causa mentre i poveri avvocati dell'INPS continuano a fare le cause gratis. Ma cosa è stato passato all'INPS? Non i giudizi. Noi facciamo i notai in cause, in cui, ad esempio, la controparte viene a pignorare i soldi dell'INPS.

Un secondo esempio in materia assistenziale è contenuto nella finanziaria di quest'anno, nelle norme che riguardano l'amianto. Nel sindacato mi avevano insegnato che la salute del lavoratore non si monetizza; ebbene, sulla normativa sull'amianto vi sarebbe da fare qualche riflessione; abbiamo un contenzioso spaventoso.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente dell'UNAEP, avvocato Giuseppe Trippa.

Abbiamo acquisito elementi interessanti che, in base a quanto verrà deliberato in sede di ufficio di presidenza, potranno costituire oggetto di ulteriore approfondimento, non solo per disporre di notizie più ampie, utili allo svolgimento dei lavori di questa Commissione nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza, ma anche per garantire a Parlamento e Governo l'acquisizione di dati necessari e propedeutici ad una ridefinizione della disciplina legislativa nel settore.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,05, riprende alle 14,10.

Audizione del segretario generale della Federazione legali enti parastatali, Giuseppe Iovino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del segretario generale della Federazione legali enti parastatali, Giuseppe Iovino, accompagnato dagli avvocati Donatella Moraggi, Antonino Sgroi, Piera Messina, Cosimo Punzi e Andrea Rossi.

Ricordo che tale federazione è rappresentativa delle categorie degli avvocati dipendenti degli enti pubblici non economici. Do quindi la parola all'avvocato Iovino, ringraziandolo per la sua partecipazione.

GIUSEPPE IOVINO, Segretario generale della Federazione legali enti parastatali. Ringrazio la presidenza e tutta la Commissione di aver offerto alla FLEPAR — associazione rappresentativa della quasi totalità degli avvocati degli enti di previdenza e assistenza sociale (INPS, INAIL ed INPDAP, oltre che ENPALS, federata alla FLEPAR) l'occasione di presenziare in questa sede. Peraltro, aggiungo che, in

ragione delle vicende più recenti, probabilmente la federazione diverrà un'associazione rappresentativa anche degli altri colleghi dipendenti dell'INPDAL: in base alle informazioni diffuse, tutto lascia supporre che, a partire da gennaio 2003, anche questo ultimo ente confluirà nella gestione amministrativa dell'INPS.

Quanto al nostro organico, esso è pari a circa 800 unità. Tuttavia, solo 600 sono gli avvocati attualmente in servizio, per gravi carenze interne, causando enormi problemi sul versante della gestione del contenzioso.

Disponiamo di sufficienti dati in materia, di cui le brevi note personalmente consegnate alla presidenza renderanno conto: si tratta di argomenti di cui riteniamo utile la Commissione sia informata, in occasione dei lavori da essa svolti, e nel più generale contesto dell'esame, attualmente in corso presso la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati, del disegno di legge recante delega al Governo in materia previdenziale, misure di sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria.

Per ciò che direttamente ci compete, nella nostra veste di associazione professionale degli avvocati dipendenti degli enti del parastato, riteniamo di poter condividere una prima considerazione, in riferimento alla delega di riordino degli enti di previdenza ed assistenza: mi riferisco in particolare all'istituzione di una avvocatura unica degli enti suddetti.

Vi è la necessità, ormai credo ineludibile, di affrontare la questione dell'enorme quantità di contenzioso che gli enti INPS, INAIL ed INPDAP sono chiamati a sopportare. Alla data del primo gennaio 2002, sono risultati pari a 900 mila gli affari legali pendenti presso i tre enti. Ammontano ad 800 mila quelli in carico all'INPS, mentre si attestano a circa 50 mila i contenziosi relativi ad INAIL e INPDAP.

Tale mole notevole di contenzioso viene oggi in gran parte gestita dai 445 avvocati in organico dell'INPS (ma ricordo che solo 300 sono quelli effettivamente in servizio),

e per il resto da strutture legali e amministrative degli altri enti, ciascuno per proprio conto. Di qui derivano l'esigenza e l'opportunità di intervenire, ovviamente senza oneri aggiuntivi per il bilancio degli enti e per la pubblica amministrazione: non stiamo prefigurando differenziazioni o trattamenti economici specifici dei dipendenti avvocati.

Stiamo parlando soltanto di un'ipotesi di riorganizzazione funzionale dell'attività di contenzioso diretta ad eliminare, accorpando gli uffici amministrativi e quelli legali che si occupano dell'attività precontenziosa e contenziosa, le diseconomie di gestione; ciò permetterà anche di limitare gli esborsi, tenuto conto che ancora oggi gli affari legali dell'INAIL e buona parte di quelli dell'INPDAP sono affidati a studi legali esterni. Gli enti in questione, al momento, dispongono di avvocature proprie dotate di strutture e di risorse umane notevoli, ma nonostante ciò sono ancora costretti a rivolgersi, per il disbrigo di tali affari, a soggetti esterni. Noi invece abbiamo ipotizzato un articolato snello e, dal punto di vista strutturale, simile, salvo per lo *status* giuridico ed economico dei dipendenti, a quello dell'Avvocatura generale dello Stato.

Un altro tema che riteniamo opportuno porre all'attenzione di questa Commissione concerne il modo in cui gli enti di previdenza e di assistenza acquisiscono le risorse ed erogano le prestazioni. La nostra ipotesi, al riguardo, prevede una rivisitazione del sistema di riscossione esattoriale; com'è noto, a seguito del decreto legislativo n. 46 del 1999, gli esattori recuperano, per conto dell'INPS, tutti i crediti degli enti previdenziali e assistenziali (INPS, INAIL, ma non l'INPDAP, il quale ha una diversa gestione delle risorse). Questo sistema di riscossione esattoriale presenta indubbiamente dei pregi, però funziona bene soltanto laddove il credito non è contestato oppure quando esso è già quantificato dal datore di lavoro, ad esempio, nel caso delle denunce mensili che i datori di lavoro producono direttamente all'INPS allorché denunciano la retribuzione, erogata al lavoratore, da sottoporre

a contribuzione. Ora, se tale contribuzione non è corrisposta, si ha l'iscrizione del credito dell'INPS al ruolo esattoriale, e difficilmente la sua riscossione incontrerà difficoltà. Ciò è possibile anche perché tali denunce mensili provengono da aziende in essere e non sommerse.

A questi crediti occorre aggiungere anche quelli derivanti dai verbali relativi agli accertamenti effettuati dall'ispettorato del lavoro e dai servizi ispettivi dell'INPS e dell'INAIL; per essi è, a mio parere, del tutto inopportuna l'iscrizione al ruolo e la successiva riscossione in via esattoriale.

Esistono anche altre tipologie di credito che, una volta tentato il recupero tramite il servizio esattoriale, finiscono per essere eliminate dalla contabilità; ciò avviene perché un esattore, una volta che un debitore non paga, difficilmente potrà in essere ulteriori tentativi di recupero. Se fossero invece degli uffici legali ad occuparsi di tali crediti, essi potrebbero avvalersi di quanto previsto in materia di recupero crediti dal codice di procedura civile; e ciò comporterebbe sicuramente un rafforzamento della capacità di recupero crediti.

Il presidente del Consiglio di indirizzo e di vigilanza dell'INPS ha, con un'ipotesi di lavoro da noi condivisa pienamente, proposto di attribuire all'INPS e all'INAIL una certa discrezionalità nello stabilire quali tipologie di crediti riscuotere in via esattoriale e quali invece affidare alle avvocature interne o a società di recupero crediti esterne. Tale ipotesi di lavoro va nella direzione di consentire agli enti di disporre di uno strumento flessibile di gestione dei crediti anche sul versante della successiva attività di recupero.

Questo secondo tema, in grandi linee, rappresenta l'altra ipotesi che, sotto forma di articolato, ci siamo permessi di porre all'attenzione di questa Commissione.

Infine, siamo convinti che grazie allo strumento legislativo si possano recuperare i ritardi accumulati sul versante dell'attuazione delle misure deflattive in tema di contenzioso. Al riguardo, la legge n.152 del 30 marzo del 2001, che prevedeva il riordino degli istituti di patronato e di

assistenza sociale, conteneva, all'articolo 9, comma 6, la delega al Governo affinché entro un anno intervenisse sulle cause del contenzioso previdenziale (non sulla materia contributiva) con misure deflattive. La nostra principale preoccupazione concerne, infatti, l'enorme numero (circa 900 mila) di cause pendenti: ogni anno si definiscono circa 150 mila cause, mentre se ne istruiscono circa 180-190 mila. Quindi, la quantità di cause che perviene agli enti è sempre superiore a quella che il sistema (avvocature interne e sistema giudiziario) è in grado di smaltire.

Quest'enorme quantità di contenzioso impone innanzitutto di modificare l'articolo 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile; ciò al fine di eliminare l'assurdo che si pone attualmente: ad esempio, un pilota di aereo, che faccia causa all'INPS per avere una prestazione diversa da quella che tale ente gli riconosce, anche se dovesse perdere la causa non è obbligato a pagare un centesimo. In passato, una norma, con la quale si superava il disposto di cui all'articolo 152 delle disposizioni d'attuazione del codice di procedura civile, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale; la Corte stabilì che la norma in questione era illegittima nel momento in cui si trattava, ad esempio, il pilota dell'aereo e il lavoratore della FIAT alla stessa stregua.

La FLEPAR propone di accogliere la differenziazione (corretta e giusta) voluta dalla Corte costituzionale e rendere pertanto gratuito il giudizio soltanto per i meno abbienti. Un'ipotesi potrebbe quindi essere quella di prendere come riferimento il doppio del trattamento minimo della prestazione quale soglia massima al di là della quale si può essere condannati al pagamento delle spese della lite anche nell'ipotesi in cui quest'ultima si perda o si manifesti infondata.

Evidenzio in questa sede anche il recupero di più ampie misure deflattive del contenzioso; al riguardo esiste una ricca dottrina. Ricordo, ad esempio, la commissione guidata dal consigliere di Cassazione, Foglia che, la scorsa legislatura, su incarico del Ministero del lavoro, aveva pre-

disposto una proposta molto articolata avente ad oggetto le misure da suggerire al Governo per abbattere il contenzioso, che non significa eliminarlo; tuttavia norme di conciliazione precontenzioso, applicazione dell'articolo 152 e qualche altra misura che faccia da filtro a tale contenzioso - non sempre giustificato - sarebbero quanto mai utili.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro relazione introduttiva e do la parola ai colleghi commissari che intendano porre questioni e chiedere chiarimenti.

FRANCESCO MARIA AMORUSO. Mi ha colpito in maniera particolare la grande entità del contenzioso, quasi un milione di cause pendenti. Quali sono i motivi che determinano questo enorme contenzioso? È importante rispondere a questo quesito anche per valutare possibili provvedimenti con lo scopo di eliminarlo.

Esso nasce direttamente dagli utenti o viene veicolato tramite i cosiddetti patronati o altre figure che creano casi di contenzioso continuo con gli enti?

ANTONIO PIZZINATO. Ringrazio i nostri ospiti per la loro esposizione ma devo dire esplicitamente che la situazione è per me meno chiara ora che prima dell'audizione. Come ricordato poc'anzi vi sono circa un milione di pratiche di contenzioso pendenti presso gli istituti previdenziali pubblici. Queste hanno però carattere, natura ed obiettivi profondamente diversi. Se non si fa la necessaria distinzione non si troveranno delle soluzioni positive.

Di questo milione di pratiche di contenzioso quante sono quelle che vedono di fronte istituto ed imprese? Sottolineo i dati che ci forniva lo scorso anno il Governatore della Banca d'Italia in Commissione bilancio, e cioè che uno su quattro sarebbe un lavoratore irregolare; il contenzioso in corso perché gli ispettorati del lavoro o degli istituti hanno constatato che l'azienda non ha provveduto agli obblighi è minima cosa rispetto ai cinque o sei milioni di lavoratori irregolari nei

confronti dei quali si potrebbe aprire un contenzioso. Il problema in realtà è come affrontare il tema della regolarizzazione dei rapporti di lavoro e conseguentemente del versamento dei contributi. Se non vengono versati i contributi, l'istituto non ha obblighi nei confronti del soggetto: è una violazione di legge. Qual è l'entità di questo fenomeno e perché si protrae negli anni?

Vi è una seconda considerazione che riguarda il contenzioso. Mi riferisco al cittadino che fa ricorso nei confronti dell'istituto per non aver ricevuto risposta conforme alle sue aspettative. Anche qui siamo in presenza di contenziosi di carattere profondamente diverso. Sono a conoscenza, ad esempio, del caso di un'anziana signora che ha versato 18 anni di contributi e riceve 116 euro al mese di pensione ma siccome il suo caso non rientra nelle norme sull'assistenza (che sono cosa diversa da quanto stabilito dalla legge dello scorso anno) si poneva il problema di non poter far causa in quanto il suo è un contributo « cristallizzato ». Vi può anche essere chi fa causa sentendosi imbrogliato e il caso in cui chi avvia tale causa stia mentendo, ma vi sono anche soggetti che ritengono di avere dei diritti avendo versato dei contributi.

Diversi sono i casi che riguardano il grado di invalidità, la particolare attività svolta, eccetera, ma qui si tratta di assistenza, una materia che, nonostante sia affidata agli istituti, non è di loro competenza. Credo che, come minimo, si debbano considerare queste tre distinzioni nell'ambito delle quali, quando nel lontano 1968 si avviò la prima riforma, al fine di fare chiarezza si stabilì che gli istituti previdenziali dovevano annualmente inviare l'estratto conto dei versamenti pagati dal soggetto e dall'impresa. Da un decennio gli istituti non emettono più questo estratto conto (non parliamo dell'INDAP che non lo ha mai fatto perché non possiede la documentazione).

Quanto di questo contenzioso è conseguenza del fatto che l'istituto non possiede documentazione cartacea ed informatica e quanto invece è dovuto a degli errori?

Finché ho lavorato come dipendente avevo l'estratto conto; da parlamentare ho scoperto che da un decennio questo strumento non esiste più (si pensa però di reintrodurlo il prossimo anno). Se un lavoratore prestava la propria opera presso un artigiano, il quale era poi fallito senza versare tutti i contributi e non è disponibile tutta la documentazione (perché ciò è successo prima di cinque anni fa) il lavoratore perde tutti i diritti.

Una cosa quindi è il modo in cui l'istituto si tutela nei confronti di chi non versa i contributi (o le imprese o i lavoratori autonomi): si tratta di un contenzioso di versamento. Altra cosa è il contenzioso nel settore dell'assistenza: altri, non gli istituti, saranno tenuti a provvedere; l'assistenza, infatti (vedi l'esempio dell'invalidità) è affidata ad altri soggetti. Altro caso ancora è il contenzioso della compagnia di assicurazione che al momento dell'incidente non aveva messo in regola la macchina.

Quindi, l'avvocatura deve avere ruoli diversi; se non oggi, gradirei comunque che le cose cambiassero, perché - mi si permetta - sono stanco di leggere titoli come quello de *Il Sole 24 Ore* del 7 ottobre. Delle cause pendenti davanti all'INPS, ad esempio, al 30 giugno, 175.361 sono ricorsi per prestazioni di invalidi civili. L'INPS c'entra ben poco perché non è tale istituto che stabilisce le prestazioni che l'invalido civile deve ricevere. Credo sia importante ricavare gli elementi essenziali che distinguono le caratteristiche dei vari tipi di ricorsi per formulare poi delle proposte. Una cosa è, infatti, come recuperare i contributi non versati, altro è, invece, come rispondere al cittadino. Farò il seguente esempio. Un lavoratore, in conseguenza dell'attività svolta per trent'anni, ha un mesotelioma pleurico - un tipo di tumore - e muore; la famiglia fa ricorso. È un'evenienza precisa, anche se in molti casi le aziende non esistono più perché sono state chiuse. Si pone il problema di come affrontare tale questione che, però, è ben chiara. Se, invece, si è lavorato in più aziende, e una di queste è scomparsa e non vi sono né l'archivio né

i dati, ci si trova privi di parte della pensione. Ma questa è un'ipotesi totalmente diversa.

Gradirei su tutto ciò alcune spiegazioni. Non ha senso che il Governo chieda una delega per introdurre l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione se non si è provveduto a versare i contributi ed il lavoratore non sia stato messo in regola quando, invece, tale obbligo non sia previsto per l'istituto previdenziale nei confronti del lavoratore, del cittadino che ricorre, non dell'impresa che non ha versato i contributi. Che senso ha prevedere che, in una certa fase, non si possa più ricorrere di fronte al giudice per le violazioni subite e che non lo si possa fare anche se, trattandosi dello stesso soggetto, l'istituto presso il quale sono stati versati i contributi ha perso la documentazione e non voglia né possa pagare la pensione? Mi sembra siano queste le domande. Forse, dovremmo svolgere altre audizioni perché, se dobbiamo fare le riforme, dobbiamo rispondere a tali quesiti.

PRESIDENTE. In sede di ufficio di presidenza, si deciderà se ampliare il programma delle audizioni perché si ritiene opportuno esaminare più a fondo taluni aspetti rilevanti del tema.

GIUSEPPE IOVINO, Segretario generale della Federazione legali enti parastatali. Come associazione sindacale, come Federazione degli avvocati degli enti di previdenza e di assistenza non vogliamo sostituirci, evidentemente, agli organi di gestione né a quelli di vigilanza nell'affrontare tematiche che non sono di nostra diretta e specifica competenza. Però siamo avvocati e abbiamo perciò nel contesto organizzativo degli enti una posizione particolarissima. Dalla nostra postazione di lavoro, ogni giorno, vediamo scorrere tutte le tipologie di contenzioso che l'istituto affronta. Non ho fornito i numeri perché non sono calcolati da noi; sono, tuttavia, quelli apparsi sul giornale testé citato, che derivano — credo — dal documento 2234 del Consiglio di amministrazione. Si tratta dell'andamento produttivo, della verifica

semestrale — parlo dell'INPS, in questo momento — sull'attività produttiva (e quindi anche sull'attività di contenzioso). Le tipologie di contenzioso, come diceva l'onorevole Pizzinato, sono ovviamente diversissime; se parliamo di quelle derivanti da un mancato pagamento dei contributi in favore dei propri dipendenti da parte delle aziende, le posso dire che, a spanne, sono il 10 per cento dell'intero contenzioso.

FRANCESCO MARIA AMORUSO. Con cinque o sei milioni di lavoratori in nero in Italia!

GIUSEPPE IOVINO, Segretario generale della Federazione legali enti parastatali. Noi costituiamo una realtà che non « vede » il lavoro nero, nel senso che vediamo soltanto i verbali; quindi, il contenzioso che si crea, se la quantità di lavoro nero è eccessiva rispetto alla quantità di accertamenti che gli enti riescono a fare, è un aspetto del quale, purtroppo, non possiamo essere a conoscenza, non avendo, al riguardo, capacità di intervento. Però, oggettivamente, la quantità di contenzioso che attiene al rapporto datore di lavoro-istituto previdenziale è circa il 10 per cento. Poi vi sono due grandissime aree in materia di contenzioso: la prima concerne le prestazioni previdenziali nelle quali l'INPS è parte in causa perché derivano da interpretazioni delle leggi che poi sfociano in decisioni della Cassazione o della Corte costituzionale. Da queste poi derivano filoni di contenzioso che ovviamente i lavoratori interessati instaurano. Ricorderete tutti i due filoni classici, quello del tetto pensionistico e quello della cristallizzazione della pensione (che derivava dalla legge n. 638 del 1983, quando vi è stato il passaggio da un sistema ad un altro: una riforma importante). Vi furono decisioni della Corte costituzionale che definirono illegittime alcune norme del nostro ordinamento. Da tali sentenze derivarono migliaia e migliaia di cause, tant'è che il legislatore è dovuto intervenire. Ancora oggi — credo a rate — l'istituto sta pagando tutte le posizioni che avevano

dato corso ad un procedimento giurisdizionale. Queste sono applicazioni di norme, cause nelle quali il lavoratore, molte volte già pensionato, ritiene che la norma di legge sia stata applicata male rispetto alla sua posizione e quindi chiede una rivisitazione della liquidazione della prestazione per ottenere il giusto riconoscimento di ciò che, secondo il suo modo di vedere, gli spetta.

ANTONIO PIZZINATO. All'incirca quante sono?

GIUSEPPE IOVINO, *Segretario generale della Federazione legali enti parastatali*. Sono sicuramente il 30-40 per cento del contenzioso; comunque, vi sono a disposizione i numeri che ho qui con me. Poi, possiamo, con calma, fare le percentuali.

Poi vi sono le cause che l'onorevole Pizzinato definiva di « assistenza sociale » e che impropriamente sono a carico dell'INPS.

In una recentissima sentenza, di pochi mesi fa, la Corte di cassazione ha affermato il principio in base al quale soggetto legittimato passivo nelle controversie — qualunque sia l'ente deputato a riconoscere, in materia di invalidità civile, il diritto alla pensione sociale — è in ogni caso l'INPS. Quindi, l'interpretazione giurisprudenziale vuole che proprio questo ente pensionistico, attraverso i propri uffici legali — e quindi i rispettivi avvocati a cui è stata conferita procura generale —, debba essere chiamato in giudizio per tutte le cause di invalidità civile. Rammento, peraltro, l'esplosione di contenzioso registratasi in materia nell'ultimo anno: si parla di circa 160 mila cause.

Poi, vi è una percentuale di attività contenziose derivanti dai ritardi degli uffici medesimi. Non si tratta di una grandissima mole; è ben vero, tuttavia, che anche le disfunzioni degli uffici finiscono con il creare un'occasione di contenzioso: allorché la pensione venga liquidata in ritardo rispetto ai tempi previsti dalla legge, il pensionato avrà il diritto di esigere gli interessi sulla ritardata liquidazione della pensione medesima. Qualora poi

l'ente ritardi ulteriormente il pagamento, resterà ferma la possibilità per l'avente diritto di far causa al soggetto inadempiente.

Da qui deriva la nostra idea che l'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile sia idoneo a garantire i lavoratori che hanno bisogno di essere tutelati.

ANTONIO PIZZINATO. La gratuità non è per tutti i soggetti!

GIUSEPPE IOVINO, *Segretario generale della Federazione legali enti parastatali*. Oggi la gratuità è in realtà generale, perché l'articolo 152 citato, leggo testualmente, così recita: « Il lavoratore soccombente, nei giudizi promossi per ottenere prestazioni previdenziali, non è assoggettato al pagamento di spese, competenze ed onorari a favore degli istituti di assistenza e previdenza, a meno che la pretesa non sia manifestamente infondata e temeraria ». Perché il lavoratore soccombente sia tenuto al pagamento delle spese di lite nei confronti della controparte, dunque, occorre che al requisito della temerarietà della lite medesima si aggiunga anche quello dell'infondatezza: ciò che, ne dobbiamo convenire, sostanzialmente non si verifica mai.

FRANCESCO MARIA AMORUSO. Quindi c'è una abitudine da parte di coloro che intervengono a sostegno dei pensionati a procedere con facilità, in queste ipotesi, stanti i presupposti.

GIUSEPPE IOVINO, *Segretario generale della Federazione legali enti parastatali*. Certamente. Dobbiamo anche tener conto degli interessi dei grossi studi legali, i quali, indubbiamente, vivono anche di contenzioso.

FRANCESCO MARIA AMORUSO. Si può parlare di cause « fotocopia »!

GIUSEPPE IOVINO, *Segretario generale della Federazione legali enti parastatali*. In certi casi sì, però resta fermo un punto

fondamentale: nella mole di attività contenziose, le differenziazioni sono tali da impedire una vera e propria generalizzazione.

Vi è comunque una parte di contenzioso inutile e superfluo.

ANTONIO PIZZINATO. Mi permetta di porle una domanda supplementare. Qualora si introducesse l'obbligatorietà di procedere in un tentativo di conciliazione, entro, poniamo, un termine di 60 giorni, prima di poter avviare l'azione giudiziaria, quale sarebbe l'effetto ai fini della riduzione delle cause promosse?

GIUSEPPE IOVINO, Segretario generale della Federazione legali enti parastatali. In questo caso, se l'istituto convenuto, nel tentativo di conciliazione, inviasse il funzionario con l'autorità di comporre la lite davanti ad un collegio arbitrale pregiudiziale, è chiaro che gran parte delle cause derivanti dal ritardato versamento, oppure soltanto da disfunzioni, verrebbero ad essere eliminate: questo, ovviamente — colgo in anticipo le preoccupazioni del senatore Pizzinato — senza che si arrechi pregiudizio ai diritti costituzionali dei cittadini. Il tentativo di conciliazione non deve costituire né impedimento all'esercizio della giustizia né coartazione dell'avente diritto per impedirgli di promuovere una causa qualora si ritenga necessario.

Il lavoratore che riscontri l'inesistenza di contributi sulla propria posizione assicurativa (al di là del noto principio, quindi, dell'automatismo della prestazione — che lei conosce bene, per la sua esperienza sindacale pregressa —, in base a cui il lavoratore ha diritto ai contributi anche in caso di fallimento aziendale, nell'ambito della prescrizione decennale prevista dalla legge), potrà comunque esercitare l'azione risarcitoria nei confronti del datore di lavoro. Perciò, il tentativo di conciliazione deve essere visto non come un espediente per sottrarre tutela al diritto del lavoratore, ma come uno strumento per razionalizzare la complessa materia.

Ripeto che soggetto passivo legittimato in giudizio è l'INPS, che affronterà, im-

magino, spese enormi per le relative attività di contenzioso. I nostri amministratori potranno documentare i membri della Commissione sull'entità delle spese da affrontare in questa attività.

A proposito del contenzioso, ci sono cause patologiche, che potrebbero cioè essere eliminate con una maggiore attenzione sia nell'attività precontenziosa, da parte dell'INPS, come delle commissioni di conciliazione, sia da parte dei patronati, che, ai fini di una migliore gestione del contenzioso, svolgono un ruolo chiave, da attori protagonisti: ricordo, invero, che essi vivono grazie alle risorse della collettività, come avviene per l'INPS (per ogni pratica posta in essere, anche non contenziosa, è previsto infatti, per legge, il pagamento a favore di questi soggetti).

ANTONIO PIZZINATO. Se dividessimo l'Italia in due, quale risulterebbe la percentuale del contenzioso a nord e sud del paese?

GIUSEPPE IOVINO, Segretario generale della Federazione legali enti parastatali. Del 70 per cento al sud e del 30 al nord, suppongo. L'unica cosa che raccomando è di considerare questi dati come indicativi e non precisi.

DONATELLA MORAGGI, Segretario dell'Associazione dei legali INAIL. Vorrei dare soltanto un piccolo contributo in questa sede — l'onorevole Pizzinato aveva chiesto chiarimenti sulle differenze di contenzioso di nostra pertinenza — fornendo alla Commissione una relazione elaborata dalla avvocatura generale dell'INAIL, che riporta i dati di interesse, anche divisi per materia e tipologia del contenzioso stesso.

PRESIDENTE. Tale relazione sarà pubblicata in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Ringrazio l'avvocato Moraggi e il segretario generale della Federazione legali enti parastatali, avvocato Giuseppe Iovino, per

i loro contributi. Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,55, è ripresa alle 15.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO MARIA AMORUSO

Audizione del presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici, Fedele Sponchia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale da parte degli enti preposti e sulle prospettive di riforma nazionale e comunitaria della disciplina relativa, l'audizione del presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici, Fedele Sponchia. Ricordo che tale associazione è rappresentativa della categoria degli ispettori previdenziali pubblici i quali assicurano la vigilanza amministrativa e tecnico-finanziaria sugli enti di previdenza e assistenza obbligatori nell'ambito delle funzioni e dei compiti assegnati dalla legge o dalle direttive degli enti.

Ringrazio il dottor Sponchia per aver accolto il nostro invito e gli do la parola.

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici*. Ringrazio il presidente e i componenti della Commissione per l'invito.

Il nostro contributo, come operatori del settore, nei riguardi della piaga sociale della evasione contributiva, risponde ad un'esigenza morale e sociale. A tale fine, la nostra associazione ha organizzato una serie di convegni, tra cui quello svoltosi a Milano cui ha partecipato anche il senatore Pizzinato, componente di questa Commissione, con il quale abbiamo avuto modo di parlare di lavoro nero e della necessità di combattere, tutti assieme, l'evasione contributiva.

Di evasione contributiva si parla tantissimo; tuttavia ci rendiamo conto che quanto fino ad oggi fatto per arginare que-

sto grave problema non è sufficiente. Ad esempio, con riferimento alla legge sul cosiddetto lavoro sommerso, con la quale si intendono perseguire delle valide finalità, riteniamo che se prima di predisporla fossero stati interpellati anche gli operatori del settore, tale norma, probabilmente, sarebbe stata impostata in modo del tutto diverso; siamo convinti, per esperienza, che tale legge darà infatti pessimi risultati.

Stiamo effettuando su tutto il territorio nazionale un'opera di sensibilizzazione dei nostri ispettori pubblici quali portatori delle novità insite in questa legge. Tuttavia, da riscontri effettuati risulta che tale strumento legislativo o viene utilizzato per sanare la posizione di lavoratori che, pagando una cifra modesta, ottengono la copertura assicurativa che prima non avevano, oppure non viene applicato affatto. La nostra associazione professionale si sforza di sensibilizzare al massimo il corpo ispettivo per renderlo moderno ed adeguato ai tempi in modo da essere rispondente alle esigenze che via via si vanno manifestando.

Si parla tanto di previdenza pubblica, la si condanna e la si considera fallimentare. Come operatori del settore osserviamo che sempre più vengono svuotati i contenuti di alcune forme di retribuzione; eclatante è il caso dell'associazione in partecipazione, la quale si caratterizza per essere coperta soltanto dall'assicurazione INAIL, mentre manca del tutto la copertura assicurativa dell'INPS. Sulla base di un calcolo da noi effettuato, se tali associazioni in partecipazione fossero circa duecentomila (probabilmente sono anche di più), l'INPS incasserebbe ogni anno sotto forma di contributi mille miliardi di vecchie lire. Pertanto mi chiedo perché questa figura professionale non debba essere assoggettata a contribuzione. Intendiamoci, si tratta di una figura che presenta una sua validità, però ciò fa sì che in molte regioni d'Italia il lavoratore dipendente venga ad essere sostituito dall'associato in partecipazione: persino i camerieri, i cuochi, i lavapiatti e i lavoratori nel campo edilizio sono associati in partecipazione e come tali non coperti da

assicurazione. Ne consegue che l'istituto di previdenza non incassa contributi per diversi miliardi di vecchie lire.

Mentre la legge n. 335 del 1995 consentiva l'assicurazione di alcune figure professionali prima escluse, oggi, con l'affermarsi della figura dei collaboratori coordinati e continuativi — giunti, come numero, alla ragguardevole cifra di 2 milioni di unità — si pone per essi il problema della copertura assicurativa, non prevista per tale figura professionale; collaboratori coordinati e continuativi che il datore di lavoro può licenziare quando vuole. Quindi, altro che articolo 18 dello statuto dei lavoratori! Oggi come oggi, buona parte dei lavoratori tendono a rientrare in questa figura professionale, creandosi così delle situazioni come quella di Trieste, in cui tutti i lavoratori dei villaggi turistici sono collaboratori coordinati e continuativi. Ciò viene a creare, a nostro parere, una piaga sociale per il nostro paese.

Un altro grave problema è rappresentato dalla ex SCAU — ereditata dall'INPS — che continua a funzionare con una gestione autonoma e con metodi sorpassati. In tale caso riteniamo assurdo che la denuncia dei lavoratori venga effettuata soltanto dopo tre mesi, consentendo così a molti di essi di lavorare per 51 giornate, numero sufficiente ad accedere a tutte le prestazioni previdenziali. Comprendo che si tratta di un settore particolare, analogamente a quanto avvenuto in passato per la previdenza marinara; però un controllo si può effettuare subito, non aspettando tutti questi mesi, altrimenti le prestazioni che l'istituto dovrà erogare saranno innumerevoli.

Grazie a ispezioni da noi effettuate nell'arco di tre anni nell'Italia meridionale siamo stati in grado di ridurre le prestazioni indebite da 400 miliardi a 70 miliardi di lire. Si è trattato di un'opera che definisco di moralizzazione che, unita ad una regolamentazione del settore, consentirebbe di ottenere una maggiore efficienza del sistema e soprattutto eviterebbe che la previdenza pubblica si venga a trovare in questo stato. Per fare ciò occorre un corpo

ispettivo che possa lavorare senza condizionamenti; di condizionamenti, infatti, ve ne sono tanti. Conseguentemente, se il corpo ispettivo potesse lavorare al meglio, esso sarebbe senza ombra di dubbio molto più produttivo di quanto non sia adesso. La nostra associazione dispone di un centro studi che si preoccupa di proporre all'amministrazione delle innovazioni, soprattutto in ordine a tali problemi. In particolare, abbiamo predisposto un programma utile per individuare il lavoro in nero, grazie all'incrocio dei dati forniti dall'ISTAT con la posizione assicurativa INAIL, con la gestione commercianti, con la gestione artigiani e con gli archivi denunce mensili ed F24.

Si tratta di un programma che stiamo sperimentando, ed ammettiamo — sia pure con tristezza — che esso non produrrà i suoi frutti sebbene si riesca a scovare in quasi ogni azienda, specialmente al sud, lavoratori in nero; nelle regioni del nord riscontriamo invece il fenomeno della elusione dei contributi, che è altrettanto grave per i motivi che ho detto prima. Per non parlare poi degli appalti e soprattutto dei subappalti, fino a giungere, alla fine della filiera, alla piccola azienda cooperativa che non versa i contributi perché gode del beneficio degli sgravi: ad esempio, alcuni lavoratori sardi, pur lavorando in Friuli, mantengono la residenza in Sardegna al fine di poter usufruire degli sgravi contributivi. Chi deve versare questi contributi non pagati?

Questa è la situazione. All'INPS vi è un corpo ispettivo che — lo dico con orgoglio — usufruisce di una valigia informatica all'avanguardia, veramente innovativa (dotata di telefono incorporato, masterizzatore, eccetera) che si collega con tutte le banche dati. L'ispettore, prima dell'ispezione, si collega con le varie banche dati per verificare tutti i dati del soggetto (quanti sono i lavoratori, zona di attività, eccetera) e poter andare così a colpo sicuro. Sottolineo inoltre che in particolare i nostri ispettori, dopo aver frequentato dei *master* qualificati, sono in grado di leggere un bilancio e di compiere qualsiasi altra verifica. Vi è inoltre un corpo ispet-

tivo mobile; in questo periodo vi era necessità di compiere delle verifiche nel sud d'Italia; ebbene, 100 ispettori sono partiti dal nord per dare aiuto ai colleghi del meridione nel compiere le ispezioni, senza alcun vantaggio economico.

Non si tratta di concedere un'ora di straordinario al giorno per andare nel sud. Purtroppo tante volte si trova una gestione mafiosa, anche nella stessa vigilanza. Come quando si cerca di « tenere da parte » coloro che vanno in un certa zona o come quando intervengono altri organismi statali, altamente burocratizzati, i quali pretendono che prima di compiere un'ispezione venga inviato un elenco delle ditte presso le quali si recheranno gli ispettori, ad esempio dell'INPS.

PRESIDENTE. Chi è che pretende ciò ?

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici.* L'ispettorato del lavoro. Adesso, in concomitanza con questa campagna per l'emersione...

ANTONIO PIZZINATO. L'ispettorato del lavoro della regione Sicilia è autonomo...

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici.* Sì, mi riferivo al sud in generale.

All'ispettore, come da prassi, viene assegnato un codice ISTAT ed una zona dei quali occuparsi (la scelta politica spetta al dirigente); ebbene, a tale ispettore che studia la pratica prima di compiere l'ispezione magari può capitare il caso che un lavoratore non risulti, nonostante sia iscritto all'INAIL; certo, potrebbe magari essere un associato in compartecipazione ma in quel caso, trattandosi del settore edile, ciò non sarebbe possibile. Insomma, vengono compiute tutte le verifiche prima di compiere l'ispezione, ma pretendere (come nel caso di una recente operazione speciale) che venga consegnato un programma in modo che si legga che un ispettore andrà in determinate aziende,

significa rendere inutile l'ispezione. E questo sta avvenendo purtroppo in molti casi.

A mio avviso si deve compiere una vigilanza seria; ecco perché, quando si parlava di unificazione del corpo ispettivo, ricordavamo che si potrà fare solo laddove vi è cultura della vigilanza, dove questi valori si vogliono veramente portare avanti, lasciando ovviamente ad alcuni organi dello Stato la gestione politica del sistema, gli indirizzi, eccetera. Vi deve essere però un ente che abbia un corpo ispettivo veramente preparato, che non si occupi di contravvenzioni. Non vi può essere una vigilanza che faccia solo le contravvenzioni; occorre che si dialoghi con il cittadino ! L'evasione emerge con la convinzione, creando una coscienza di questo problema. Con le grandi punizioni non si combina niente e non si va oltre l'ispezione. Lo dico per esperienza ventennale, e perché alcuni corpi ispettivi sono nati solo per fare ciò. Altra cosa grave è che vi sono alcuni che emettono delle contravvenzioni sulle quali ricavano poi una percentuale. Per noi questo è immorale: non posso permettermi di fare valutazioni su ciò, ma sono comunque situazioni che esistono.

Se non si vuole realizzare della vera vigilanza, ossia effettuare solo della vigilanza « controllata » in modo che si muova molto lentamente, allora si può fare quello che si vuole. Ma se si vuole una vigilanza snella si deve avere un corpo ispettivo snello, agile, preparato e, lo ripeto, che abbia una grande apertura mentale, che si allontani dai vecchi schemi: sino ad oggi non si è certamente risolto il problema della lotta all'evasione utilizzandoli.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro relazione introduttiva; do ora la parola ai colleghi commissari che intendano porre questioni o chiedere chiarimenti.

ANTONIO PIZZINATO. Questo tema investe norme tuttora in esame e vorrei sapere se il decreto-legge attualmente in discussione al Senato, riguardante proroga e revisione delle norme relative all'emer-

sione dal lavoro nero e dal sommerso (e la loro regolarizzazione) sia profondamente diverso rispetto alla normativa precedente. Permane il precedente giudizio, considerato anche l'inserimento nel provvedimento di parte delle norme attuali, ad esempio sulla costituzione dei comitati provinciali? Ricordo che una mia proposta emendativa prevede che si realizzi un coordinamento regionale presso gli ispettorati del lavoro. Vi è al riguardo un vostro giudizio negativo? Quali sono i vostri suggerimenti in modo da poter migliorare queste misure?

SABATINO ARACU. Credo che ognuno di noi abbia un dovere, come ha detto anche il presidente, che non è solo quello di punire (che forse è l'ultima cosa); vi è anche il dovere di educare, di cambiare in meglio le situazioni.

Anche noi, come Commissione di vigilanza (il presidente Amoruso ne è buon testimone), stiamo dando un indirizzo in tal senso, ossia che non vi sia soltanto una vigilanza stretta su ciò che vi può essere di negativo ma si svolga anche un ruolo di ammortizzatore, di « cuscinetto » fra i problemi di chi lavora nella previdenza ed il Governo ed il Parlamento. Dalle vostre parole ho tratto alcuni indirizzi relativi ad una necessità (che anch'io avvertivo e di cui ho avuto conferma) di una vera riforma del corpo ispettivo che fino ad oggi, consentitemi di dirlo, non ha dato soddisfazione. Un corpo ispettivo spesso in contrasto con altri è un assurdo; a mio avviso un ispettore dovrebbe rappresentare l'occhio attento dello Stato all'interno di alcune situazioni: nelle aziende, nei cantieri, nei settori in cui si lavora; una figura che possa anche fornire un contributo al legislatore per cambiare alcune situazioni. Credo che ciò sia dettato solo dal buonsenso.

Purtroppo mi è sembrato che in passato, alcuni ispettori fossero « prigionieri » di imprenditori o, addirittura, della malavita, altri dei sindacati o quant'altro. Questo ha portato a pensare che l'ispettore non fosse più credibile. L'ispettore dovrebbe rappresentare un sollievo per una

azienda, stabilendo quanto sia necessario fare per far andar bene le cose, per definire un giusto equilibrio per tutti.

Chiedo se siate d'accordo che il primo obiettivo sia la riforma; vorrei sapere se siete disposti ad occuparvi della professionalità degli ispettori, i quali non devono essere individuati fra le varie categorie ma devono ricevere una vera formazione, da ispettori di alto livello, al fine di essere tramite diretto — come ho ricordato poc'anzi — dello Stato, del legislatore, e cambiare in meglio la situazione.

La vostra associazione è disponibile a tale operazione? Si è poi accennato all'ispettorato del lavoro che in alcuni casi è autonomo e in altri è controllato, anzi, in alcuni casi è talmente autonomo (trattandosi di lavoro), che vi è purtroppo del malaffare. È necessario un accordo in base al quale lo Stato sia disposto a fare un sacrificio ma anche chi è sul campo, ossia la vostra categoria, sia disposto a fare altrettanto.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Sponchia per la replica.

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici*. Credo che al senatore Pizzinato possa rispondere, da tecnico, il collega Sarno.

Mi ha fatto molto piacere sentire l'intervento del senatore Pizzinato perché testimonia chiaramente che si vuole fare qualcosa di serio. Conoscendo il presidente, non avevo dubbi; tuttavia, avevo il timore che questa fosse una delle solite iniziative che si prendono senza vere intenzioni costruttive. Mi limito a parlare degli ispettori dell'INPS, pur se sono il presidente anche di tutti gli altri, che non vedrebbero l'ora di « passare ». È un problema di dirigenza, non di ispettori; un problema per chi ritiene di non essere in grado di gestire più il potere in determinati momenti. Scusate se ogni tanto mi sfogo in questo modo.

L'INPS, l'anno scorso — voi certamente lo sapete — ha effettuato 130 mila ispezioni, scoprendo 12 mila aziende comple-

tamente sconosciute e 130 mila lavoratori non registrati. Anche se gli indizi non erano troppo validi, bisognava condurre tali accertamenti. Scusate se mi esalto un po' ma noi ci basiamo su valori; guai se volessimo parlare di altro. Ci siamo battuti perché l'ispettore non venisse scelto dopo aver superato dei quiz. Una volta nella scelta si teneva conto anzitutto della moralità (intendiamoci, per sentito dire). Poi, poteva essere più mascalzone di altri, ma doveva trattarsi, per sentito dire, di una persona morale, che si sapeva rapportare con gli altri; una persona equilibrata che nel lavoro si spogliava delle sue idee dei suoi modi di pensare e che non vedeva, a seconda delle sue tendenze politiche, il lavoratore o il datore di lavoro come nemici. Una persona equilibrata, che, per esempio - mi scusi, se insisto -, non andava a giocare al casinò: chi fa questo mestiere, non può farlo. Venivano scelti perché sapevano rapportarsi con gli altri, discutere, erano persone equilibrate.

Adesso, purtroppo, è vero che si assume con i quiz e che emerge - lo dico sempre - anche qualche « mela marcia », qualcuno che non crede veramente nel proprio lavoro, che lo fa perché prende lo stipendio senza credere in questi valori sociali. Noi diciamo che siamo la sonda della pubblica amministrazione che si inserisce nel tessuto sociale e trasmette agli organi di Governo, all'amministrazione, le sensazioni e le novità. La società va molto più avanti, è molto più veloce delle forze di Governo e di tutti i suoi rappresentanti. Ho scritto lettere (il senatore Pizzinato lo sa perché l'ho detto anche in un convegno), a tutti i partiti politici, a tutte le organizzazioni sindacali, dicendo che siamo disponibili. Non abbiamo la presunzione - ci mancherebbe altro! - di dire che solo noi sappiamo risolvere i problemi; tuttavia, dovremmo essere consultati di tanto in tanto. Poi, è chiaro che siete voi a decidere; però può darsi che dall'esperienza venga fuori qualcosa di positivo. Anche adesso ho scritto ai vari ministri; scusate la presunzione ma se la legge sul sommerso fosse nata dopo aver ascoltato gli operatori, sarebbe stata di-

versa. Il senatore Pizzinato parlava di novità; sì, vi sono stati grandi miglioramenti, ma nella sostanza, quando si va a parlare con il lavoratore, questi dice di essere stato assunto ieri o un mese fa. È difficile trovare un lavoratore che sia stato assunto prima dell'ottobre del 2001 perché la legge sul sommerso riguarda costoro. Da tale punto di vista, non è stato modificato niente. Quindi, avremmo potuto portare un grosso contributo.

Abbiamo tenuto ultimamente un convegno a Firenze sugli appalti pubblici; era presente il presidente dell'ANCI e vari studiosi. Sostenevamo la proposta di mettere a disposizione della pubblica amministrazione i nostri ispettori, pensionati, senza gettoni, come consulenti. Quando si dà l'appalto, anziché vedere solo quanto costa il materiale o altro, si verifichi anche quanto costa la manodopera e se essa venga sfruttata o meno. Quando un'azienda fa un ribasso del 20, 30 per cento, il materiale viene controllato senz'altro: infatti, si può anche rescindere il contratto. Se, però, l'azienda non rispetta le norme previdenziali, il contratto resta tale e quale. Si danno appalti, subappalti e sub-subappalti, per finire con lo sfruttamento.

Ci stiamo sforzando di programmare continui convegni perché crediamo in questo lavoro; mi creda, lo facciamo perché ci crediamo.

SABINO SARNO, *Funzionario di vigilanza dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici*. Riteniamo che, così come è stata impostata, la normativa intesa a fare emergere il più possibile il lavoro nero non possa avere successo. Prima di tutto si generalizza troppo il lavoro nero, che è fatto di tante situazioni variegate. La normativa ha un carattere riassuntivo che non ha riguardo per i particolari, cosa peraltro - mi rendo conto - anche difficile. Siccome non sono un oratore - vanto un'esperienza di azione - cerco di farmi capire con esempi.

Questa normativa si riferisce a quelle aziende in nero che, sbagliando, si identificano in imprenditori che aspirano a

guadagnare cento anziché trenta. Ma il destinatario di questa normativa non è questa fattispecie di imprenditore. Una grossa azienda, italiana ed internazionale (che, fra l'altro, commercializza jeans), fa confezionare i jeans in Ungheria (15 mila lire di costo). In Italia i jeans, adesso, si usano stracciati, unti, bisunti (o, almeno, si ha questa impressione). Vi sono aziende che si sono specializzate in tale attività; l'azienda grossa paga all'azienda che effettua questa lavorazione di distruzione del jeans mille lire a capo, ma i cinesi offrono 300 lire a jeans. La ditta dei cinesi non emerge perché se dovesse accollarsi, sia pure progressivamente, gli oneri normali di un dipendente morirebbe. Allora, come si difende l'imprenditore italiano? Prende un suo dipendente, gli «costruisce» una impresa attorno, con un dipendente, e questa assume 7, 8, 10 persone fuori regola per i quali non paga tasse e contributi. Forse, così, riesce un po' a pareggiare le condizioni offerte del cinese. Abbiamo due ditte in nero, tipologie diverse, italiane e straniere, che non possono emergere. Il lavoro sommerso oggi è organizzato in modo tale che si tratta proprio di immaginare l'immersione. Questi imprenditori, ormai, hanno le branchie; se emergono, non respirano più.

Sono un calabrese trapiantato in Veneto ormai da trent'anni. Ebbene, pensate all'edilizia; una volta vi erano i muratori che si chiamavano Toni, Pepi. Lì si chiamano in lingua slava; qualche volta, siccome sono meridionali, si chiamano Tonino, Peppino. Tonino e Peppino sono imprese che si mettono d'accordo con cinque o sei muratori del paese — dove prendono diecimila lire all'ora — e partono per il nord dove vi è una ditta che ha vinto l'appalto perché ha offerto 100 anziché 150, già presupponendo che quei 100 fossero utili a soddisfare esigenze di reddito in quanto l'ultima filiera di quel subappalto di cui parlava il mio collega non avrebbe pagato tasse e contributi per la massima parte dei lavoratori. Questa impresa del sud che viene a fare il *blitz* al nord per 20 giorni, lavorando 14 ore al giorno sabato e domenica compresi e che

non è poi perseguibile per motivi vari che non sto a descrivere, non può emergere. Sono queste le centinaia di migliaia di lavoratori in nero che non possono emergere.

Cito, a titolo esemplificativo, il caso delle ditte spedizioniere: il numero degli autisti impiegati si è ridotto, nel giro di pochi anni, drasticamente. Si è passati, sovente, da circa un centinaio a neppure una decina di unità di personale dipendente, da parte del quale si è diffusa, a sua volta, la tendenza ad acquisire la proprietà di un certo numero di mezzi di autotrasporto, assumendo alle proprie dipendenze e per proprio conto, autisti in nero. Costoro, infine, in questo meccanismo perverso, per vincere nella lotta per il guadagno, dovranno lavorare 14 ore al giorno, correndo anziché ad 80, a 140 chilometri all'ora, rischiando in proprio.

Ebbene, questi signori non possono emergere, perché se lo facessero il sistema li ingoierebbe. Non so se sono stato chiaro, senatore Pizzinato, ma questa è la realtà che viviamo quotidianamente.

ANTONIO PIZZINATO. Si prevede, allo stato, di costituire in ogni provincia un comitato per l'emersione (organismo nuovo), composto da ispettori del lavoro, dell'imposta, della finanza, sindacati, imprese: non crede che questi soggetti potranno cogliere la specificità del fenomeno?

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettori pubblici*. È un'ottima iniziativa, ed indubbiamente costituisce un passo innanzi.

Tuttavia sottolineo che il comitato, mentre prevede la presenza di un dirigente dell'INPS e di uno dell'INAIL, è privo di un dirigente del corpo ispettivo, soggetto realmente capace di conoscere il territorio; chiedo scusa per l'atto di presunzione di credere che un esperto conoscitore del territorio sia dotato degli strumenti più efficaci per intervenire in materia.

SABINO SARNO, *Funzionario di vigilanza dell'Associazione professionale fun-*

zionari ispettivi pubblici. Vorrei esprimere un ulteriore giudizio, senza per questo voler essere offensivo nei confronti di alcuno.

Certamente coordinare azioni ed iniziative dei vari soggetti, uniformandone sinergicamente l'attività sul campo, costituisce espressione di ovvia intelligenza politica, nella gestione della lotta ad un dato fenomeno.

Però l'esperienza ci insegna — e mi creda, senatore, non vogliamo con questo ergerci al ruolo dei « puri » chiamati a giudicare gli « impuri » che si trovano all'esterno dei corpi ispettivi — che, qualora in questa nuova struttura ogni componente vestisse la casacca del proprio ente di appartenenza, tendendo ad emergere anziché a coordinarsi con gli altri, il comitato sarebbe destinato a fallire.

Aggiungo che per svolgere efficacemente l'attività di lotta al lavoro nero è necessario scovare le aziende sommerse, cioè quelle non iscritte all'INPS: abbiamo, in proposito, sin dall'inizio suggerito — ottenendo soddisfazione — di eseguire ispezioni a vista, sul territorio, per verificare l'effettività dell'iscrizione. Circa 130 mila sono state le ispezioni effettuate.

Esistono tuttavia degli impedimenti che oggi verrebbero ad ostacolare tale attività: in base a normative del 1960, ancora vigenti, sembrerebbe poterci essere impedito di svolgere le ispezioni suddette, effettuando le quali verremmo meno all'obbligo di notificare, a determinati soggetti, le ditte da sottoporre al controllo. Ciò rappresenta un grave limite all'efficacia dell'attività ispettiva.

Ecco perché le strutture, ancorché nuove, che comprendano certi organismi e passaggi burocratici ci vedono diffidenti: teoricamente, sul piano della concettualità, siamo perfettamente d'accordo; ciò che ci fa paura è invece l'effetto pratico di previsioni simili.

FEDELE SPONCHIA, *Presidente dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici*. Intendo aggiungere un ulteriore elemento al mio precedente intervento.

Un altro « colabrodo » è rappresentato dalla gestione previdenziale relativa ai coltivatori diretti: di fatto, non esiste più il coltivatore diretto vero e proprio. È più logico invece pensare che certe attività oggi siano svolte dagli IATP (imprenditori agricoli a titolo principale), i piccoli imprenditori: è del tutto superata la figura dell'agricoltore che coltiva la terra direttamente, o attraverso il concorso dei propri familiari. Eppure, le casse dell'INPS sono svuotate da questi cosiddetti « coltivatori diretti ».

Modifiche all'attuale sistema sono, dunque, a mio parere, necessarie per risolvere veramente il problema della previdenza. Molto si discute sui difetti del sistema previdenziale pubblico, e sulla conseguente opportunità di passare ad una previdenza privata. Scusatemi se sembrerò esprimere un giudizio politico, che non mi compete perché in questa sede siamo stati chiamati a parlare in qualità di tecnici, ma vorrei soffermarmi su un aspetto essenziale: i giovani che incontriamo nell'esercizio della nostra attività sono restii a dichiarare o meno l'assunzione di personale dipendente, sostenendo che tanto, in ogni caso, non avranno neppure la pensione.

Ebbene è molto grave che si crei questa mentalità; ciò non ci aiuta a combattere il lavoro nero, mentre la piaga si diffonderà sempre di più, come attualmente accade.

SABINO SARNO, *Funzionario di vigilanza dell'Associazione professionale funzionari ispettivi pubblici*. Vorrei approfittare dell'occasione per svolgere una rapida considerazione. Abbiamo una normativa che ha impedito, di fatto, al cosiddetto associato in partecipazione di essere oggetto di autodenuncia. E rammento in proposito che, in ragione di una specifica tipologia contrattuale, l'associato in partecipazione è un lavoratore che non paga alcun contributo all'INPS, essendo assicurato solo presso l'INAIL.

Purtroppo, l'organizzazione dell'INAIL è tale per cui non abbiamo la possibilità di individuare quanti sono gli assicurati in questa particolare tipologia di rapporti di lavoro.

Non abbiamo capito, allora, perché tali soggetti, che non versano contributi, non possano essere oggetto di autodenuncia. Se ciò fosse, l'emersione che ne deriverebbe sarebbe capace di condurci verso una maggiore legalità, consentendo l'entrata di molte risorse finanziarie nelle casse degli istituti.

PRESIDENTE. Ringrazio la delegazione dell'Associazione degli ispettori per la sua partecipazione: penso che questa audizione sia stata di notevole interesse, anche per tutta una serie di spunti offerti ai componenti di questa Commissione.

Devo dare atto del rilievo dell'attività che l'associazione svolge ai fini della prevenzione in materia con grande impegno. Ritengo di poter concludere questa audizione esprimendo la convinzione che rivedere il meccanismo dell'attività ispettiva

sia necessario ed utile, in funzione dell'unicità degli interventi, superando le frantumazioni responsabili di sovrapposizioni o concorrenze inopportune, particolarmente allorché si operi in un campo delicato come quello della lotta all'evasione contributiva.

Ringrazio il presidente Sponchia e gli altri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 24 ottobre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INAIL
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ASSICURAZIONE
CONTRO GLI INFORTUNI SUL LAVORO

ALLEGATO

Avvocatura Generale

Relazione sul contenzioso dell'anno 2001

Indice

Premessa

**Parte prima - Quadro di riferimento
Il contenzioso previdenziale in Italia**

**Parte seconda
Il contenzioso INAIL — Dati generali**

**Parte terza
Dati analitici per materia -Premi**

**Parte quarta
Dati analitici per materia -Prestazioni**

**Parte quinta
Dati analitici per materia -Responsabilità civile**

Premessa

Con la presente relazione si intende rappresentare un quadro generale del contenzioso dell'Istituto, attraverso l'esposizione e l'analisi dei dati più significativi.

Una migliore valutazione del fenomeno richiede che esso sia inserito nel contesto generale di riferimento; a tal fine, nella prima parte del documento sono rappresentati i dati relativi al contenzioso giudiziario civile in Italia, con una particolare attenzione a quello previdenziale.

Nella seconda parte sono esposti i dati generali del contenzioso INAIL e successive sezioni sono dedicate a specifiche materie in ragione sia del loro rilievo istituzionale che della consistenza numerica del contenzioso alle stesse relative.

L'analisi dei dati relativi all'andamento dei procedimenti giudiziari, al fine di fornire valutazioni utili sul piano generale e di interesse non settoriale, deve essere correlata, per quanto possibile, con i fenomeni sottostanti che lo originano, rispetto ai quali costituisce un qualificato indicatore delle criticità che generano conflittualità in ordine all'azione dell'Istituto.

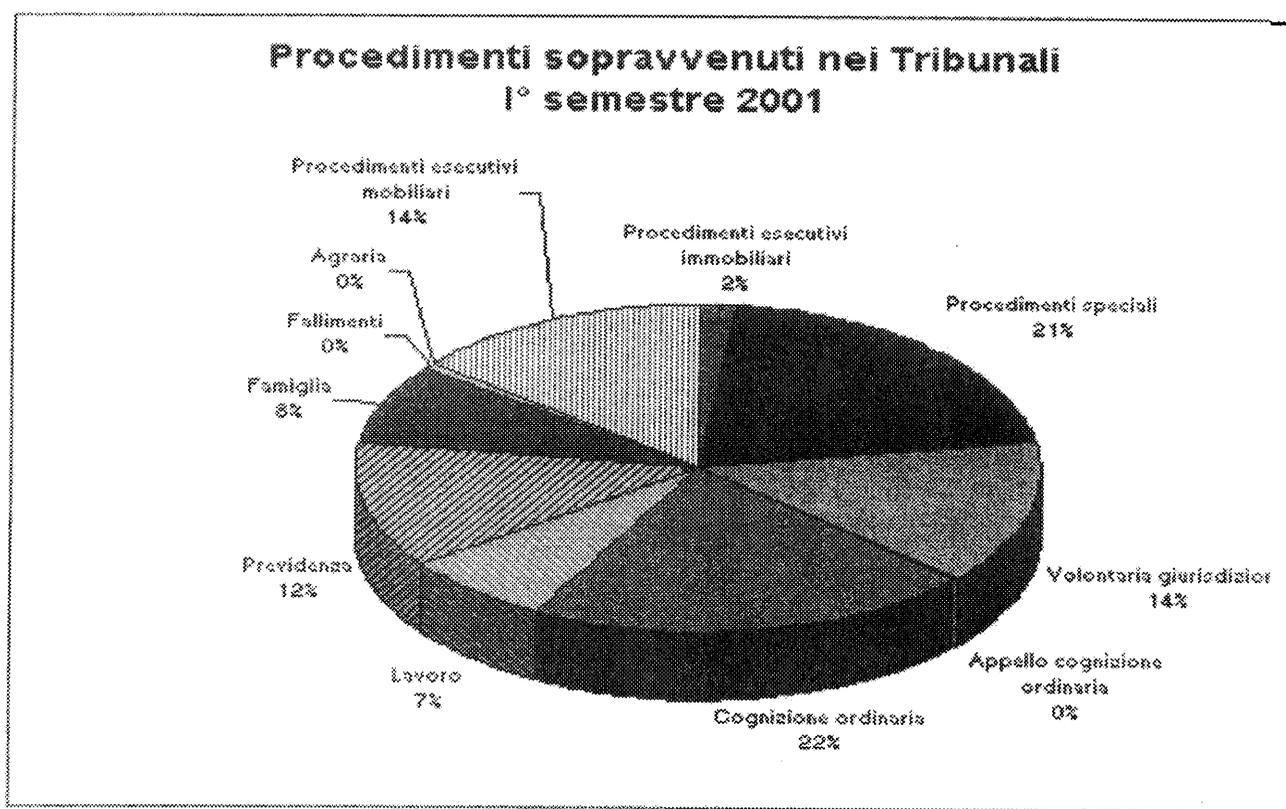
Questo presupposto rappresenta un filo conduttore dell'analisi sviluppata con la presente relazione, pur nella consapevolezza che essa può rappresentare soltanto un punto di partenza per una più complessiva ed esaustiva analisi che potrà essere condotta congiuntamente alle strutture agli Centrali e Territoriali interessate ai fenomeni evidenziati.

Parte prima

Quadro di riferimento — Il contenzioso previdenziale in Italia

I dati generali del contenzioso in Italia dell'anno 2001, rilevabili dal sito internet del Ministero della Giustizia, sono disponibili, allo stato, limitatamente al primo semestre dell'anno. Nel periodo considerato, sono stati promossi complessivamente n° 149.845 nuovi giudizi di primo grado in materia previdenziale. Il dato appare indicativo di una linea di tendenza in accrescimento rispetto all'anno precedente, nel corso del quale erano stati complessivamente proposti n.° 233.385 nuovi giudizi di primo grado.

L'incidenza percentuale della materia previdenziale rispetto al totale delle controversie promosse in primo grado innanzi i Tribunali è del 12%, come si può rilevare dal grafico seguente

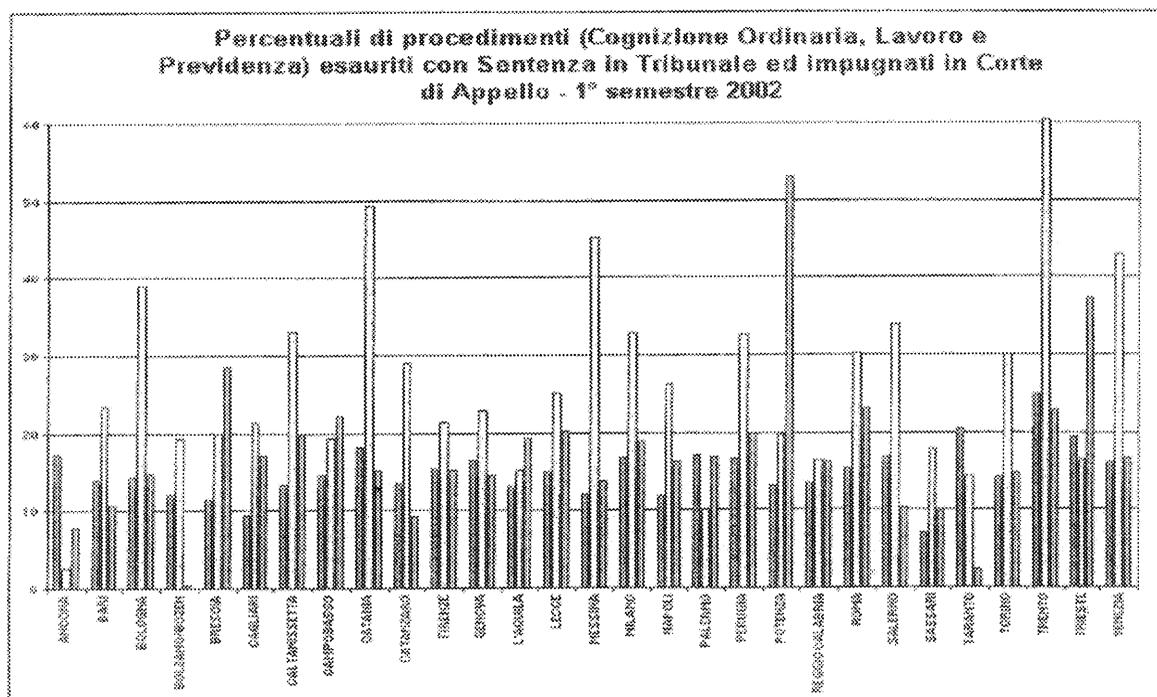


Nel periodo considerato sono state emesse n. 108.463 sentenze di primo grado in materia di previdenza e sono stati proposti, sempre nella materia previdenziale, n.° 17.474 appelli; alla fine del primo semestre risultano pendenti n. 772.599 procedimenti previdenziali in primo grado e 77.371 in grado di appello (di cui 42.434 a stralcio innanzi ai Tribunali-collegio lavoro).

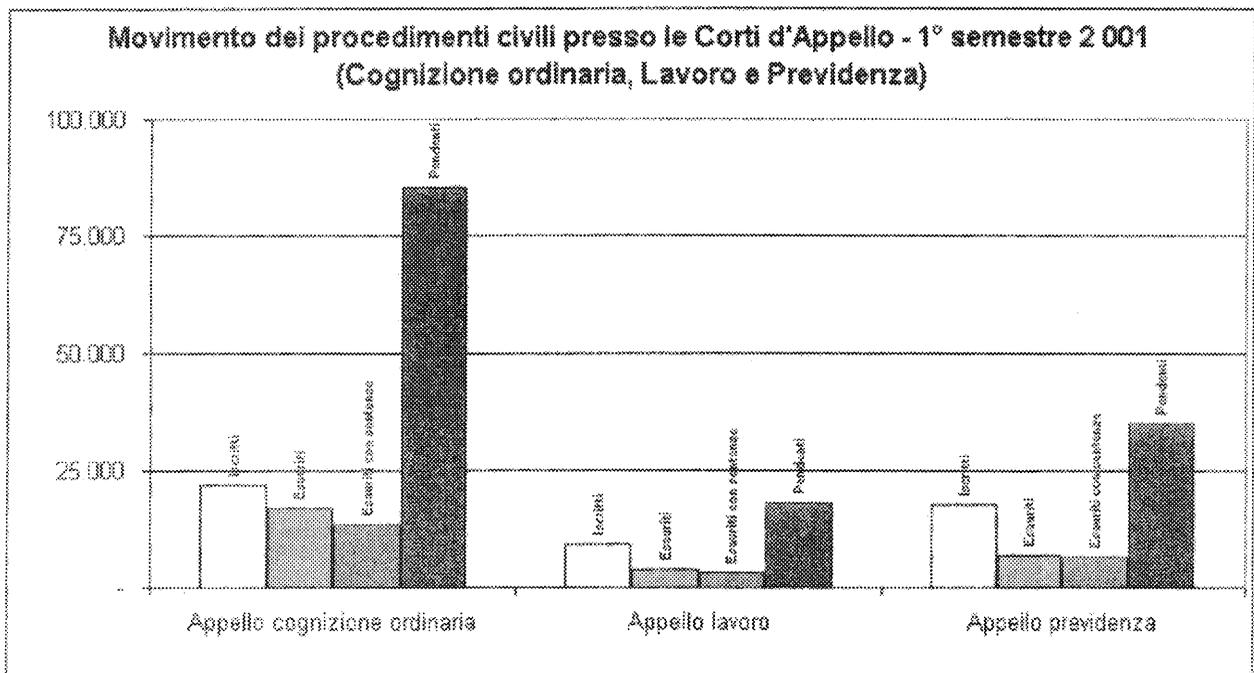
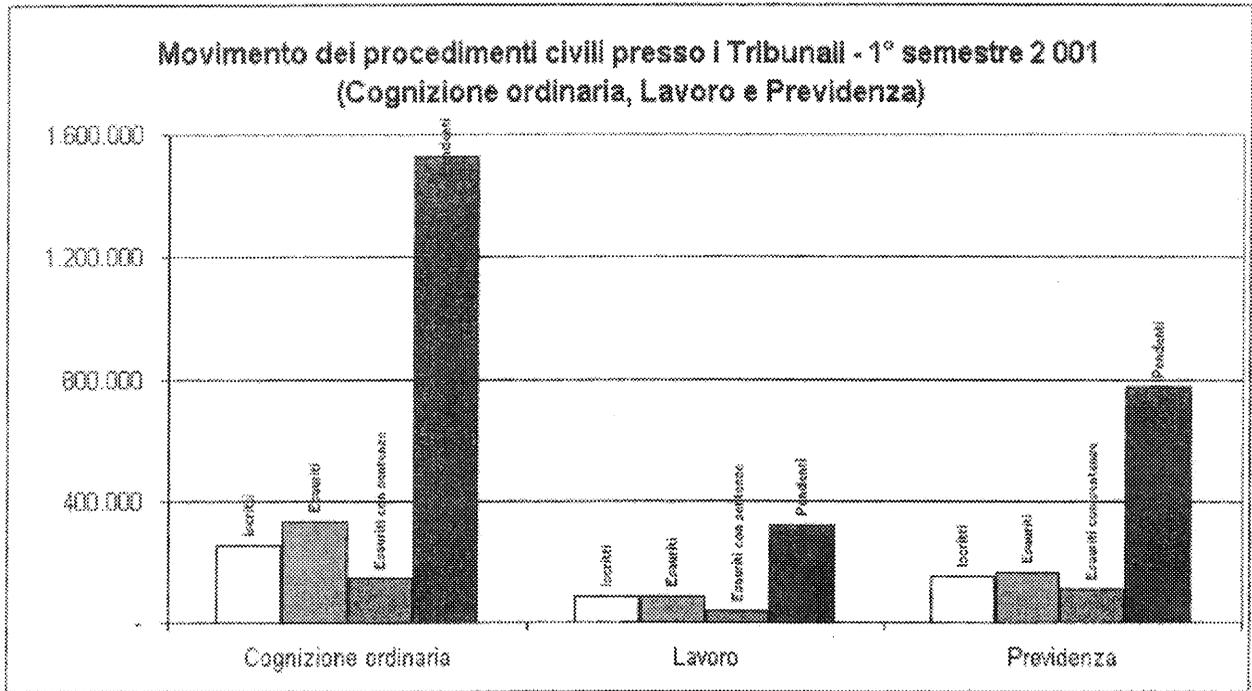
La tabella che segue riporta i dati di tutti i procedimenti civili esauriti con sentenza e di quelli pendenti suddivisi per materia.

Uffici giudiziari	Materia	Esauriti con sentenze	Pendenti
Corte di Appello	Famiglia	317	401
	Appello cognizione ordinaria	13.239	85.305
	Appello lavoro	3.152	18.059
	Appello previdenza	6.361	34.937
	Appello famiglia	842	3.326
	Appello agraria	237	686
	Appello altri procedimenti non contenziosi	39	672
	Altre materie della Corte di Appello	1.210	10.758
Corte di Appello Totale		25.397	154.144
Tribunale e relative articolazioni territoriali	Cognizione ordinaria	147.640	1.528.917
	Lavoro	34.095	318.376
	Previdenza	108.463	772.599
	Famiglia	32.402	123.853
	Fallimenti	442	117.163
	Agraria	1.146	6.595
	Procedimenti esecutivi mobiliari		412.758
	Procedimenti esecutivi immobiliari		316.478
	Procedimenti speciali		151.342
	Volontaria giurisdizione	7.757	189.652
	Appello cognizione ordinaria (stralcio)	5.584	24.157
	Appello lavoro (stralcio)	5.176	36.862
	Appello previdenza (stralcio)	11.876	42.434
	Tribunale e relative articolazioni territoriali Totale		354.581

Nel grafico seguente sono evidenziati gli indici di impugnazione delle sentenze di primo grado con suddivisione per Corte di Appello e per materia.



Di seguito viene rappresentato, infine, il complessivo andamento del movimento dei procedimenti giudiziari.



I procedimenti iscritti, sia in Tribunale che in Corte di Appello, risultano di gran lunga più numerosi di quelli esauriti con sentenza, sicché il numero dei procedimenti pendenti è in costante accrescimento, considerato anche che i motivi di esaurimento dei procedimenti diversi dalla

sentenza sono il più delle volte riconducibili a provvedimenti di natura meramente processuale, in forza dei quali più procedimenti vengono riuniti in uno solo.

L'analisi della serie storica relativa agli anni 1997/1999 evidenzia come la percentuale dei procedimenti definiti con sentenza rispetto a quelli iniziati nell'anno, mentre per le Corti di Appello oscilla su valori prossimi al 70%, per quanto riguarda i Tribunali è diminuita dal 29,88% dell'anno 1997 al 22,88% dell'anno 1999.

Anno	Ufficio	Iscrizioni	Definizioni	di cui Sentenze	% Sent.
1997	Corte di Appello	34.947	36.825	25.454	72,84
	Tribunale	937.472	1.045.278	280.142	29,88
	Pretura	2.070.695	2.081.271	375.810	18,15
	Giudice di pace	808.582	753.855	153.888	19,03
1998	Corte di Appello	31.540	33.418	22.309	70,73
	Tribunale	896.528	974.197	260.396	29,05
	Pretura	2.017.278	2.016.818	357.552	17,72
	Giudice di pace	829.948	761.734	173.297	20,88
1999	Corte di Appello	38.849	39.001	27.230	70,09
	Tribunale	1.972.546	2.047.279	451.406	22,88
	Pretura	941.999	923.560	181.156	19,23
	Giudice di pace	864.810	763.802	182.882	21,15

Il dato di cui sopra trova conferma nella durata media dei procedimenti definiti con sentenza, per come rilevata dall'Istat relativamente agli anni 1995/1998, che risulta sensibilmente inferiore per i procedimenti decisi con sentenza dalle Corti di appello rispetto a quelli decisi dai Tribunali

Anno	Ufficio	Materia	Durata in anni
95	Pretura	Cognizione ordinaria	2,28
96			2,23
97			2,08
98			2,13
95	Tribunale	Appello cognizione ordinaria	3,35
96			3,47
97			3,27
98			2,97
95	Tribunale	Cognizione ordinaria	4,37
96			4,42
97			4,39
98			4,46
95	Corte di Appello	Appello cognizione ordinaria	2,72
96			2,79
97			2,76

Parte seconda**Il contenzioso INAIL – Dati generali**

Tutti i dati che verranno di seguito esposti sono tratti dal datawarehouse, data-mart area legale, e sono aggiornati al 30 giugno del corrente anno. Essi sono, pertanto, ancora suscettibili di variazioni, dal momento che il consolidamento degli stessi avviene a rilevante distanza di tempo dal termine del periodo considerato. L'avvertenza vale, in particolare, per i dati relativi alle decisioni emesse, il cui inserimento nelle procedure informatiche può essere effettuato soltanto a seguito del rilascio di copia della sentenza, che avviene spesso a distanza di tempo considerevole dalla data di pubblicazione della medesima.

Ne consegue che il raffronto delle cifre assolute del 2001 con quelle dell'anno precedente può non essere definitivamente indicativo delle variazioni dell'andamento nel tempo, in particolare per quanto riguarda le cause andate a sentenza. Più significative valutazioni possono formularsi sulla base dell'analisi dell'oscillazione nel tempo dei valori percentuali, per materia, per territorio, ecc., relativi ai singoli anni, che danno attendibili indicazioni sulle linee di tendenza, considerata la consistenza numerica dei dati disponibili.

Allo stato, nell'anno 2001 risultano iniziati complessivamente n° 21.836 procedimenti giudiziari, suddivisi per materia come segue

% DI PROCEDIMENTI INIZIATI PER MATERIA		
NON DEFINITO	9	0,04
PATRIMONIO - GESTIONE	284	1,30
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	16	0,07
PENALE	97	0,44
PERSONALE	346	1,58
PREMI	4.847	22,20
PRESTAZIONI	14.439	66,12
RESPONSABILITÀ CIVILE	1.598	7,32
TRIBUTARIO	40	0,18
VARIE	160	0,73

Il dato complessivo dei procedimenti iniziati fa registrare un incremento del **6,13%** rispetto all'anno precedente.

Tale variazione percentuale, peraltro, presenta valori diversi a seconda delle diverse materie del contenzioso, delle aree geografiche o dei gradi di giudizio.

Var. % dei procedimenti iniziati per materia			
	2000	2001	%
NON DEFINITO	2	9	350,00
PATRIMONIO - GESTIONE	296	284	-4,05
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	17	16	-5,88
PENALE	50	97	94,00
PERSONALE	244	346	41,80
PREMI	3.048	4.847	59,02
PRESTAZIONI	14.735	14.439	-2,01
RESPONSABILITÀ CIVILE	2.124	1.597	-24,81
TRIBUTARIO	7	40	471,43
VARIE	52	160	207,69
Totale complessivo	20.575	21.836	6,13

Tralasciando di considerare le materie di scarsa consistenza numerica, le cui variazioni percentuali, anche quando elevate, non sono significative perché comunque dipendenti da oscillazioni di cifre assolute di scarso rilievo, appare evidente che, mentre nella materia delle prestazioni si registra un calo, la materia dei premi è in incremento. Una più analitica disamina del contenzioso nelle due materie sopra indicate sarà effettuata nelle sezioni specifiche alle stesse dedicate.

Sul piano generale appare ancora utile notare che, come si rileva dalla tabella che segue, la percentuale di incremento dei procedimenti iniziati nell'anno 2001 rispetto all'anno precedente, pari al 6,13%, non si presenta costante nei diversi gradi di giudizio, risultando in diminuzione i procedimenti iniziati per quanto riguarda il secondo grado e la cassazione.

Var. % dei procedimenti iniziati per grado			
	2000	2001	%
1° GRADO	16.610	18.358	10,52
2° GRADO	3.386	2.864	-15,42
CASSAZIONE	395	321	-18,73
NON DEFINITO	184	293	59,24
Totale complessivo	20.575	21.836	6,13

Con riguardo ai procedimenti di secondo grado, ulteriori elementi di valutazione si ricavano distinguendo quelli proposti dall'Istituto da quelli proposti da parte avversa.

Var. % dei procedimenti iniziati in secondo grado			
	2000	2001	%
Contro/Inail	1.966	1.990	1,22
Inail/Contro	1.417	864	-39,03
Non definito	3	10	233,33
Totale complessivo	3.386	2.864	-15,42

Tale distinzione consente di evidenziare che la percentuale complessiva di decremento, pari 15,42%, è la risultante della somma algebrica di un leggero incremento degli appelli proposti da parte avversa, che in cifra assoluta rappresentano circa i due terzi del totale, e di una rilevante riduzione di quelli proposti dall'INAIL.

Anche se in esito al consolidamento potrebbero registrarsi, in futuro, variazioni dei dati numerici sopra esposti, tuttavia allo stato si può ricavare dagli stessi una linea di tendenza che sembra da ricondurre all'azione di sensibilizzazione, portata avanti negli ultimi anni, sulla necessità di contenere il contenzioso anche con una più selettiva valutazione della utilità della proposizione di gravame.

I dati disaggregati a livello di regioni mostrano anche essi un andamento del contenzioso nel tempo non uniforme su tutto il territorio.

Var. % dei procedimenti iniziati per regione			
	2000	2001	%
AVVOCATURA GENERALE	840	588	-30,00
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	26	22	-15,38
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	1.187	1.041	-12,30
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	210	249	18,57
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	357	695	94,68
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	2.295	2.517	9,67
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	1.117	1.141	2,15
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	182	253	39,01
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	1.196	1.913	59,95
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	1.128	952	-15,60
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	1.003	1.227	22,33
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	888	994	11,94
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	134	163	21,64
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	697	736	5,60
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	2.410	2.906	20,58
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	1.607	1.204	-25,08
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	2.110	2.129	0,90
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	1.252	1.399	11,74
AVVOCATURE REGIONE TRENTINO	132	122	-7,58
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	555	672	21,08
AVVOCATURE REGIONE VENETO	1.249	913	-26,90
Totale complessivo	20.575	21.836	6,13

Allo stato, risultano depositate, nel corso dell'anno 2001, n° 13.374 sentenze. Per le regioni sopra esposte, tale dato non è consolidato ed è suscettibile di consistenti variazioni nel corso dei prossimi mesi. Non appare, pertanto, utile il raffronto con il corrispondente dato dell'anno

precedente, mentre più significativa può essere la rilevazione dell'indice di deflusso calcolato sulla base del rapporto tra procedimenti iniziati e procedimenti definiti con sentenza nell'anno.

Percentuale dei procedimenti definiti con sentenza rispetto agli iniziati			
	Iniziati	Definiti con sentenza	%
1° GRADO	18.358	10.180	55,45
2° GRADO	2.864	2.929	102,27
CASSAZIONE	321	261	81,31

Il prospetto che precede evidenzia come l'indice di deflusso del contenzioso dell'Istituto abbia un andamento più favorevole di quello generale, esposto nella prima parte della presente relazione, così come la durata media dei procedimenti relativi al contenzioso dell'Istituto è in linea, quando non inferiore, rispetto alla durata media generale rilevata dall'Istat.

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PER GRADO	
I GRADO	3 anni e 2 mesi
II GRADO	2 anni e 7 mesi
CASSAZIONE	2 anni e 3 mesi

La consistenza numerica del dato attualmente rilevabile delle sentenze emesse consente, inoltre, di considerare lo stesso un campione statistico sufficiente per calcolare, quanto meno come linea di tendenza, l'indice di soccombenza, espresso dal rapporto percentuale delle sentenze sfavorevoli rispetto al totale di quelle emesse.

Considerato che sono state emesse complessivamente n° 13.374 sentenze e che, di queste, n° 5.969 sono state sfavorevoli all'Istituto, l'indice di soccombenza, calcolato come sopra esposto, è del 44,63%, sostanzialmente in linea con quello dell'anno precedente.

Tale indice, peraltro, non presenta un valore costante nei diversi gradi di giudizio, come si rileva dalla tabella che segue

% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var.per gradi giudizio			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
1° GRADO	10.180	4.599	45,18
2° GRADO	2.929	1.286	43,91
CASSAZIONE	261	83	31,80
NON DEFINITO	4	1	25,00
Totale complessivo	13.374	5.969	44,63

Ulteriori indicazioni possono essere ricavate calcolando separatamente l'indice di soccombenza nei procedimenti promossi dall'INAIL ed in quelli promossi da parte avversa.

% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Cause iniziate da INAIL			
Var. per gradi giudizio			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
1° GRADO	538	142	26,39
2° GRADO	1.435	825	57,49
CASSAZIONE	49	28	57,14
Totale complessivo	2.022	995	49,21

Il confronto tra le due tabelle che precedono appare particolarmente significativo per quanto riguarda le sentenze di secondo grado, laddove si rileva che l'indice di soccombenza negli appelli proposti dall'INAIL è più elevato dell'indice generale, mentre si presenta a livelli molto più bassi nei casi in cui l'appello sia stato proposto da parte avversa.

Ciò denota un orientamento dei giudici di appello a confermare le sentenze impugnate, a meno che le stesse non presentino evidenti vizi di merito o di legittimità.

Questa chiave di lettura dell'andamento delle sentenze di secondo grado ha indotto a ritenere utile ed opportuna l'opera di sensibilizzazione, di cui si è già detto sopra, finalizzata ad una più selettiva valutazione in ordine alla utilità della proposizione di gravame.

La linea di condotta sopra delineata ha già prodotto effetti in termini di procedimenti iniziati, mentre i riflessi sull'indice di soccombenza in appello sono ritardati in misura proporzionale alla durata media dei relativi procedimenti, pari a 2 anni e 7 mesi.

Appare ancora utile rilevare come l'indice di soccombenza presenti considerevoli oscillazioni nelle diverse materie.

% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per materia			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
NON DEFINITO	3	2	66,67
PATRIMONIO - GESTIONE	64	23	35,94
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	5	1	20,00
PENALE	11	3	27,27
PERSONALE	166	54	32,53
PREMI	1.107	370	33,42
PRESTAZIONI	11.547	5.371	46,51
RESPONSABILITÀ CIVILE	453	137	30,24
TRIBUTARIO	5	2	40,00
VARIE	13	6	46,15
Totale complessivo	13.374	5.969	44,63

Nel corso dell'anno, inoltre, sono stati definiti stragiudizialmente n. 1.431 procedimenti.

I procedimenti pendenti al 31 dicembre 2001 risultano essere n. 83.571, con un incremento del 5,09% rispetto al corrispondente dato al 31 dicembre dell'anno precedente.

Detto incremento, peraltro, non è uniforme nei diversi gradi di giudizio, in conseguenza della diversa durata media dei procedimenti e, quindi del diverso indice di deflusso. In particolare, per quanto riguarda i procedimenti di secondo grado si evidenzia una diminuzione delle pendenze da ricondurre anche alla già segnalata contrazione degli appelli proposti dall'Istituto.

Var. % dei procedimenti pendenti per grado			
	2000	2001	Var. %
1° GRADO	66.268	70.713	6,71
2° GRADO	10.847	10.428	-3,86
CASSAZIONE	1.076	1.133	5,30
NON DEFINITO	1.330	1.297	-2,48
Totale complessivo	79.521	83.571	5,09

Agli stessi fattori (durata media ed indice di deflusso) sono riconducibili le variazioni percentuali della pendenza rispetto all'anno precedente distinta per materia.

Var. % dei procedimenti pendenti per materia			
	2000	2001	Var. %
NON DEFINITO	5	9	80,00
PATRIMONIO - GESTIONE	1.402	1.435	2,35
PATRIMONIO - INVESTIMENTI	104	111	6,73
PENALE	114	190	66,67
PERSONALE	1.153	1.317	14,22
PREMI	15.688	18.494	17,89
PRESTAZIONI	51.674	52.862	2,30
RESPONSABILITÀ CIVILE	9.228	8.842	-4,18
TRIBUTARIO	55	91	65,45
VARIE	98	220	124,49
Totale complessivo	79.521	83.571	5,09

A completamento del quadro generale appare opportuno rappresentare che l'Avvocatura dell'Istituto ha reso, nel corso dell'anno 2001, n.8.438 pareri nelle diverse materie.

Dai dati fino ad ora esposti e dalle oscillazioni degli indici a seconda sia delle materie che delle aree geografiche considerate emerge la necessità, ai fini di una più completa conoscenza del fenomeno, di specifiche analisi. Le analisi dei dati nazionali suddivisi per materia, quanto meno con riguardo a quelle di maggiore consistenza numerica, formeranno oggetto dei successivi paragrafi della presente relazione.

Analisi articolate per aree geografiche verranno richieste alle Avvocature Regionali e Distrettuali, alle quali verrà inoltrata copia della presente relazione affinché ciascuna di esse provveda ad una analisi del contenzioso per il territorio di competenza.

Parte terza**Dati analitici per materia -Premi**

Dai dati fin qui esposti emerge che la materia dei premi ha fatto registrare un incremento del 59,02% rispetto all'anno precedente e che detta materia costituisce, nel 2001, il 22,20% del totale del contenzioso dell'anno.

Appare, pertanto, utile la scomposizione del dato per gruppo e per attività legale al fine di individuare le aree dalle quali è derivato il suddetto incremento.

	2000	2001	%
CLASSIFICAZIONE	190	177	-6,84
DICHIARAZIONE AMIANTO	1.206	1.892	56,88
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	1.200	1.946	62,17
OBBLIGO ASSICURATIVO	258	301	16,67
OMMISSIONE SALARIALE	105	470	347,62
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLICAZ.	56	13	-76,79
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI OSCILLAZ.	2	1	-50,00
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	31	47	51,61
Totale complessivo	3.048	4.847	59,02

La suddivisione per gruppo evidenzia che la maggior parte del contenzioso per premi è relativa al mancato pagamento premio, all'omissione salariale ed alla dichiarazione amianto, sicché risultano di scarso rilievo le oscillazioni dei rimanenti gruppi che, in cifra assoluta, si traducono in variazioni di poche decine di controversie. Con riguardo alle controversie relative alla dichiarazione amianto si ribadisce quanto già rappresentato con la relazione sul contenzioso dell'anno 2000, e cioè che le stesse *“non sono strettamente attinenti alla specifica materia, nell'ambito della quale sono statisticamente considerate in conseguenza di una scelta necessitata dalla loro atipicità, e comunque non possono costituire un indicatore del livello di conflittualità nei rapporti con i datori di lavoro”*. Il contenimento del numero di dette controversie potrebbe essere perseguito divulgando tra i Patronati la conoscenza dell'orientamento della Corte di Cassazione, secondo la quale l'Istituto non è legittimato passivo nei giudizi riguardanti tale materia.

L'analisi dei dati relativi alle controversie in punto di certificazione amianto, distinte per regione e raffrontate al numero delle richieste amministrative pervenute al 31 dicembre 2001, così come risultanti dalla rilevazione al 9 gennaio 2002 effettuata dalla Direzione Centrale Prestazioni, evidenzia che il maggior numero di dette controversie, in cifra assoluta, si registra in Campania, mentre la percentuale più alta di conflittualità, sia con riguardo al totale delle richieste che a quelle respinte, si rileva in Calabria.

Distribuzione cause certificazione amianto per regione e percentuale su richieste amministrative								
	Totale cause	Di cui	Tot. Richieste	Accolte	Respinte	In istrutt.	% cause su tot. richieste	% cause su tot. respinte
		iniz. anno 2001						
BASILICATA	238	0	1.920	746	253	921	12,40	94,07
CALABRIA	363	20	1.221	628	343	250	29,73	105,83
CAMPANIA	1.959	788	17.682	10.007	7.433	242	11,08	26,36
EMILIA ROMAGNA	703	286	8.726	3.852	3.810	1.084	8,06	18,45
FRIULI VENEZIA	217	33	6.405	3.774	2.309	322	3,39	9,40
LAZIO	543	139	5.316	240	2.992	2.083	10,21	18,15
LIGURIA	215	43	22.963	13.390	9.205	368	0,94	2,34
LOMBARDIA	27	7	7.349	2.740	3.317	1.292	0,37	0,81
MARCHE	113	24	4.195	1.810	1.827	558	2,69	6,19
PIEMONTE	406	4	6.353	2.568	2.724	1.061	6,39	14,90
PUGLIA	730	149	29.288	10.219	15.020	4.049	2,49	4,86
SARDEGNA	31	0	1.809	128	1.432	249	1,71	2,16
SICILIA	437	3	4.752	2.446	2.201	105	9,20	19,85
TOSCANA	520	34	15.875	5.614	9.583	678	3,28	5,43
UMBRIA	844	319	4.883	1.209	3.492	182	17,28	24,17
VENETO	117	21	8.653	2.835	5.173	645	1,35	2,26

Per quanto riguarda l'omissione salariale ed il mancato pagamento premi ulteriori elementi di valutazione possono trarsi dalla estrapolazione dei dati relativi alle opposizioni a ruolo esattoriale.

	2000	2001	%
CLASSIFICAZIONE	4	70	1650,00
DICHIARAZIONE AMIANTO		1	
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	117	894	664,10
OBBLIGO ASSICURATIVO	12	71	491,67
OMISSIONE SALARIALE	25	260	940,00
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLICAZ.		4	
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	2	4	100,00
Totale complessivo	160	1.304	715,00

Gran parte del contenzioso relativo al mancato pagamento premi ed all'omissione salariale è da ricondurre ad opposizioni a ruolo esattoriale.

L'analisi di cui sopra evidenzia che, in sostanza, il contenzioso con i datori di lavoro in punto di applicazione della tariffa è estremamente contenuto, soprattutto se rapportato al numero delle posizioni assicurative gestite.

Il notevole incremento delle controversie aventi ad oggetto l'opposizione a ruolo esattoriale, peraltro previsto nella relazione sul contenzioso dell'anno 2000, è direttamente conseguente all'avvio delle procedure di esazione, secondo la disciplina introdotta dal D.Lgs. n.46/99 sulla riscossione unificata.

Alla fine del 1999 l'Istituto, infatti, ha elaborato, per la trasmissione ai concessionari, 280.772 posizioni debitorie; i concessionari hanno provveduto alla notifica delle cartelle mediamente 10 mesi dopo la ricezione dei dati.

E' ragionevole, pertanto, ritenere che le opposizioni di cui sopra, considerato il termine concesso al debitore per proporre opposizione ed il tempo mediamente intercorrente tra il deposito del ricorso giudiziario e la sua notifica (che dalle rilevazioni sui dati di procedura risulta essere di 38 giorni per la materia dei premi), siano tutte da ricondurre alla emissione della fine del 1999.

La percentuale di opposizione ai ruoli risulta, quindi, pari allo 0,46%: disaggregando i dati a livello regionale l'indice presenta oscillazioni che vanno dallo 0,17% della Sicilia al 2,57% del Trentino.

% opposizioni su numero posizioni oggetto della emissione fine 1999			
	Num. posizioni	Num. Opposiz.	%
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	275	3	1,09
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	9.060	72	0,79
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	5.229	38	0,69
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	12.359	44	0,36
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	25.245	183	0,65
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	12.455	94	0,75
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	3.240	81	2,50
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	33.020	86	0,26
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	13.744	46	0,33
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	42.395	112	0,26
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	7.008	36	0,51
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	1.121	22	1,96
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	21.661	86	0,40
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	18.376	85	0,35
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	10.131	58	0,57
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	31.809	55	0,17
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	18.442	107	0,58
AVVOCATURE REGIONE TRENINO	505	13	2,57
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	3.094	9	0,29
AVVOCATURE REGIONE VENETO	11.603	107	0,92
Totale complessivo	280.772	1.295	0,46

Le percentuali sono state calcolate con riferimento alle posizioni debitorie interessate dalla emissione della fine dell'anno 1999 e potrebbero essere, in qualche misura, imprecise, dal momento che il rapporto andrebbe calcolato con riguardo al numero delle cartelle esattoriali con notifica positiva - dato peraltro non conosciuto, allo stato, da questa Avvocatura Generale -, essendo evidente che le notifiche negative non producono opposizioni da parte dei debitori.

In linea di massima, comunque, il numero delle opposizioni a ruolo esattoriale dovrebbe far registrare un andamento calante nel corso dei primi 6/9 mesi del 2002, essendosi esaurita la potenzialità dell'emissione del 1999. E' prevedibile, peraltro, che negli ultimi mesi del corrente anno e nel corso di quello successivo si debba registrare una inversione di tendenza in conseguenza del fatto che a Dicembre 2001 è stata effettuata una emissione che ha riguardato circa n. 370.000 debitori e successivamente, da ottobre 2002, seguiranno ulteriori tranche fino a concorrenza di oltre 400 milioni di euro.

Nessuna valutazione si può formulare, allo stato, in ordine alla qualità dei crediti iscritti a ruolo a seguito della emissione dell'anno 1999, dal momento che pochissime delle relative opposizioni sono ad oggi andate a sentenza, sicché il numero delle decisioni emesse costituisce un campione di consistenza numerica tale da escludere che l'indice di soccombenza possa essere in qualche modo significativo.

Si riporta, infine, il prospetto delle sentenze rese in materia di premi, con la suddivisione in gruppi ed il calcolo dell'indice di soccombenza.

% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gruppo			
CLASSIFICAZIONE	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
DICHIARAZIONE AMIANTO	371	86	23,18
MANCATO PAGAMENTO PREMIO	473	173	36,58
OBBLIGO ASSICURATIVO	63	27	42,86
OMISSIONE SALARIALE	95	36	37,89
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI APPLICAZ.	7	2	28,57
PREMIO SUPPL. SILICOSI/ASBESTOSI OSCILLAZ.	3	1	33,33
TASSO SPECIFICO AZIENDALE	36	13	36,11
Totale complessivo	1.107	370	33,42

Parte quarta**Dati analitici per materia -Prestazioni**

Dai dati esposti nel "Rapporto Annuale 2001" emerge che nel corso dell'anno 2001 sono stati denunciati complessivamente n. 1.054.264 eventi lesivi, di cui n. 24.339 malattie professionali e n. 1.029.925 infortuni sul lavoro.

Nello stesso periodo sono stati iniziati n. 14.439 procedimenti giudiziari nella materia delle prestazioni, di cui n. 11.793 di primo grado e n. 2.405 di secondo grado.

Il rapporto tra eventi denunciati e procedimenti di primo grado iniziati nell'anno fornisce un indice di litigiosità pari a 1,12%.

Il suddetto indice - che calcolato come sopra detto risulta sovrastimato, dal momento che il contenzioso in materia di prestazioni è originato non soltanto dagli eventi denunciati ma anche dalla gestione del portafoglio delle rendite - denota comunque che, nella materia, la gestione della fase amministrativa costituisce un efficace filtro rispetto al contenzioso giudiziario.

Va peraltro segnalato che se la considerazione di cui sopra può valere con riguardo ai dati complessivi degli eventi denunciati, essa poi necessita di valutazioni diversificate quando si analizzino distintamente i dati degli infortuni sul lavoro e quelli delle malattie professionali.

Infortuni sul lavoro

I procedimenti iniziati in primo grado relativi agli infortuni sono stati, infatti, n. 6.705, a fronte di n. 1.029.925 infortuni denunciati, sicché l'indice di litigiosità risulta pari a 0,65%.

La tabella che segue rappresenta l'oscillazione dell'indice nelle diverse regioni.

% procedimenti iniziati su numero infortuni denunciati			
	Num. Proc. in.	Num. Inf. Denunciati	%
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	2	2.820	0,07
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	362	24.911	1,45
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	82	8.874	0,92
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	322	15.263	2,11
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	781	39.678	1,97
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	220	144.745	0,15
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	37	31.712	0,12
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	708	54.676	1,29
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	230	33.970	0,68
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	249	170.124	0,15
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	327	40.520	0,81
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	50	5.296	0,94
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	200	86.539	0,23
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	1.263	50.379	2,51
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	439	19.565	2,36
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	732	36.800	1,99
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	404	60.503	0,50
AVVOCATURE REGIONE TRENINO	21	29.062	0,07
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	143	22.421	0,64
AVVOCATURE REGIONE VENETO	133	133.067	0,10

Nei procedimenti di primo grado, la materia del contendere ha riguardato, per circa il 60% dei casi, questioni attinenti alla valutazione dei postumi, sia in sede di primo accertamento che di revisione.

% DI PROCEDIMENTI INIZIATI IN 1° GRADO PER SOTTOGRUPPO		
	Num. Proc.	%
CAUSA VIOLENTA	350	5,22
DECOR. E CALCOLO RENDITA	157	2,34
DECOR. E DURATA TEMPORANEA	296	4,41
FORNITURA PROTESI	12	0,18
INFORTUNI	132	1,97
INFORTUNIO IN ITINERE	304	4,53
INTERESSI E RIV. MONETARIA	44	0,66
LIQUIDAZIONE IN CAPITALE	12	0,18
LIQUIDAZIONE SPESE	9	0,13
NESSO CAUSALE	130	1,94
OCCASIONE DI LAVORO	605	9,02
PRESTAZIONI ACCESSORIE	44	0,66
PRESTAZIONI EX LEGE 248/1976	3	0,04
PRESTAZIONI PER EVENTI PLURIMI	56	0,84
PRESTAZIONI PER LAVORO ESTERO	2	0,03
RENDITA SUPERSTITI	111	1,66
REQUISITI SOGGETTIVI	215	3,21
REVISIONE ORDINARIA - EX ART. 83 O 137 -	1.335	19,91
REVISIONE PER ERRORE	15	0,22
RIVALUTAZIONE RENDITA	194	2,89
TEMPORANEA NON RICON. DA INPS	11	0,16
VALUTAZIONI POSTUMI	2.668	39,79
Totale complessivo	6.705	100,00

Anche per quanto riguarda i procedimenti di secondo grado la maggior parte degli appelli è stata originata da questioni attinenti alla valutazione dei postumi; in particolare, gli appelli proposti dall'Istituto su tale punto hanno costituito circa il 67% del totale.

Il dato emerge dalla tabella che segue, nella quale sono stati riportati i procedimenti iniziati in secondo grado, suddivisi per sottogruppo e distinti tra appelli proposti dall'Istituto e appelli proposti da parte avversa.

Percentuali appelli per sottogruppo				
	Contro INAIL		% INAIL Contro	
		%		%
CAUSA VIOLENTA	75	9,18	28	8,38
DECOR. E CALCOLO RENDITA	5	0,61	1	0,30
DECOR. E DURATA TEMPORANEA	22	2,69	7	2,10
FORNITURA PROTESI	1	0,12		0,00
INFORTUNI	21	2,57	11	3,29
INFORTUNIO IN ITINERE	56	6,85	11	3,29
INTERESSI E RIV. MONETARIA	1	0,12		0,00
LIQUIDAZIONE IN CAPITALE	4	0,49	1	0,30
NESSO CAUSALE	20	2,45	12	3,59
OCCASIONE DI LAVORO	43	5,26	17	5,09
PRESTAZIONI ACCESSORIE	2	0,24	2	0,60
PRESTAZIONI PER EVENTI PLURIMI	2	0,24		0,00
RENDITA SUPERSTITI	7	0,86	3	0,90
REQUISITI SOGGETTIVI	30	3,67	13	3,89
REVISIONE ORDINARIA - EX ART. 83 O 137 -	252	30,84	105	31,44
REVISIONE PER ERRORE		0,00	1	0,30
RIVALUTAZIONE RENDITA	10	1,22	3	0,90
TEMPORANEA NON RICON. DA INPS	1	0,12		0,00
VALUTAZIONI POSTUMI	265	32,44	119	35,63
Totale complessivo	817	100	334	100

L'indice di soccombenza, nella materia degli infortuni sul lavoro, risulta pari a 45,92%, dal momento che sono state emesse n. 6.021 sentenze, di cui n. 2.765 sfavorevoli.

INFORTUNI			
% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var per gradi giudizio			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
1° GRADO	4.730	2.183	46,15
2° GRADO	1.220	561	45,98
CASSAZIONE	71	21	29,58
Totale complessivo	6.021	2.765	45,92

L'ulteriore scomposizione delle sentenze di secondo grado evidenzia come l'indice di soccombenza sia sensibilmente più elevato nel caso degli appelli proposti dall'Istituto rispetto a quello riscontrabile nel caso di appelli proposti da parte avversa.

INFORTUNI			
sentenze secondo grado % sfavorevoli su totale sentenze - Var. per INAIL/Contro e Contro/INAIL			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
Contro/Inail	700	227	32,43
Inail/Contro	520	334	64,23
Totale complessivo	1.220	561	45,98

Malattie professionali.

Nel corso del 2001 sono stati iniziati n. 5.088 procedimenti di primo grado, di cui 3.525 relativi a malattie professionali tabellate, 1.543 per malattie professionali non tabellate e 20 per malattie professionali non classificate. Nello stesso anno sono pervenute n. 24.339 denunce di malattie professionali; l'indice di litigiosità risulta, pertanto, pari a 22,90%.

Anche in questo caso il rapporto tra cause iniziate e malattie professionali denunciate nello stesso anno fornisce un dato non del tutto aderente alla realtà, dal momento che, considerati anche i tempi lunghi di istruttoria, le controversie giudiziarie si riferiscono generalmente a malattie denunciate in anni precedenti. Tuttavia, il dato relativo alle malattie professionali denunciate non presenta, negli ultimi anni, rilevanti oscillazioni che possano incidere sull'indice di litigiosità in misura consistente. D'altro canto, anche le cause relative alle malattie professionali, come quelle relative agli infortuni, non sono originate soltanto dagli eventi denunciati ma anche dalla gestione del portafoglio delle rendite. Il rilievo, peraltro, ha una incidenza non particolarmente rilevante, considerato che, come sarà di seguito illustrato, le controversie di primo grado relative alla revisione della rendita costituiscono una ridotta percentuale del totale.

L'indice di litigiosità, pertanto, pur tenendo conto dei correttivi di cui sopra, non farebbe registrare variazioni particolarmente significative e comunque tali da rendere necessaria l'utilizzazione di un più complesso sistema di calcolo.

La disaggregazione dei dati a livello regionale, pur facendo registrare oscillazioni che vanno dal minimo del Trentino (1,40%), al massimo della Puglia (72,61%), rende peraltro evidente che l'elevato valore dell'indice di litigiosità è fenomeno comunque notevolmente diffuso sul territorio.

% procedimenti iniziati su numero m.p. denunciate			
	Num. M.P. Den.	Num. Proc. In.	%
AVVOCATURE REGIONE ABRUZZO	1.729	451	26,08
AVVOCATURA SEDE REGIONALE AOSTA	141	11	7,80
AVVOCATURE REGIONE BASILICATA	186	55	29,57
AVVOCATURE REGIONE CALABRIA	429	119	27,74
AVVOCATURE REGIONE CAMPANIA	823	209	25,39
AVVOCATURE REGIONE EMILIA ROMAGNA	2.527	167	6,61
AVVOCATURE REGIONE FRIULI VENEZIA	937	33	3,52
AVVOCATURE REGIONE LAZIO	1.099	482	43,86
AVVOCATURE REGIONE LIGURIA	1.009	284	28,15
AVVOCATURE REGIONE LOMBARDIA	2.980	195	6,54
AVVOCATURE REGIONE MARCHE	1.316	323	24,54
AVVOCATURE REGIONE MOLISE	116	7	6,03
AVVOCATURE REGIONE PIEMONTE	2.033	158	7,77
AVVOCATURE REGIONE PUGLIA	1.453	1.055	72,61
AVVOCATURE REGIONE SARDEGNA	878	463	52,73
AVVOCATURE REGIONE SICILIA	748	371	49,60
AVVOCATURE REGIONE TOSCANA	2.152	419	19,47
AVVOCATURE REGIONE TRENINO	859	12	1,40
AVVOCATURE REGIONE UMBRIA	780	130	16,67

Il fenomeno, d'altro canto, non trova esauriente spiegazione nella maggiore propensione delle denunce di malattia professionale a sfociare in rendita e, quindi, in un maggiore incidenza di cause originate dalla gestione delle rendite stesse.

Le controversie di primo grado relative alla revisione delle rendite, infatti, rappresentano una percentuale di poco superiore al 13% del totale di quelle aventi ad oggetto malattie professionali.

% DI PROCEDIMENTI INIZIATI IN 1° GRADO PER SOTTOGRUPPO		
	Num. Proc.	%
ASBESTOSI	5	0,10
ESPOSIZIONE AL RISCHIO	1.812	35,61
FORNITURA PROTESI	1	0,02
INABILITÀ PERMANENTE	291	5,72
INABILITÀ TEMPORANEA	18	0,35
INTERESSI E RIVALUTAZIONE	74	1,45
LIQUIDAZIONE IN CAPITALE	5	0,10
LIQUIDAZIONE SPESE	1	0,02
MALATTIE PROFESSIONALI NON CLASSIFICATE	20	0,39
MALATTIE PROFESSIONALI NON TABELLATE	69	1,36
MALATTIE PROFESSIONALI TABELLATE	94	1,85
NESSO CAUSALE	499	9,81
PRESTAZIONI ACCESSORIE	54	1,06
PRESTAZIONI EX LEGE 1115/1962-SILICOSI IN BELGIO	4	0,08
PRESTAZIONI PER EVENTI PLURIMI	17	0,33
RENDITA DI PASSAGGIO	10	0,20
RENDITA SUPERSTITI	505	9,93
REQUISITI SOGGETTIVI	265	5,21
REVISIONE ORDINARIA (EX ART. 83 O 137,mull',sysdate)	549	10,79
REVISIONE PER ERRORE	65	1,28
SILICOSI	5	0,10
TEMPORANEA NON RICON. DA INPS	1	0,02
TERMINE DI INDENNIZZABILITÀ	17	0,33
UNIFICAZIONE RENDITE	13	0,26
VALUTAZIONI POSTUMI	694	13,64
Totale complessivo	5.088	100,00

Appare interessante rilevare che oltre il 45% delle controversie giudiziarie di primo grado per malattie professionali riguarda questioni di esposizione a rischio e di nesso causale; con specifico riguardo alle malattie professionali tabellate questa percentuale si attesta al 37,22%, valore che comunque appare elevato, considerata la specificità della materia.

I procedimenti di secondo grado iniziati nell'anno sono stati complessivamente n. 1.252. Anche in questo caso risulta che gli appelli proposti dall'Istituto sono di gran lunga meno numerosi di quelli proposti da parte avversa.

		%
Contro/Inail	874	69,81
Inail/Contro	378	30,19
Totale complessivo	1.252	100,00

Nel corso dell'anno 2001 sono state depositate n. 5.518 sentenze in materia di malattie professionali. Considerato che, di queste, n. 2.601 hanno avuto esito sfavorevole per l'Istituto, l'indice di soccombenza risulta pari al 47,14%.

	% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var. per gradi giudizio		
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
1° GRADO	3.923	1.927	49,12
2° GRADO	1.457	628	43,10
CASSAZIONE	138	46	33,33
Totale complessivo	5.518	2.601	47,14

Anche con riguardo alle malattie professionali la ulteriore scomposizione delle sentenze di secondo grado evidenzia come l'indice di soccombenza sia significativamente più elevato nel caso di appello proposto dall'Istituto.

	sentenze secondo grado % sfavorevoli su totale sentenze - Var. per INAIL/Contro e Contro/INAIL		
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
Contro/Inail	657	206	31,35
Inail/Contro	800	422	52,75
Totale complessivo	1.457	628	43,10

Conclusivamente, con riguardo alla materia delle prestazioni, gli indicatori fino ad ora esposti asseverano le considerazioni già esposte nella precedente relazione sul contenzioso dell'anno 2000. Pertanto si conferma che *“l'elevato livello di conflittualità in materia di malattie*

professionali” soltanto in parte può essere ricondotto “...alla necessità di resistere a pretese infondate dei lavoratori, mentre per altra parte è originato dalla complessità della materia, che è oggetto di continua evoluzione. Sembra, perciò, doversi confermare che, mentre la questione della indennizzabilità degli infortuni sul lavoro è, nella prassi applicativa, abbastanza consolidata, quella invece della indennizzabilità delle malattie professionali denota ancora incertezze e aspetti problematici.

Da quanto sopra esposto, si ritiene di poter confermare che la materia delle malattie professionali, unitamente alla già richiamata problematica degli appelli, evidenzia elementi di criticità ai quali dedicare una mirata azione finalizzata a prevenire e contenere il contenzioso”.

Risultati significativi su questo fronte possono derivare esclusivamente da un'azione sinergica di tutte le professionalità coinvolte nella trattazione dei casi, fin dalla loro origine, sicché appare necessario che l'aggiornamento delle linee di indirizzo, in relazione all'evoluzione della materia, e l'efficace applicazione delle stesse siano il risultato di un costruttivo confronto in sede multidisciplinare, che garantisca una disamina ed una soluzione complessiva della problematica evidenziata.

Parte quinta - Responsabilità civile.

Nell'anno 2001 sono stati iniziati n. 1.597 procedimenti giudiziari in materia di responsabilità civile.

La maggior parte di detti procedimenti ha avuto ad oggetto azioni di surroga, come si può rilevare dalla tabella che segue.

RESPONSABILITA' CIVILE	
Suddivisione per gruppi	
DANNI PRODOTTI DA PERSONE O COSE DI ISTITUTO	3
DANNO A COSE O PERSONE DI ISTITUTO	2
REGRESSO	562
REGRESSO + SURROGA	20
RIPETIZIONE PRESTAZIONI INDEBITE	17
SURROGA	984
VARIE	9
Totale complessivo	1.597

La suddivisione per gradi dei procedimenti consente di evidenziare come nella materia l'incidenza degli appelli sia molto inferiore rispetto a quella generale.

RESPONSABILITA' CIVILE	
Suddivisione per gradi	
1° GRADO	1.336
2° GRADO	151
CASSAZIONE	23
NON DEFINITO	87
Totale complessivo	1.597

Nel periodo considerato sono state emesse n. 453 sentenze, di cui n. 137 sfavorevoli; l'indice di soccombenza, nella materia, risulta pertanto pari al 30,24%, attestandosi su di un valore decisamente più basso di quello generale.

RESPONSABILITA' CIVILE			
% sentenze sfavorevoli su totale sentenze - Var.per gradi giudizio			
	Tot. Sent.	di cui Sfav.	% Sfav.
1° GRADO	351	101	28,77
2° GRADO	79	26	32,91
CASSAZIONE	23	10	43,48
Totale complessivo	453	137	30,24

Il dato è ancor più significativo laddove si consideri che nell'anno sono state definite stragiudizialmente n. 1.110 pratiche di responsabilità civile, di cui n.1.045 in termini favorevoli all'Istituto.

Il numero di definizioni stragiudiziali positive ed il basso indice di soccombenza rendono evidente come la quasi totalità delle azioni intraprese in materia di responsabilità civile si risolva con un esito favorevole per l'Istituto.

Per altro verso, va anche osservato che il numero di definizioni stragiudiziali ha una diretta incidenza sul dato relativo all'indice di deflusso per sentenza, che nella materia risulta pari a 28,34%, dal momento che il crescere del numero di controversie che vengono definite prima che il giudice adito emetta la propria decisione fa ovviamente diminuire il numero di quelle definite con sentenza.

Dai dati sopra esposti emerge che le azioni di rivalsa gestite dall'Avvocatura fanno registrare un andamento ampiamente positivo.

Il punto di criticità della materia, come già rappresentato con le precedenti relazioni sul contenzioso, sembra doversi riscontrare nella fase di apertura ed istruttoria amministrativa delle rivalse.

Con particolare riguardo alle surroghe, una rilevazione effettuata il 30 giugno 2002 sulla procedura "Rivalse" relativamente alle pratiche aperte nel primo semestre del 2001 evidenzia che, ad un anno di distanza dal termine del periodo osservato, soltanto il 7,91% di dette pratiche era stato trasmesso in Avvocatura.

Tale bassa percentuale non può dipendere dal numero di pratiche definite nell'anno senza necessità di intervento dell'Avvocatura, considerato che non si riscontra nella procedura "Rivalse" un elevato numero di definizioni nel periodo di riferimento ed è, invece, indicativa di una protrazione della fase di istruttoria amministrativa che ritarda l'intervento dell'Avvocatura con possibile pregiudizio del diritto da attivare.

