

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

DELIBERAZIONE N. 11

OGGETTO: il contenzioso amministrativo e giudiziario.

IL CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA

(Seduta dell'11 luglio 2007)

VISTO l'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 modificato dall'articolo 17, comma 23, della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo alle attribuzioni dei Consigli di indirizzo e vigilanza degli enti pubblici di assistenza e previdenza;

VISTA la deliberazione n. 8 del 9 giugno 2004, con cui il CIV ha approvato le Linee di indirizzo per il Piano pluriennale 2004/2007;

VISTA la deliberazione n. 9 del 10 maggio 2005, con cui il CIV ha approvato la Relazione programmatica per gli anni 2006-2008;

VISTA la deliberazione n. 10 del 5 luglio 2005, avente ad oggetto *"iniziative per migliorare l'efficacia dell'attività ispettiva e contenere il relativo contenzioso"*, in cui il CIV ha impegnato gli Organi dell'Istituto ad adottare ogni iniziativa utile a favorire la qualità dell'attività ispettiva e la riduzione del relativo contenzioso, nonché a valutare l'impatto della possibile traslazione nell'ambito della normativa previdenziale dei strumenti alternativi per la composizione delle controversie;

VISTA la deliberazione del C.d.A. n. 3 dell'11 gennaio 2006 che, in materia di ricorsi di competenza degli Organi centrali, ha decentrato l'istruttoria dei ricorsi stessi alle Direzioni regionali, ravvisando tale opportunità *"per agevolare l'offerta di un servizio sempre più aderente alle attese dei cittadini e delle imprese, nell'ottica del lavorare in tempo reale"*;

VISTA la deliberazione n. 4 del 28 marzo 2006, con cui il CIV ha approvato la Relazione programmatica per gli anni 2007-2009;

VISTA la deliberazione n. 5 del 4 aprile 2006, avente ad oggetto *“arricchimento delle linee di indirizzo sul contenzioso amministrativo e giudiziario”*, in cui il CIV ha fornito indirizzi in relazione a specifici interventi in corso all'interno dell'Istituto ed in funzione di una riduzione strutturale del contenzioso, sollecitando criteri di gradualità nel decentramento dei circa 30.000 ricorsi amministrativi all'epoca giacenti presso le Strutture Centrali;

VISTA la deliberazione del C.d.A. n. 275 del 27 settembre 2006, avente ad oggetto *“Regolamento recante disposizioni in materia di autotutela”* ed in particolare l'articolo 8 di tale Regolamento, che prevede che *“nei casi in cui sia stato proposto ricorso amministrativo o giudiziario avverso un provvedimento, il Direttore centrale o il Direttore di Sede, ove rilevi elementi che comportino l'annullamento d'ufficio o la rettifica, procede alla riforma dell'atto, salvo che il ricorso amministrativo risulti già assegnato per la decisione al competente Comitato”*;

VISTO l'Ordine del Giorno del 24 ottobre 2006, avente ad oggetto *“articolo 43 del DDL Finanziaria 2007 ‘ricorsi in materia pensionistica’ – implicanze sull'assetto istituzionale e gestionale dell'INPS”*, in cui il CIV ha ritenuto che gli effetti della devoluzione dei compiti di cui all'articolo 43 sarebbero quelli di una drastica riduzione della tutela e della esigibilità dei diritti, con un prevedibile allungamento dei tempi dell'esame dei ricorsi, una crescita del contenzioso giudiziario, oltre che un netto aggravamento dei costi a carico dell'Istituto;

VISTA la deliberazione n. 4 del 17 aprile 2007, con cui il CIV ha approvato la Relazione programmatica per gli anni 2008-2010;

VISTA la deliberazione del C.d.A. n. 275 del 27 settembre 2006, con cui è stata approvata la Carta dei Servizi ed è stato dato inoltre mandato di provvedere a tutto quanto necessario per la capillare e diversificata diffusione della Carta stessa;

VISTA la deliberazione n. 5 dell'8 maggio 2007, avente ad oggetto *“rapporto sull'andamento della produzione gennaio – dicembre 2006”*, in cui il CIV ha confermato l'importanza di disporre degli elementi di valutazione per verificare gli effetti del decentramento alle Direzioni regionali dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi;

VISTA la deliberazione n. 7 del 23 maggio 2007, avente ad oggetto *“interventi in materia di invalidità civile”*, in cui il CIV ha dato mandato al proprio Presidente, anche coinvolgendo gli Organi di gestione, di sostenere presso gli Organi istituzionali le ragioni per la necessaria rivisitazione di una parte della vigente normativa, così come indicato in specifici Ordini del Giorno;

VISTO l'Ordine del Giorno del 23 maggio 2007, avente ad oggetto *"aggiornamento delle tabelle di valutazione delle menomazioni in tema di invalidità civile"*, in cui il CIV ha evidenziato la necessità di una urgente revisione, da parte dei Ministeri competenti, degli strumenti di valutazione medico legali;

VISTO l'Ordine del Giorno del 29 maggio 2007, avente ad oggetto *"contenzioso in tema di invalidità civile"*, in cui il CIV ha invitato gli Organi istituzionali a reintrodurre possibilità, per gli interessati, di esperire il ricorso alla Commissione medica superiore avverso i verbali di accertamento sanitario negativi dello stato invalidante, prima di avviare l'azione giudiziaria;

VISTO il documento n. 1247 avente ad oggetto *"Audit in materia di rapporti tra gli Uffici legali e le Aree amministrative"* di cui è stata effettuata informativa al C.d.A. nella seduta del 20 giugno 2007;

TENUTO CONTO della Relazione istruttoria predisposta dalle Commissioni Prestazioni ed Entrate, che fa parte integrante della presente deliberazione;

RIBADITA, in particolare, l'importanza :

- della funzione "giustiziale" dello strumento del ricorso amministrativo nella tutela dei diritti dei cittadini delle aziende;
- del principio della "terzietà" nelle decisioni che riguardano il contenzioso amministrativo;
- del criterio del "minor costo" nella risoluzione extragiudiziale delle controversie,

DELIBERA

1. con riferimento all'obiettivo di pervenire ad una riduzione strutturale del contenzioso:

- attuare un forte impulso all'esercizio del potere di autotutela dell'Istituto, il cui ambito di applicazione si estende anche al riesame delle questioni in sede di precontenzioso amministrativo e giudiziario;
- porre particolare attenzione alle fasi che precedono il contenzioso giudiziario, anche attraverso la trattazione tempestiva del contenzioso amministrativo ed il miglioramento della qualità dell'attività ispettiva;
- presentare ai competenti Organi istituzionali proposte legislative condivise, tendenti a favorire una fluidificazione dei rapporti fra l'Istituto ed i suoi interlocutori istituzionali;

- valutare l'impatto della possibile traslazione nell'ambito della normativa previdenziale di strumenti alternativi alla composizione delle controversie quali il concordato, la conciliazione giudiziale e l'acquiescenza del contribuente;
- monitorare i costi diretti ed indiretti del contenzioso, per quei filoni in cui l'Istituto non muta orientamento nonostante risulti a più riprese soccombente;

2. con riferimento alle attuali linee di intervento in materia di contenzioso amministrativo:

- adottare uno specifico piano di lavoro, con precise scadenze temporali e tendente alla normalizzazione della situazione del contenzioso amministrativo, realizzato sulla base del numero dei ricorsi amministrativi realmente giacenti anche in ordine alla loro distribuzione territoriale;
- evidenziare i casi in cui, sulla stessa questione, contestualmente alla giacenza di un ricorso amministrativo risulti pendente anche un ricorso giudiziario;
- abbreviare i tempi per l'attuazione del colloquio informatico fra procedura DICA e procedura SISCO e quelli per la realizzazione del collegamento in automatico con le Cancellerie dei tribunali;
- monitorare le possibili problematiche di non uniforme comportamento sul territorio nell'istruttoria dei ricorsi;
- predisporre informative periodiche con dati distinti per Regione, per tipologia di ricorso e per anno di presentazione, facendo specifico riferimento allo stato di attuazione del piano di lavoro sul contenzioso amministrativo ed all'attivazione del collegamento informatico fra le procedure relative al contenzioso amministrativo e giudiziario.

Visto:
IL SEGRETARIO
(L. Neroni)

Visto:
IL PRESIDENTE
(F. Lotito)

DOCUMENTO CIV N. 35/Sost

**CONSIGLIO DI INDIRIZZO
E VIGILANZA**

**Commissione Prestazioni
Commissione Entrate**

RELAZIONE ISTRUTTORIA

OGGETTO: il contenzioso amministrativo e giudiziario.

1 - PREMESSA

Con la deliberazione n. 5 del 4 aprile 2006, avente ad oggetto *"arricchimento delle linee di indirizzo sul contenzioso amministrativo e giudiziario"*, il CIV ha fornito indirizzi in relazione a specifici interventi in corso all'interno dell'Istituto e, più in generale, in funzione di una riduzione strutturale del contenzioso.

In merito al contenzioso amministrativo, in tale deliberazione il CIV ha infatti confermato l'importanza di disporre degli elementi di valutazione per verificare gli effetti dell'intervenuto decentramento alle Direzioni regionali dell'istruttoria dei ricorsi amministrativi.

In merito al contenzioso giudiziario, nella stessa deliberazione il CIV ha inoltre evidenziato il persistere di criticità nell'area legale, rilevando una elevatissima soccombenza dell'Istituto (pari a circa il 50% dei giudizi) ed una tendenza all'aumento della giacenza nell'area aziende e, soprattutto, nell'invalidità civile.

Le Commissioni Entrate e Prestazioni hanno pertanto inteso effettuare un monitoraggio sugli esiti delle iniziative in atto, facendo riferimento anche alle osservazioni del CIV sull'andamento della produzione gennaio - dicembre 2006, come esplicitato nella deliberazione n. 5 dell'8 maggio 2007.

Su tale argomento, peraltro, nella Carta dei Servizi, recentemente approvata dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 45 del 6 maggio 2007, sono indicati nel dettaglio gli impegni assunti dall'Istituto nei suoi rapporti con i cittadini e le aziende.

Si rileva inoltre che l'Ufficio Audit, come indicato nel documento n. 1247 oggetto di informativa al Consiglio di Amministrazione nella seduta del 20 giugno 2007, ha in programma di effettuare una iniziativa in materia di rapporti operativi tra gli Uffici Legali e le Aree amministrative.

Nel presente documento, dopo un breve quadro sulle tutele in ambito previdenziale e sugli elementi di novità emersi nelle recenti riunioni congiunte delle Commissioni, vengono esposte alcune considerazioni ritenute utili per le eventuali possibili iniziative del CIV in tema di contenzioso amministrativo e giudiziario.

2 – LE TUTELE IN AMBITO PREVIDENZIALE

La legge n. 88 del 9 marzo 1989, modificando il sistema precedente, ha stabilito un unico grado giudizio nel contenzioso amministrativo avverso i provvedimenti adottati dall'INPS.

In particolare, la decisione dei ricorsi in materia di prestazioni è stata affidata ai Comitati provinciali, mentre la decisione dei ricorsi in materia di contributi è stata attribuita alla competenza dei Comitati centrali preposti alle singole gestioni amministrative dall'Istituto.

I Comitati provinciali, istituiti con il DPR n. 639/1970 anche per garantire una più efficace tutela dei lavoratori in materia di contenzioso amministrativo, si caratterizzano dalla designazione dei componenti ad opera delle Parti sociali.

Il principio di fondo che li ispira, pertanto, è quello della "terzietà": la funzione giustiziale attribuita loro dall'art. 46 della legge n. 88/89 deve essere vista come funzione autonoma di garanzia delle aspettative e dei diritti degli interessati, non riconducibile pertanto a funzioni di autotutela dell'amministrazione.

In tal senso l'atto di impugnazione si configura come un ricorso gerarchico "improprio", in quanto non esiste un rapporto di gerarchia fra l'Organo che ha emanato il provvedimento impugnato ed l'Organo che decide il ricorso.

Al riguardo rileva la previsione contenuta nell'articolo 46, punto 9, della legge n. 88/89, che disciplina il potere del Direttore della competente sede di sospendere l'esecuzione della decisione dei Comitati, qualora si evidenzino profili di illegittimità.

In questi casi residua in capo ai Comitati centrali una limitata competenza in materia di prestazioni in quanto, ai sensi del citato art. 46, il provvedimento di sospensione del Direttore deve essere sottoposto al Comitato amministratore competente per materia.

Ciò si verifica anche in capo al Consiglio di Amministrazione qualora, ai sensi dell'art. 48 della legge n. 88/89, vi sia stata una sospensione del Direttore Generale in caso di decisioni da parte dei Comitati centrali in cui si evidenzino profili di illegittimità.

Nel rapporto fra tutela amministrativa e tutela giurisdizionale, in deroga al principio generale della facoltatività, il legislatore prevede l'obbligatorietà del ricorso amministrativo, subordinando l'azione di fronte al giudice ordinario al preventivo esperimento del ricorso di fronte ai competenti Comitati.

Trascorsi 90 giorni senza risposta da parte dell'amministrazione (rilevando, in particolare, le previsioni dell'articolo 2 della legge n. 241/90 sulla *"conclusione del procedimento"*), l'interessato può esperire il ricorso giudiziario.

3 - IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO

3.1 – GLI ASPETTI GENERALI

Con la deliberazione n. 3 dell'11 gennaio 2006 il Consiglio di Amministrazione ha riattribuito alle Direzioni regionali l'istruttoria dei ricorsi di competenza degli Organi Centrali, ravvisando tale opportunità *"per agevolare l'offerta di un servizio sempre più aderente alle attese dei cittadini e delle imprese, nell'ottica del lavorare in tempo reale"*.

Con la già citata deliberazione n. 5 del 4 aprile 2006 il CIV, nell'esprimere perplessità in merito all'operazione, ha sollecitato criteri di gradualità nel decentramento dei circa 30.000 ricorsi all'epoca giacenti presso le Strutture Centrali, in connessione con il completamento della prevista procedura informatica.

Al fine di monitorare gli esiti di tale attività, nella riunione del 13 giugno u.s. le Commissioni Entrate e Prestazioni hanno acquisito dal dirigente del Presidio contenzioso e recupero crediti le informazioni più aggiornate in merito.

È emerso che la procedura automatizzata DICA (decentramento istruttoria contenzioso amministrativo), operante in ambiente Intranet, consente l'acquisizione e la protocollazione dei ricorsi nel momento in cui pervengono alla struttura territoriale, completa dei dati identificativi del ricorrente e dei motivi del contendere.

La nuova procedura fornisce, inoltre, a livello centrale e periferico, una serie di reports per conoscere in tempo reale il numero dei ricorsi amministrativi pervenuti e la fase di lavorazione in cui si trovano.

Permangono tuttavia le criticità più volte evidenziate dal CIV, con particolare riferimento al mancato collegamento fra la procedura DICA e la procedura SISCO (relativa al contenzioso giudiziario), collegamento finalizzato a seguire il

flusso procedurale del contenzioso dalla fase amministrativa fino alla sua completa definizione, eventualmente nella fase giudiziaria.

Al riguardo, peraltro, si è avuta conferma di quanto già emerso nella riunione del 21 maggio u.s. con il Coordinamento Generale dell'Area legale, vale a dire che si sta svolgendo un lavoro congiunto fra Struttura amministrativa ed Avvocatura per realizzare il fondamentale colloquio fra le due procedure informatiche.

In coerenza con le indicazioni del CIV sulla gradualità del decentramento, nella riunione del 13 giugno u.s. si è appreso altresì che sono stati trasferiti alle Direzioni regionali circa i due terzi dei ricorsi: alla data del 31 maggio 2007 risultano giacenti, in quanto acquisiti nella procedura DICA, n. 19.998 ricorsi.

In quella occasione si è appreso, inoltre, che non si conosce il numero dei ricorsi non ancora acquisiti in procedura e, pertanto, al momento risulta sconosciuto il numero complessivo dei ricorsi amministrativi effettivamente giacenti.

Dai dati presenti nella procedura DICA si può comunque ricavare qualche primo utile elemento di riflessione.

Con riferimento alla distribuzione dei ricorsi in attesa di decisione si evidenzia, infatti, che le giacenze più elevate sono riscontrabili relativamente ai ricorsi che devono essere istruiti e successivamente esaminati dal Comitato Commercianti (n. 6.111), dalla Commissione CAU (n. 3.885) e dal Comitato del FPLD (n. 3.515): anche se questi dati non sono precisi in senso assoluto, in quanto il numero dei ricorsi realmente giacenti è sicuramente superiore, il raffronto fra le relative quantità consente una prima lettura dei connessi fenomeni.

Con riferimento ai tempi medi di definizione dei ricorsi, i dati attualmente disponibili risultano più significativi, considerando che dal 1° gennaio 2007 al 31 maggio 2007 sono stati sicuramente definiti n. 3.072 ricorsi: trattandosi di un dato certo, anche i tempi medi di lavorazione possono considerarsi certi, attestandosi a 1.146 giorni.

Preso atto del tempo medio per la definizione dei ricorsi amministrativi, le Commissioni hanno valutato le previsioni contenute negli articoli 46 e 48 della legge n. 88 del 9 marzo 1989, in cui viene disciplinato il potere di sospensiva dell'esecuzione delle decisioni dei Comitati, esercitabile qualora si evidenzino *"profili di illegittimità"*.

Al riguardo è stato sottolineato che viene sistematicamente sospesa l'esecuzione della quasi totalità dei ricorsi amministrativi decisi in senso sfavorevole all'Istituto, e che, di conseguenza, anche in caso di rapida pronuncia dei Comitati, parte delle controversie non trovano comunque una rapida soluzione.

Da quanto sopra descritto si evince che, nel concreto, l'attuale congegno per la risoluzione delle controversie si rivela assai farraginoso.

Peraltro, anche considerando i tempi di definizione dei ricorsi amministrativi, spesso i ricorrenti cercano rimedio attivando contemporaneamente la doppia tutela (amministrativa e giudiziaria), di fatto duplicando la mole di contenzioso, congestionando i preposti Uffici e dilatando ulteriormente i tempi di risposta.

Al riguardo le Commissioni ritengono utile - anche ai fini di elaborare proposte di modifica normativa realmente efficaci in caso di loro accoglimento - che si evidenzino i casi in cui, contestualmente alla giacenza di un ricorso amministrativo, sulla stessa questione risulti pendente anche un ricorso giudiziario.

3.2 – RIFLESSIONI

L'andamento effettivo del decentramento alle direzioni regionali contrassegnato da una dilatazione dei tempi di risposta ha come conseguenza, non solo la riduzione dell'efficacia dei ricorsi amministrativi e la sottovalutazione dei diritti non riconosciuti ad essi impliciti, ma anche l'aumento del ricorso al contenzioso giudiziario.

Occorre anche verificare i casi in cui la dilatazione dei tempi sia causata dalla necessità di reiterare, da parte della Direzione centrale competente, i dispositivi predisposti in sede di istruttoria dalle Sedi regionali.

E' necessario tenere presente che la Carta dei Servizi, di recente approvata dall'Istituto, individua in 90 giorni il termine entro il quale il Comitato competente è tenuto a pronunciarsi: vengono definiti conseguentemente i tempi necessari per il completamento dell'istruttoria compatibili con la predetta pronuncia.

Per tale motivo, e in considerazione del valore da sempre attribuito dal CIV alla riduzione sostanziale ed effettiva del ricorso giudiziario, dei suoi effetti e dei suoi costi, è necessario ripensare urgentemente alle decisioni prese se le stesse non raggiungono gli effetti desiderati.

4 - IL CONTENZIOSO GIUDIZIARIO

4.1 – ASPETTI GENERALI

L'esame del rapporto sull'andamento della produzione per l'anno 2006, come esplicitato dal CIV nella deliberazione n. 5 dell'8 maggio 2007, ha evidenziato che al 31 dicembre 2006 risultano giacenti 726.383 giudizi, rispetto ai 731.347 rilevati all'inizio dello stesso anno.

È stato sottolineato che la tendenza alla riduzione complessiva delle giacenze, dovuta essenzialmente a motivazioni di carattere procedurale, non trova riscontro nell'area aziende (83.180 giudizi rispetto agli 81.172 di inizio anno) e soprattutto nell'ambito dell'invalidità civile (307.060 giudizi rispetto ai 278.496 di inizio anno)

Come già indicato dal CIV nella deliberazione n. 7 del 23 maggio 2007 e nei collegati Ordini del Giorno del 23 e del 29 maggio 2007, si sottolinea l'impegno dell'Istituto a promuovere iniziative in merito al contenzioso sull'invalidità civile, anche per porre un argine al proliferare del contenzioso giudiziario.

Ciò con particolare riferimento all'aggiornamento delle tabelle di valutazione delle menomazioni ed alla possibilità per gli interessati di esperire il ricorso alla Commissione medica superiore avverso i verbali di accertamento sanitario negativi dello stato invalidante, prima di avviare l'azione giudiziaria.

Sullo specifico tema del contenzioso giudiziario le Commissioni ritengono di ribadire sostanzialmente gli indirizzi forniti dal CIV in precedenti deliberazioni ed Ordini del Giorno, con particolare riguardo a quelli definiti nella già citata deliberazione n. 5 del 4 aprile 2006, avente ad oggetto *"arricchimento delle linee di indirizzo sul contenzioso amministrativo e giudiziario"*.

Con riferimento all'obiettivo di pervenire ad una riduzione strutturale del contenzioso è necessario porre particolare attenzione alle fasi che precedono il contenzioso giudiziario e predisporre proposte legislative condivise tendenti ad evitare "ab origine" l'insorgere ed il proliferare di filoni di contenzioso.

Con riferimento alle linee di intervento interne, occorre verificare i tempi di attuazione per l'implementazione della banca dati contenzioso e per la realizzazione del collegamento in automatico con le Cancellerie dei tribunali, ma anche effettuare il monitoraggio dei costi diretti ed indiretti del contenzioso, per quei filoni in cui l'Istituto non muta orientamento nonostante risulti a più riprese soccombente.

Come già indicato dal CIV nella Relazione programmatica 2008-2010, è necessario altresì che l'Istituto ponga particolare attenzione alle fasi che precedono il contenzioso giudiziario, sia attraverso la trattazione tempestiva del contenzioso amministrativo, sia attraverso il miglioramento della qualità dell'attività ispettiva.

In coerenza con gli indirizzi forniti dal CIV con delibera n. 10 del 5 luglio 2005, l'obiettivo di pervenire ad una riduzione strutturale del contenzioso deve essere perseguito anche attraverso la promozione di interventi finalizzati all'introduzione di strumenti alternativi alla composizione delle controversie quali il concordato, la conciliazione giudiziale e l'acquiescenza del contribuente.

4.2 – RIFLESSIONI

In relazione alle precedenti considerazioni si ritiene opportuno svolgere le seguenti riflessioni.

Una politica attiva che abbia come obiettivo la riduzione sostanziale del contenzioso giudiziario deve avere i seguenti presupposti:

- potenziare l'efficacia del ricorso amministrativo anche attraverso l'estensione a quei procedimenti che ne sono privi;
- introdurre strumenti alternativi che raggiungano la composizione delle controversie;
- migliorare la qualità dell'attività ispettiva relativamente alla definizione dei verbali ispettivi;
- definire strumenti cognitivi che consentano di monitorare per ciascun filone di contenzioso, supportato da sentenze sfavorevoli all'Istituto, la convenienza ad una eventuale immediata applicazione favorevole a tutti gli interessati, verificando da un lato l'entità dei costi necessari per l'applicazione della normativa contesa e dall'altro lato il minor insorgere di costi legali connessi al mantenimento del contenzioso.

5 – ULTERIORI CONSIDERAZIONI

Le Commissioni, pertanto, nel ribadire gli indirizzi già forniti dal CIV in tema di contenzioso giudiziario anche tenuto conto delle riflessioni svolte in precedenza, ritengono che sia utile valutare la possibilità per eventuali ulteriori iniziative soprattutto nell'ambito del contenzioso amministrativo, per favorire una fluidificazione dei rapporti fra l'Istituto ed i suoi interlocutori istituzionali.

In questo contesto, le Commissioni rilevano che l'avvio dell'utilizzo della procedura DICA ha il merito indiscutibile di portare alla luce la complessità di una situazione fin qui poco chiara e che, peraltro, non può essere ancora percepita nella sua completezza.

Al momento, infatti, non si conosce il numero effettivo dei ricorsi amministrativi giacenti, in quanto essi non risultano completamente acquisiti in procedura.

A causa dell'incompleto aggiornamento dell'archivio può non essere sempre nota, ad esempio, l'eventualità che un ricorso amministrativo risulti improcedibile qualora, in base all'esercizio del potere di autotutela da parte dell'Istituto, sia intervenuta nel frattempo la definizione della questione in senso favorevole allo stesso ricorrente.

Con riferimento al potere di autotutela, l'articolo 8 del Regolamento approvato dal C.d.A. con deliberazione n. 275 del 27 settembre 2006, prevede infatti che *"nei casi in cui sia stato proposto ricorso amministrativo o giudiziario avverso un provvedimento, il Direttore centrale o il Direttore di Sede, ove rilevi elementi che comportino l'annullamento d'ufficio o la rettifica, procede alla riforma dell'atto, salvo che il ricorso amministrativo risulti già assegnato per la decisione al competente Comitato"*.

Infine, non essendo attuato il collegamento automatico con la procedura SISCO, non è neppure disponibile il numero dei ricorsi giudiziari eventualmente presentati (o già decisi) in connessione con i ricorsi amministrativi relativi alla stessa questione.

6 - LE POSSIBILI INIZIATIVE

Le Commissioni, nel ribadire l'importanza della funzione giustiziale del ricorso amministrativo per la tutela dei diritti di cittadini ed aziende, ritengono che l'Istituto debba attuare un grande sforzo per far sì che tale strumento possa assicurare la rapida composizione delle controversie.

Al riguardo è necessario considerare altresì che, da un punto di vista dei costi, la soluzione extragiudiziale delle questioni risulta assai meno onerosa rispetto a quella giudiziale.

In questo quadro, pertanto, appare necessario che l'Istituto si attivi con urgenza per:

- a) attuare un forte impulso all'esercizio del potere di autotutela, come disciplinato dal Regolamento recentemente approvato dal C.d.A. ed il cui ambito di applicazione si estende anche al riesame in sede di precontenzioso amministrativo e giudiziario;
- b) elaborare proposte normative condivise, orientate a favorire la fluidificazione e la semplificazione dei rapporti fra l'Istituto ed i suoi interlocutori istituzionali, con l'obiettivo di pervenire ad una riduzione strutturale del contenzioso.
- c) adottare uno specifico piano di lavoro sul contenzioso amministrativo, con dettagliate scadenze temporali e realizzato a seguito della precisa determinazione dei carichi di lavoro: completando l'acquisizione in procedura DICA dei ricorsi amministrativi realmente giacenti, infatti, sarà possibile conoscerne con esattezza sia il numero, sia la relativa distribuzione territoriale.

Nella predisposizione del piano sarà importante, altresì, verificare tutti i casi in cui, sulla stessa questione, contestualmente alla giacenza di un ricorso amministrativo risulti pendente anche un ricorso giudiziario.

Il piano di lavoro dell'Istituto, inoltre, dovrà tenere conto dei positivi riflessi che scaturiranno dall'attivazione del collegamento fra la procedura DICA e la procedura SISCO e, almeno in questa prima fase, dei progressi in atto nel colloquio fra le due procedure al quale - come riferito - l'Istituto sta lavorando attivamente e del quale si dovranno conoscere e monitorare i tempi di realizzazione.

In via alternativa si rende necessario rivedere le motivazioni che hanno indotto ad intraprendere la via del decentramento.

- d) definire strumenti cognitivi che consentano di monitorare per ciascun filone di contenzioso, supportato da sentenze sfavorevoli all'Istituto, la convenienza ad una eventuale immediata applicazione favorevole a tutti gli interessati, verificando da un lato l'entità dei costi necessari per l'applicazione della normativa contesa e dall'altro lato il minor insorgere di costi legali connessi al mantenimento del contenzioso.

2 luglio 2007