

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

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 GIUGNO 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ELENA EMMA CORDONI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Pontone Michele, <i>Aderente all'Associazione nazionale avvocati INAIL</i>	4
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	2		
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SITUAZIONE ORGANIZZATIVA E GESTIONALE DEGLI ENTI PUBBLICI E SULLE EVENTUALI PROSPETTIVE DI RIORDINO		Audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI):	
Audizione di rappresentanti della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR):		Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	6, 8, 9 10, 11, 12
Cordoni Elena Emma, <i>Presidente</i>	2, 6	Lo Presti Antonino (AN)	10, 11, 12
D'Amato Filippo, <i>Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS</i>	2, 3, 5	Morese Raffaele, <i>Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI)</i>	6, 9, 11, 12
Lisi Giuseppe, <i>Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INAIL</i>	3	ALLEGATI:	
Lo Presti Antonino (AN)	4, 5	Allegato 1): <i>Documentazione consegnata dalla FLEPAR</i>	15
Messina Piera, <i>Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP</i>	4, 5	Allegato 2): <i>Documentazione consegnata dalla CONF SERVIZI</i>	21

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ELENA EMMA CORDONI

La seduta comincia alle 14,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino, l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR), avv. Filippo D'Amato, avv. Giuseppe Lisi, avv. Piera Messina e avv. Michele Pontone.

Do la parola ai nostri ospiti.

FILIPPO D'AMATO, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Nella giornata di ieri abbiamo fatto pervenire alla Commissione un documento che riassume le nostre proposte.

Sono l'avvocato Filippo D'Amato, segretario generale dell'Associazione avvocati dell'INPS. Con me sono presenti gli omologhi segretari generali dell'INAIL e dell'INPDAP. Le tre associazioni confluiscono nella FLEPAR, una federazione dei legali enti pubblici, consociata con la CISL FPS.

La FLEPAR ha avuto notizia delle procedure per il riordino e l'accorpamento degli enti pubblici e, poiché gli avvocati potrebbero ricavare da questo procedimento un diverso assetto normativo, ha chiesto di essere sentita. Ritiene di non avere legittimazione ad interloquire sulla quantità e qualità degli enti da ristrutturare, né sulle procedure che possono essere adottate. Vuole solo prospettare alla Commissione l'opportunità che, in sede di riordino degli enti, sia dato luogo ad una avvocatura unica previdenziale che, senza ombra di dubbio, possa far ricavare al Paese, e quindi alla economia pubblica, dei vantaggi.

Da questa avvocatura unica previdenziale, infatti, si potrebbe ricavare la razionalizzazione delle risorse su tutto il territorio, una capillarizzazione della consulenza, rappresentanza e difesa degli enti, sulla falsariga delle strutture INPS e INAIL, che già hanno uffici legali su tutto il territorio, ed evidenti e conseguenti risparmi di gestione. Inoltre, se mi consente, nulla volendo togliere all'avvocatura del libero foro, penso all'opportunità che la difesa degli interessi pubblici, quindi della Pubblica amministrazione, sia curata da avvocati specializzati in questo tipo di attività, iscritti in ruoli speciali, in elenchi speciali degli albi professionali e con patrocinio limitato solamente agli affari dell'ente.

Il collega Lisi, che è stato tra l'altro l'estensore di questo documento, ricorderà che ci sono provvedimenti legislativi, come l'articolo 69 della finanziaria del 2000 e altri progetti e disegni di legge, sulla avvocatura unica e sulla razionalizzazione sul territorio della difesa a favore di tutti gli altri enti.

Lascio la parola al collega Lisi, affinché illustri il suo punto di vista.

GIUSEPPE LISI, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INAIL*. Siamo partiti da una rivisitazione dell'attuale normativa e del ruolo svolto dalle avvocature pubbliche. Abbiamo evidenziato che si tratta di una articolazione rispondente alle direttive del codice di procedura civile, che in effetti prevede che ci siano dei fori particolari, per quanto riguarda gli enti previdenziali.

Ciò significa che avremmo già, sia noi che i colleghi dell'INPS, una struttura pronta per supplire ad esigenze di altri enti.

Vorremmo attuare — ed effettivamente siamo già pronti a farlo — una più stretta sinergia tra gli enti, onde assicurare la presenza su tutto il territorio, cosa che attualmente non si verifica per diversi motivi (pensionamenti, avvicendamenti e via dicendo).

Questo potrebbe portare a una enorme riduzione di costi, eliminando il ricorso ai procuratori esterni, che attualmente vengono ancora, sebbene in parte, utilizzati, soprattutto dall'INPDAP.

Data la natura pubblica delle avvocature, nella nostra visione la sinergia dovrebbe avvenire non soltanto all'interno delle avvocature, ma all'interno delle professionalità che già ora sono presenti negli enti previdenziali, con l'obiettivo di assicurare una migliore difesa e il miglior perseguimento degli scopi degli enti stessi.

Per quanto riguarda le rivalse, ad esempio, potrebbe essere estremamente semplice avvalersi della specifica competenza degli avvocati INAIL, specializzati in materia. Su altri settori, un incontro, per esempio, con i medici potrebbe portare a riduzioni per quanto riguarda i costi e la predisposizione delle difese (consulenza tecnica per il giudizio o per il recupero dei crediti).

Tutto questo, naturalmente, per noi dovrebbe essere attuato in maniera da assicurare una migliore omogeneizzazione e armonizzazione tra le varie strutture.

Infatti, in questo momento abbiamo strutture differenti all'interno delle tre avvocature.

Quanto detto, richiede una certa gradualità, anche se per noi lo scopo finale è effettivamente quello annunciato dal collega, ossia l'avvocatura unica, proprio per assicurare la capillarità della difesa e la specificità che solamente avvocati specialisti sono in grado di fornire.

Attualmente, l'avvocato generalista non è più al passo con i tempi. Andiamo incontro alle società di professionisti, dove ci sono alte specializzazioni e alte competenze, che anche noi potremmo assicurare dal momento che, effettivamente, abbiamo al nostro interno competenze specifiche in molti settori che potrebbero tornare utili a tutti gli enti.

Nella nostra visione, in questo momento, visto che effettivamente viviamo in questa società e sappiamo di che cosa si sta parlando, ossia della possibilità di accorpamenti di enti, di creare una *holding*, vedremmo bene una struttura tecnica concentrata, nei termini che il Parlamento riterrà più opportuno, ma che abbia la possibilità di interagire all'interno della struttura legale e, ovviamente, anche con altre strutture (che per noi potrebbero essere quelle dei tecnici, dei medici e degli ispettori).

Abbiamo illustrato quanto detto nel nostro documento. Forse siamo stati leggermente prolissi, ma purtroppo come avvocati abbiamo la cattiva tendenza a parlare troppo.

FILIPPO D'AMATO, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Vorrei che il collega ricordasse l'articolo 69 — forse l'ha dimenticato — della legge finanziaria n. 388 del 2000, il quale recita « tutti gli enti di previdenza e assistenza si debbono avvalere delle avvocature costituite. Gli enti che ne sono sforniti e gli enti che ne sono scarsamente forniti debbono fare ricorso alle avvocature omologhe ». È una norma che non è stata ancora applicata dagli enti minori. Tant'è che risulta dai lavori di questa stessa Commissione l'affermazione del presidente dell'INPDAP

sul fatto che il loro più grande « buco » è rappresentato dalla esternalizzazione, dal momento che non hanno una avvocatura unica. Il presidente ha accettato la proposta di creare una avvocatura unica previdenziale.

PIERA MESSINA, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP*. Per quanto riguarda l'INPDAP, il presidente, ascoltato da questa Commissione, ha evidenziato che l'avvocatura dell'ente, in realtà, non è sufficiente a sopperire al carico di lavoro e di contenzioso che l'istituto è tenuto a subire.

In realtà, l'avvocatura attualmente è composta da 50 componenti, 30 dei quali sono stati assunti relativamente da poco (da un anno circa) e sono andati a presidiare il territorio nazionale, mentre i 20 già esistenti lavorano a Roma.

Tuttavia, questo numero non è sufficiente a far fronte a tutto il contenzioso, mentre le avvocature INPS e INAIL, avendo un organico notevolmente superiore, rispettivamente di 269 e 350 unità, hanno sul territorio la possibilità di assorbire il contenzioso che gli avvocati dell'INPDAP non riescono ad affrontare, proprio per una questione numerica. Per esempio, in Sicilia ci sono solo tre unità, quindi risulta impossibile, in una regione così grande, far fronte a tutte le esigenze.

Il presidente ha evidenziato il ricorso agli avvocati esterni che, ovviamente, è oneroso in quanto essi hanno diritto al loro compenso, a prescindere dall'esito della lite. Per cui, come segretario FLEPAR/INPDAP, auspico l'istituzione di un'avvocatura unica del parastato.

MICHELE PONTONE, *Aderente all'Associazione nazionale avvocati INAIL*. Con il permesso del presidente, intendo procedere con un brevissimo intervento, dal momento che chi mi ha preceduto ha affrontato quasi tutte le problematiche.

Vorrei porre l'accento — come peraltro già evidenziato all'interno della relazione che abbiamo preparato — non solo sull'esigenza di una nuova struttura all'in-

terno degli enti e delle avvocature, ma anche sulla peculiarità che, comunque, le avvocature pubbliche hanno all'interno degli enti pubblici non economici.

Si tratta di avvocature pubbliche fortemente inserite nel tessuto connettivo degli enti e che svolgono una funzione di garanzia di legalità all'interno degli enti stessi. Il servizio legale e la difesa degli enti rappresentano un aspetto sicuramente importante, ma la funzione non si limita solo a questo. Abbiamo anche bisogno che, proprio per esigenze di tutela degli interessi della collettività, allorché si ponga mano al riordino degli enti, si tenga conto anche della salvaguardia delle esperienze e delle professionalità che si sono costruite all'interno degli enti e che rappresentano una loro ricchezza.

Si tratta di professionalità che interagiscono tra di loro. Uno specifico paragrafo all'interno della nostra relazione riguarda sinergie e interazioni tra legali, medici e tecnici. Sono sinergie e interazioni che già esistono sul territorio e che hanno costituito oggetto di un ordine del giorno del Senato della Repubblica, l'11 marzo del 1999, nell'ambito del collegato sul lavoro alla finanziaria dell'anno 2000; tale ordine del giorno prevedeva una maggiore sinergia all'interno degli enti e nell'ambito degli stessi, sia con riferimento alle consulenze legali, sia per una maggiore razionalizzazione, anche ai fini della difesa stessa degli enti, dei medici e dei tecnici che già adesso interagiscono coi legali sul territorio e a livello centrale. È importante che continuiamo a mantenere questo rapporto di stretta integrazione di competenze, per evitare la realizzazione di servizi staccati tra di loro con la conseguente perdita di questa grande ricchezza realizzata nel tempo.

ANTONINO LO PRESTI. Io sono innanzitutto un avvocato, nel senso che continuo a esercitare tale professione. È un piacere per me poter interloquire, oggi, con i colleghi delle avvocature degli enti, con i quali molto spesso ho incrociato le difese.

Sicuramente è un elemento positivo che le avvocature degli enti concordino sulla opportunità di una unificazione della struttura legale degli enti del parastato. Dunque, è già possibile immaginare la cosiddetta avvocatura del parastato.

Per quanto riguarda i problemi di carattere logistico e quelli di integrazione economico-normativa fra i vari trattamenti, io non so se ci sono trattamenti diversi...

FILIPPO D'AMATO, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Abbiamo un contratto normativo unico.

ANTONINO LO PRESTI. Questa già potrebbe essere considerata una risposta. Tuttavia, la mia domanda è la seguente: con riguardo alle integrazioni del trattamento economico, gli avvocati di quali enti hanno la possibilità di usufruire anche della ripartizione delle spese attive, della condanna alle spese? Avete tutti questa possibilità?

PIERA MESSINA, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP*. Se mi posso permettere, le rispondo di sì. Il contratto collettivo nazionale è unico e rinvia a un apposito regolamento adottato da ogni singolo ente di appartenenza e che in sostanza prevede la corresponsione, da parte dell'ente datore di lavoro nei confronti dell'avvocato, degli onorari solo in caso di causa definita nella sua interezza, intendo nei vari gradi di giudizio, dopo aver superato l'ultimo grado di giudizio positivamente, in senso integralmente favorevole (non ci può essere vittoria su una voce e non su un'altra). Solo in quel caso l'avvocato potrà presentare la parcella, che ovviamente andrà in un fondo unico e sarà ripartita fra tutti gli avvocati appartenenti all'ente.

ANTONINO LO PRESTI. E questo vale per tutti.

PIERA MESSINA, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP*. È una regolamentazione comune...

ANTONINO LO PRESTI. Ai vostri enti.

PIERA MESSINA, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPDAP*. Sì, ai nostri enti.

ANTONINO LO PRESTI. Appunto. Non so se gli avvocati, per esempio, dell'IP-SEMA godono dello stesso trattamento.

FILIPPO D'AMATO, *Segretario dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Le posso rispondere di sì. Noi siamo soggetti a un contratto collettivo nazionale di lavoro unico, che è quello per dirigenti e professionisti del parastato. All'interno di quel contratto è previsto un trattamento retributivo uguale per tutti. Tutti abbiamo diritto alla ripartizione delle competenze professionali che, magari, possono percentualmente variare da ente a ente. Tuttavia, noi nella proposta che abbiamo oggi presentato alla Commissione, abbiamo guardato solamente all'interesse pubblico.

ANTONINO LO PRESTI. Perfetto! È positivo tutto questo: è una agevolazione sul percorso, almeno di unificazione delle avvocature, che potrebbe rappresentare la prima fase dello *start up* complessivo volta ad ottenere la omogeneizzazione di altre strutture, di sistemi informatici o di altri settori che rivestono profili di maggiore problematicità.

Ad esempio, unificare — proseguo molto brutalmente — INPS e INPDAP potrebbe comportare (anzi, comporta sicuramente) problemi non indifferenti di integrazione del personale, di riallineamento delle carriere del personale. Non è il vostro caso poiché, avendo voi un trattamento unico, la situazione è molto più agevole. Basterebbe — e vado semplificando — creare una struttura *extra moenia* da parte di tutti gli enti dove allocare l'intera avvocatura, provincia per provincia, e imporre la notificazione degli atti all'avvocatura del parastato.

Quanto detto, se da un lato potrebbe semplificare l'attività degli enti e anche degli utenti degli avvocati, che in questo

modo avrebbero a che fare con una sola avvocatura, dall'altro potrebbe, con l'esperienza che tutti conosciamo dell'avvocatura dello Stato, ritardare le difese.

Non ce lo neghiamo, la verità è questa: l'avvocatura dello Stato riceve i ricorsi — a me capita non una, ma diecimila volte — si presenta, poi, innanzi al Tribunale amministrativo o al Giudice del lavoro con una « comparsina » di due pagine dove, evidentemente, abbozza una difesa, e poi le cause vanno come vanno, non per colpa degli avvocati — la cui professionalità è fuori discussione — ma per la enormità dei ritmi e la gravosità del carico di lavoro che si concentra in un ufficio esterno, con rapporti più diluiti tra la struttura dell'ente e l'avvocato medesimo. Credo, comunque, che sia un elemento assolutamente superabile.

Io parlo di colleghi che vivono, come me, queste esperienze. Non nascondiamoci di fronte a questi problemi che andrebbero risolti. Registriamo, sicuramente con piacere, questa posizione favorevole, nella speranza che nel prosieguo si arrivi, quantomeno, a una ottimizzazione di altri importanti settori di questi enti previdenziali, anche se — ma questo sarà oggetto, signor Presidente, di un mio specifico intervento sull'ordine dei lavori, una volta chiusa la consultazione — non c'è ancora molta chiarezza dal punto di vista dell'azione di Governo che su questo argomento dovrebbe svilupparsi.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il documento che ci avete fornito, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Il lavoro che stiamo svolgendo è volto a verificare la possibilità di costruire una maggiore sinergia che possa offrire un servizio migliore per l'utente, che in questo caso è il pensionato, e per gli enti che ne fanno parte.

Sono piacevolmente colpita dal lavoro svolto, che ha messo in moto, come si evince dalle vostre dichiarazioni, anche processi che sono, forse, già più maturi di quelli che si immaginava.

La discussione di questi mesi è stata utile. Espressioni di questo tipo dimostrano che alcune idee si possono realizzare. Sicuramente, alla fine di questo percorso, sarà possibile organizzare al meglio il settore dell'avvocatura (e non solo) e tutto questo sarà positivo per i nostri lavori e per la conclusione dell'indagine.

Dichiaro sospesa la seduta.

La seduta è sospesa alle 14,40; riprende alle 14,45.

Audizione di rappresentanti della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali prospettive di riordino, l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni datoriali.

Per la Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI), che ha chiesto di essere ascoltata dalla Commissione, sono presenti il dottor Raffaele Morese, presidente, il dottor Franco Perasso, responsabile dell'area lavoro, l'avvocato Fabio Fonzo, consulente.

Do la parola al dottor Morese, presidente della CONFSERVIZI.

RAFFAELE MORESE, Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI). Signor Presidente, la ringraziamo per averci consentito di esporre il nostro punto di vista sul tema in oggetto. La CONFSERVIZI è fra le confederazioni più rappresentative: organizza tutte le ex municipalizzate, ovvero 2.200 aziende nell'area dei servizi locali, dell'elettricità, del gas, dell'acqua, dei rifiuti e del trasporto pubblico locale, nonché le case delle ex IACP — le definisco in questo modo perché esse hanno assunto vari nomi nel corso degli anni — le farmacie pubbliche, il 60 per cento delle ASL e degli ospedali nonché tutta l'area cultura gestita dai comuni.

Le aziende che aderiscono sono tutte titolari di contratti di lavoro e firmatarie di patti di concertazione. Ritengo pertanto che la CONF SERVIZI possieda caratteristiche analoghe a quelle di altri ordini nonché problemi previdenziali derivanti dall'attuale assetto degli enti di previdenza, come dirò in conclusione di questa relazione.

Vi informo che sarà a vostra disposizione un documento — corredato da una scheda — da noi elaborato su questo tema. La proposta che intendiamo avanzare risponde a tre storiche questioni del sistema previdenziale italiano, ovvero la distinzione fra previdenza e assistenza; l'esistenza nel sistema di forme di lavoro che hanno differenti caratteristiche gestionali dal punto di vista previdenziale; l'elevato numero e la sovrapposizione fra i soggetti funzionali.

Circa la prima questione, relativa alla necessità di distinguere fra sistema previdenziale e sistema assistenziale, credo che vi si possa lavorare evitando però la creazione di un unico grande ente. La possibilità di istituire un unico grande ente, per chi ha storia parlamentare, è stata più volte affrontata, discussa e accantonata, e credo che valgano oggi le ragioni di allora: è necessario evitare il gigantismo perché esso sarebbe elemento, più che di semplificazione, di complicazione nella gestione delle varie questioni previdenziali e assistenziali attualmente esistenti. In questo senso, proponiamo come ipotesi che si crei un ente *holding* caratterizzato da alcune competenze — indicate nel documento a vostra disposizione — che possano essere rapidamente messe a regime e rese omogenee nell'ambito dei vari enti di previdenza e che nell'ambito di questa *holding* vengano poste tre agenzie, ovvero una per il lavoro dipendente, una per il lavoro autonomo e una per l'assistenza e le politiche attive del lavoro.

Nell'agenzia per il lavoro dipendente confluirebbero INPS e INPDAP e da questo la nostra confederazione trarrebbe grandi vantaggi. Essendo figli delle municipalizzate, infatti, viviamo una condi-

zione di strabismo nel senso che alcune delle nostre aziende versano all'INPDAP, altre all'INPS, con la differenza che chi versa all'INPDAP paga il 4,3 per cento di contributi in più rispetto a chi versa all'INPS. Per essere più chiaro, vi illustro un esempio: una azienda privata del gas e una azienda ex municipalizzata del gas, in concorrenza sul mercato — perché questo è un mercato liberalizzato — non hanno una condizione paritaria in tema di contributi dato che la ex municipalizzata per il solo fatto, sulla base della legge Dini, di dover versare i contributi all'INPDAP, si trova a pagare un 4,3 per cento in più su due istituti, ovvero quello degli assegni familiari e quello dell'indennità di malattia, senza benefici per i lavoratori del settore, ma per pura solidarietà. L'omogeneizzazione, pertanto, consentirebbe di mettere ordine in questa situazione che, dal punto di vista competitivo, incide sulle potenzialità delle singole aziende che concorrono sul mercato.

Quanto all'agenzia per il lavoro autonomo, riteniamo che tenere separati il lavoro indipendente e quello autonomo — affrontando, ovviamente, anche i problemi di « pendolarismo » tra una condizione e l'altra — consentirebbe di governare meglio le problematiche dell'una e dell'altra forma, avendo queste caratteristiche disomogenee.

Infine, alla terza agenzia da creare con lo spacchettamento dell'attuale INPS, ovvero quella per le politiche attive e per l'assistenza, competerebbe tutta la parte assistenziale. In questo modo sarebbe possibile guadagnare una migliore visione sulle diverse questioni, con la conseguenza che nella gestione di questi aspetti vi sarebbe una attenzione maggiore — attualmente, nel Consiglio di amministrazione dell'INPS l'interesse a questi temi è scarso — e, soprattutto, si risolverebbe la complicatissima questione per cui chi paga la cassa integrazione e la mobilità è un soggetto diverso da quello che decide sul diritto o meno a tali istituti. Se si ricomponesse questa responsabilità, si avrebbe un vantaggio

non solo dal punto di vista economico ma anche gestionale. Riteniamo inoltre che una operazione di questo genere possa consentire, nella realtà locale, di gestire in maniera più adeguata gli sportelli unici e quindi di far funzionare meglio la macchina.

Quanto agli organi, proponiamo che i CIV (Consigli di indirizzo e vigilanza) vengano aboliti nelle agenzie e che solo per la *holding* venga conservato l'attuale dualismo per cui le parti sociali figurano nel CIV e i rappresentanti della *holding* indicati dal Governo e dal Parlamento nel Consiglio di amministrazione. In questo modo nelle agenzie vi sarebbero unicamente le rappresentanze sociali all'interno dei consigli di amministrazione, essendo queste la parte veramente interessate al buon funzionamento e all'equilibrio contributivo dei singoli settori di loro competenza.

La finalità dell'ente *holding* consisterebbe nella formazione del bilancio consolidato e nella responsabilizzazione relativamente ad alcune attività da noi indicate, in via esemplificativa, nel documento che si possono, naturalmente, modificare e integrare.

Il risultato complessivo di una operazione del genere consisterebbe nel raggiungimento di buone economie di scala e nella riduzione delle conflittualità interpretative, costruendo così i presupposti di un sistema che non ha come obiettivo quello di creare immediati risparmi bensì quello di costituire, dal punto di vista delle aziende, un elemento di chiarezza tale da permettere un miglior governo di tutte le questioni, sia pensionistiche che assistenziali. Non vi è alcun risparmio nel breve tempo e se si intende portare a termine questa operazione per ottenerne, si insegue una illusione: i risparmi si possono conseguire nell'ambito di un processo di medio periodo che abbia caratteristiche di innovazione nella gestione delle partite pensionistiche e previdenziali dei lavoratori.

Quanto all'INAIL, riteniamo che esso non vada inserito all'interno di questo modello funzionale. L'attività dell'INAIL è

sostanzialmente assicurativa ed è possibile prevedere, dal punto di vista funzionale, ulteriori sinergie tra le attività pensionistiche e quelle di prevenzione e assistenza infortunistica ma, a nostro avviso, il mantenimento di una autonomia da parte di tale ente è vantaggioso.

Relativamente all'INAIL, mi preme osservare che la CONF SERVIZI rappresenta aziende che, avvalendosi di lavoratori regolari — non facciamo ovviamente uso del lavoro in nero — intrattengono buoni rapporti con l'INAIL: l'attività lavorativa si fonda sul pieno rispetto della legalità in fatto di lavoro e sicurezza sul lavoro tanto che le nostre aliquote sono tra le più basse dell'INAIL dato il basso tasso di incidenti sia mortali che invalidanti.

In questa mia breve relazione ho voluto sintetizzarvi il documento che abbiamo preparato e lasciato quest'oggi a vostra disposizione. Grazie.

PRESIDENTE. La ringrazio. Ci accorgiamo, al punto cui è arrivata l'indagine, che è in atto un movimento che ricerca risposte utili alla riorganizzazione degli enti previdenziali. Voi certamente fate parte di questa schiera, ma non tutti sono così propositivi, risolutivi e concreti.

È chiaro che le opinioni possono anche diversificarsi. Da parte della Commissione vi è una particolare attenzione verso una possibile riorganizzazione dell'INAIL in sintonia con quanto da voi esposto, anche se riteniamo che bisognerebbe costruire un polo sicurezza perché ciò che è successo negli anni — e non solo ultimamente — meriterebbe una riarticolazione anche di questo settore, compresi i rapporti con le ASL, l'ISPESL, la medicina sociale. In questo senso l'INAIL dovrebbe maggiormente caratterizzare la sua natura di prevenzione e non solo di risarcimento. Si tratta di un aspetto che, naturalmente, non va confuso con la natura più specificamente previdenziale degli altri istituti.

Quanto ai modelli presentati, vorrei esprimere alcune considerazioni. In primo luogo, all'interno dello schema illustrato, è necessario trovare, a mio avviso, la rispo-

sta anche ad altre funzioni svolte da alcuni enti previdenziali. Un ente previdenziale come l'INPDAP, ad esempio, svolge anche una funzione assistenziale nei confronti dei suoi dipendenti — attraverso un contributo pagato dai lavoratori stessi — che oggi li aiuta ad avere, ad esempio, il mutuo per la prima casa e così via. Pertanto è necessario immaginare, nell'ambito di qualsiasi schema, il ricollocamento di una funzione di questo tipo.

In secondo luogo, e mi riferisco più specificamente alla questione della *governance*, credo che, qualunque sia il modello scelto, sia necessario semplificare quello oggi in campo. Ad oggi infatti vi sono quattro livelli — lasciando da parte la questione dei controlli — con quattro strutture e con i conseguenti problemi di dualismo, in parte voluti e in parte provocati. Bisogna pertanto pensare a una conservazione della dualità e, allo stesso tempo, a una semplificazione di questi organi. Non vi è dubbio, però, che questa specifica materia resti affidata alle parti sociali, anche perché spetta a loro — anche se oggi sotto la forma di CIV — decidere come meglio organizzare la presenza delle organizzazioni datoriali e la presenza delle organizzazioni sociali, appartenendo a loro i contributi e le risorse.

Sicuramente la necessità che si avverte è quella di una semplificazione degli organi e di una migliore ridefinizione delle competenze in modo che non sorgano più i problemi riscontrati nel corso di questi anni. Inoltre, voi ipotizzate nella *holding* una presenza anche gestionale delle parti sociali — se non ho capito male — ma, dottor Morese...

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSESERVIZI)*. Nelle agenzie, non nella *holding*.

PRESIDENTE. Va bene, nelle agenzie. Ma quanto a questa vostra ipotesi, mi premeva osservare che saranno tuttavia le parti sociali a scegliere se partecipare o meno alla gestione. Mi limito ad aggiungere che i sindacati — mi riferisco alle

confederazioni venute in questa Commissione — non si sono spinti fino al punto cui vi spingete voi, nel senso che...

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSESERVIZI)*. I soldi ci piacerebbe gestirli.

PRESIDENTE. Nel senso che essi sono d'accordo su una revisione, ma non si sono spinti fino a proporsi quali amministratori.

Comunque, il fatto che si ragioni su una risistemazione dimostra chiaramente la necessità di riassetto del sistema. Del resto è rilevabile la presenza di qualche problema anche dal punto di vista dei costi poiché, al di là di quelli, già alti, relativi ai componenti dei vari consigli d'amministrazione, vi sono quelli delle strutture che si organizzano intorno a questi enti.

Si tratta di considerazioni a voce alta. Entro la fine del mese del resto dovremmo riuscire a concludere le audizioni di tutte le parti che avevamo stabilito di ascoltare nonché di coloro che si sono proposti, per passare poi, nel mese di luglio, alla stesura di un documento che spero la Commissione licenzi unitariamente, dato che il lavoro è stato svolto con lo spirito di riorganizzare e dagli auditi ci sono pervenute proposte positive in tal senso. Credo quindi che alla fine potremo presentare delle ipotesi per una riorganizzazione che renda gli enti previdenziali più efficienti, più efficaci e anche meno costosi — tutti noi sappiamo che il minor costo costituisce uno degli obiettivi.

In questi mesi ho avuto modo di notare che, di fronte a questo programma, da parte di molti enti vi è stata la tendenza ad individuare soluzioni utili. E poiché molti hanno fatto riferimento alla normativa precedente che di fatto aveva già costruito alcune sinergie anche se non le aveva rese operative, bisognerà rendere — se quella sarà la strada — maggiormente stringente la normativa e le modalità di applicazione, perché altrimenti si ripeterà quanto già successo. Gli avvocati lo hanno ricordato poc'anzi: molte cose si sarebbero

potute realizzare già alla fine del 2000, ma non lo si è fatto, come nel caso, ad esempio, della possibile costituzione di un'avvocatura unica del parastato — prevista dalla legge — che avrebbe potuto evitare che l'INPDAP assumesse degli avvocati...

ANTONINO LO PRESTI. O esternalizzasse in questi anni....

PRESIDENTE. O esternalizzasse in questi anni il suo lavoro.

In conclusione il processo che si è messo in moto è, a mio avviso, positivo. Valuteremo quindi la sua prosecuzione nel corso delle prossime settimane: la Commissione proseguirà il suo lavoro, vi sarà poi il confronto con il Governo e con le parti sociali.

Do la parola all'onorevole Lo Presti.

ANTONINO LO PRESTI. Non ho nulla da aggiungere a quanto detto dal Presidente. Il percorso che stiamo seguendo è in stato di avanzata realizzazione. Abbiamo raccolto — come già riferito dal Presidente — opinioni diverse ma tutte concorrenti e concordanti sulla necessità di un riordino finalizzato ad una migliore razionalizzazione ed efficienza del servizio. Vi sono delle strade da percorrere e vi sono anche, nell'immediato, interventi che si possono realizzare senza intaccare l'autonomia degli enti, questione piuttosto complicata.

La Confservizi propone nel documento — molto preciso e puntuale — una ipotesi « tecnica » assolutamente plausibile, ovvero la creazione di una *holding*, sulla quale si può essere più o meno d'accordo, ma che costituisce comunque una soluzione concreta rispetto alla fumosità di alcune proposte presentate nel corso di queste audizioni o alla loro completa assenza. Si rileva quindi l'accordo su un obiettivo, ma la strada per il suo conseguimento ancora non è molto chiara.

Con riguardo, più specificamente, alla vostra idea o al vostro suggerimento di creare da una parte una *holding* che si

occupi delle cosiddette trasversalità tra gli enti e dall'altra di lasciare ai singoli enti la gestione dello specifico per le materie di competenza, vorrei porre una domanda circa la gestione e l'amministrazione del personale di cui si dovrebbe occupare la *holding*. Allo stato attuale, infatti, le carriere, gli organigrammi e le questioni economiche sono disallineate, e pervenire a un loro allineamento è, a mio avviso, un percorso molto difficile e complesso. Ebbene, nessuno ha prospettato come fare né tanto meno ci ha detto se si è cominciato a studiare il problema e a valutare esattamente quali siano queste disomogeneità e quindi come si potrebbe intervenire per omogeneizzare un sistema che, diversamente, renderebbe problematico — non voglio dire ingovernabile — il coordinamento della gestione e dell'amministrazione del personale. Su tale questione ancora nessuno ha proposto una modalità d'azione né tanto meno si è potuta evincere l'eventuale volontà delle parti sociali a fare delle rinunce, dato che sicuramente qualcuno dovrà rinunciare a qualcosa: se si immagina infatti di conseguire un allineamento verso l'alto — sto ragionando sulla questione senza sapere esattamente quali siano gli stipendi più alti e quali le prerogative — e ci si pone quindi l'obiettivo di integrare il personale di questi enti e di riallinearlo verso l'alto, è chiaro che i costi saranno sensibili e, in tal modo, avremmo evidentemente mortificato l'obiettivo che invece intendiamo perseguire, ovvero quello della razionalizzazione ma anche dell'economia; infatti, il costo del personale incide in modo certamente non trascurabile sul sistema complessivo delle economie di questi enti.

Intendevo solo fare una osservazione, è chiaro che questa non è l'occasione giusta per articolare una risposta, ma si tratta di un problema che ripetutamente solleva ogni qual volta intervengono in questa sede le parti sociali o soggetti che — come voi — rappresentano parti sociali sicuramente rilevanti per l'economia del nostro paese e per le questioni che specificamente stiamo trattando. Grazie.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. Grazie per l'apprezzamento. La precedente riforma ha portato all'omogeneità dei contenuti previdenziali, ovvero all'allineamento delle situazioni, seppure con qualche leggera differenza. Abbiamo quindi lavorato sul principio che, da questo momento in poi, il vero problema previdenziale è costituito dal governo dell'equilibrio finanziario. Come si può raggiungere questo obiettivo? Responsabilizzando. Bisogna moltiplicare la responsabilizzazione delle parti sociali e costituire degli istituti in cui siano proprio le parti sociali a garantire l'equilibrio finanziario pensionistico. Se le parti sociali assumono il controllo sull'equilibrio e sull'andamento del proprio settore, è più facile trovare le soluzioni al governo futuro del sistema previdenziale caratterizzato da tutte le implicazioni che ben conosciamo. Per questa ragione, nel nostro progetto, le agenzie sono in mano alle parti sociali ma, allo stesso tempo, vi è una *holding* politicamente più legata al Parlamento e al Governo, e sono quindi ridotti i livelli di responsabilità.

Quanto all'INPDAP, concordo sulla necessità di risolvere il problema dell'anticipo...

PRESIDENTE. Anche del TFR.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. Sì, anche del TFR. Sicuramente vi sono problemi collaterali ma, a mio avviso, tutti governabili e risolvibili se l'intenzione si concentra sulla volontà di creare delle strutture che, in circa dieci anni, garantiscano alle parti sociali l'aumento di responsabilità sul governo dell'equilibrio finanziario e se si mette al secondo posto la questione del personale su cui le *technicalities* contrattuali — vi assicuro — sono a disposizione. La questione del personale, a mio avviso, si può gestire.

PRESIDENTE. Chi viene dagli enti locali ci va di corsa nelle municipalizzate.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. La situazione si può gestire: è chiaro che chi è all'INPS guadagna di più di chi è all'INPDAP, dato che si sono avute dinamiche contrattuali differenti, ma ciò non toglie che sia possibile trovare delle soluzioni a metà strada. Le *technicalities* contrattuali ci sono, se c'è la volontà...

ANTONINO LO PRESTI. Il problema è se c'è la volontà.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. La volontà c'è ed è favorita dal fatto che ci troviamo in una fase in cui si avranno notevoli fuoriuscite. I lavoratori andranno in pensione ad un tasso più alto e questo sarà un vantaggio per il sistema perché si potrà governare la mobilità fra gli istituti con maggiore sicurezza. A questo si aggiunge il principio secondo cui non è necessario un allineamento per tutti alla quota massima dell'INPS — ci si può fermare a metà strada — che, invece, coloro che sono all'INPS otterrebbero *ad personam*. In questo modo la questione viene risolta. Il problema è trovare l'equilibrio.

ANTONINO LO PRESTI. Lei sa benissimo come vanno queste cose, come le organizzazioni sindacali si preoccupano piuttosto...

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. Sono d'accordo, ma faccio fatica a pensare che si possa realizzare una riforma solo se si trova il massimo di consenso da parte di chi deve gestirla...

ANTONINO LO PRESTI. No, questo certamente non è possibile.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CON-FSERVIZI)*. Mi sembrerebbe un po' esagerato.

ANTONINO LO PRESTI. Devo dire che su questo argomento tutti i sindacati si sono mostrati molto sensibili e hanno manifestato grandi profili di preoccupazione.

RAFFAELE MORESE, *Presidente della Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI)*. Specie quelli di categoria. I confederali, spero, auspico e, per la mia origine, confido che facciano gli interessi anche di quelli che devono essere assistiti e non solo di quelli che devono gestire le pensioni. Se infatti il costo della gestione supera il 10 per cento e diventa il 20 per cento, è un problema.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il documento presentato di cui si autorizza la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

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

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

*Licenziato per la stampa
il 5 luglio 2007.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

PAGINA BIANCA



F.I.E.P.A.R.
ASSOCIAZIONE LEGALI INAIL
Aderente alla Cisl-FPS
SEGRETARIA GENERALE
Via Pierluigi da Palestrina, 8 – 00193 Roma

AVVOCATI, TECNICI E MEDICI: PREROGATIVE E PECULIARITA'. ALL'INTERNO DELL'INAIL.

Integrazioni e collaborazioni

Apporterebbe un miglioramento della qualità e della capacità di intervenire sul territorio l'adozione di filosofie integranti, sia pure nel rispetto delle specifiche peculiarità professionali ed ordinamentali, per tutte le famiglie professionali (medici, cte, contarp, altri tecnici, avvocati) degli Istituti previdenziali.

Non può essere tralasciata la caratteristica del rapporto di lavoro degli avvocati pubblici che – unica categoria, diversamente dagli altri professionisti e medici – opera in regime di esclusività per gli Istituti (Corte Costituzionale n. 390/2006 ha confermato, per la delicatezza ed autonomia delle funzioni, la ragionevolezza della scelta del legislatore di escludere la sola professione forense dal novero di quelle – e cioè di tutte le altre per l'esercizio delle quali è prescritta l'iscrizione in un albo – alle quali i pubblici dipendenti a part-time cosiddetto ridotto possono accedere).

La logica sottesa al vincolo di esclusività è quella della sostanziale immedesimazione tra avvocatura ed ente, quale garanzia e presidio di legalità di rilevanza pubblica, fattore da salvaguardare e rafforzare, nell'ambito delle recenti linee di indirizzo ministeriali e governative, nel segno della maggiore finalizzazione istituzionale dell'attività legale e del contenimento dei costi esterni, oltre che dell'attivazione di sinergie tra avvocature di enti pubblici e della riduzione o eliminazione degli incarichi e consulenze ad avvocati esterni.

Certamente per l'attuazione dei predetti indirizzi sono necessari un adeguamento della componente di personale assegnato e della dotazione strumentale e di risorse per l'aggiornamento professionale.

Sotto altro profilo occorre altresì favorire una più diretta ed autonoma collaborazione ed interazione tra professionisti e medici nell'ottica di un'attività professionale competitiva e di qualità, anche sotto forma di sinergie trasversali tra Enti.

La situazione attuale delle avvocature

Partendo dal rispetto del quadro generale di legge nel quale gli Enti previdenziali, in particolar modo INPS e INAIL, e le correlative Avvocature sono inseriti ed in cui gli Avvocati operano, vanno garantite le potestà professionali ed ordinistiche.

Il principale compito dell'avvocatura è costituito dalla difesa in giudizio dell'Istituto e l'attuale dislocazione sul territorio è funzionale a tale compito innanzi agli Uffici Giudiziari: l'avvocatura generale cura le magistrature superiori (cassazione, corte cost., cons. di stato), le avvocature territoriali sono state costituite in corrispondenza dei distretti delle corti di appello e dei circondari dei Tribunali, in correlazione alle strutture amministrative provinciali di riferimento.

Poiché parimenti importante è anche la funzione consultiva, le avvocature sono state strutturate tenendo anche a riferimento le Strutture amministrative centrali, regionali e provinciali.

Tale articolazione ha consentito ad INPS e INAIL di essere in grado di far fronte alle disposizioni del codice di procedura civile (l'art. 444 sancisce che "le controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie indicate nell'articolo 442 sono di competenza del tribunale, in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione ha la residenza l'attore.... Per le controversie relative agli obblighi dei datori di lavoro e all'applicazione delle sanzioni civili per l'inadempimento di tali obblighi, è competente il Tribunale in funzione di giudice del lavoro, del luogo in cui ha sede l'ufficio dell'ente", così definendo la competenza territoriale dei Tribunali del Lavoro a conoscere delle cause in materia di prestazioni e di contributi e premi) e come tale deve rappresentare l'elemento di fondo anche per la individuazione dei fabbisogni sul territorio.

Appare quindi evidente la necessità, programmandone l'aumento, di confermare l'attuale numero e sistemazione organica dell'Avvocatura, confermandone l'unitarietà e la dislocazione effettiva sul territorio, anche in considerazione dell'aggiuntivo impegno connesso all'attribuzione agli avvocati del governo delle azioni di rivalsa da attivarsi da parte di tutte le Sedi INAIL e INPS.

Qualsiasi disarticolazione ulteriore o diversa da quella attuale, o rivisitazione della dislocazione sul territorio sulla base di presunti indici o rilevazioni, necessariamente incompleti ed in buona parte inattendibili per la peculiarità del tipo di lavoro, come dimostra l'esperienza acquisita, non gioverebbe al buon andamento, alla coerenza, alla trasparenza ed all'imparzialità dell'azione amministrativa, né risponderebbe ai principi di decentramento e di attuazione delle norme antielusive e di controllo in materia previdenziale e nemmeno di quelle previste per le sinergie e convenzioni tra avvocature di enti e per la riduzione dei costi e spese per incarichi e consulenze esterne.

Sinergie ed armonizzazioni tra Avvocature degli Enti.

Il principio cardine per l'esercizio dell'attività del professionista dovrebbe essere quello della responsabilità degli affari legali della Struttura di assegnazione e quello delle competenze, valorizzando l'etica della professionalità.

In tale contesto, occorre con fermezza ribadire che il raggiungimento di obiettivi di contenimento del contenzioso per effetto dei piani programmati dall'Ente negli anni precedenti, non deve costituire paradossalmente un aspetto di debolezza o di depauperamento o abbandono per le sedi amministrative ed avvocature territoriali virtuose.

Nella prevista logica di razionalizzazione, confronto e sinergie tra amministrazioni è evidente che la maggiore efficienza è correlata all'adeguata articolazione orizzontale dei professionisti e medici nell'ambito delle Strutture territoriali.

Le prerogative della funzione professionale legale comportano la necessità di considerare la non surrogabilità di alcune delicate funzioni, che non possono essere svolte da avvocati non a conoscenza della realtà delle singole Sedi; infatti le attività di consulenza e di assistenza sono di tale complessità da non poter essere facilmente delegate ad altri avvocati, anche perché tutti gli Uffici giudiziari e gli Enti pubblici e privati di riferimento sono dislocati ed organizzati a livello provinciale, ove quindi si svolge l'effettiva attività decentrata.

Per le udienze occorre urgentemente un discorso di maggiore attenzione anche ai fini dell'attività di lavoro, atteso che l'attivazione di sinergie, soprattutto con INPS, comporterà inevitabilmente un ulteriore aggravio del peso delle giornate impegnate in udienza, oltre a far fronte a maggiori distanza e numero degli Uffici Giudiziari del circondario di Tribunale.

Si ricorda che l'Avvocatura è stata capace di accollarsi lavoro aggiuntivo, consentendo di eliminare, in molte regioni, e di ridurre quasi dovunque il ricorso ad avvocati esterni, risultando la categoria professionale che maggiormente ha risposto alle indicazioni strategiche del settore pubblico (vedasi obiettivi su riduzione del contenzioso ed incassi da rivalse), intendendo collaborare all'ulteriore riduzione di spese per attività e consulenze esterne nel rispetto delle prescrizioni di legge.

* * * *

AVVOCATI, TECNICI E MEDICI: SINERGIE TRA ENTI PREVIDENZIALI.

1. AVVOCATURE. LA NORMA DI LEGGE. I RAPPORTI TRA GLI ENTI E LE AVVOCATURE ISTITUITE AL LORO INTERNO.

La legge n.388/2000 (legge finanziaria per l'anno 2001) ha introdotto delle norme riguardanti le Avvocature degli Enti pubblici che gestiscono forme di previdenza e assistenza obbligatorie destinate ad innovare profondamente la previgente disciplina del settore.

In particolare, il comma 16 dell' art. 69 così dispone. *“Gli enti pubblici, che gestiscono forme di previdenza e assistenza obbligatorie, affidano l'attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza alle avvocature istituite presso ciascun ente”.*

Da un punto di vista interpretativo la norma non presenta particolari difficoltà, rilevato che essa individua chiaramente le attività oggetto dell'affidamento (consulenza legale, difesa e rappresentanza dell'Ente), nonché i soggetti che quelle attività dovranno svolgere (appunto le Avvocature c.d. “interne”).

Ciò premesso, non può disconoscersi che dall'affermazione del cennato principio discende per le Avvocature degli Enti “previdenziali” la conseguenza, certamente non secondaria, che la loro esistenza viene per la prima volta riconosciuta a **livello di normativa primaria e, soprattutto, attraverso una corretta denominazione** (appunto, “le avvocature”), che sostituisce quella usata in precedenza di “ruolo professionale” (artt. 15 e 16 legge n. 70/1975 ed art. 26 D.P.R. n. 411/76).

Ritornando all' esame della disposizione introdotta dalla legge finanziaria, va osservato che i vantaggi derivanti da una simile forma di integrazione e collaborazione tra gli Enti sono rappresentati sia dall'assicurazione di un elevato grado di professionalità dell' attività posta in essere, atteso che la stessa è svolta pur sempre da un'Avvocatura “specializzata” istituzionalmente nel settore della previdenza e dell'assistenza obbligatorie, sia dalla oggettiva riduzione delle spese e dei costi gestionali per i bilanci degli Enti che si avvarranno delle Avvocature di altri Enti del comparto.

Lo strumento scelto dal legislatore del 2000 per realizzare le predette forme di integrazione tra gli Enti è quello della convenzione e ciò sul presupposto che, trattandosi di mezzo alquanto flessibile, è il più idoneo a disciplinare aspetti specifici quali quelli organizzativi, normativi ed economici.

Va peraltro evidenziato che il fenomeno dell'affidamento discrezionale di una attività legale di difesa e rappresentanza di un Ente pubblico ad Avvocature non appartenenti allo stesso era già noto al nostro ordinamento giuridico, come testimonia il precedente normativo di cui all' art. 43 del citato R. D. n. 1611/33 che prevede che *“l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa...di amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza dello Stato...”*.

Per espressa volontà legislativa le convenzioni “de quibus” — che, nonostante il silenzio della norma, rimangono pur sempre convenzioni tra Enti — sono a titolo oneroso, dovendosi prevedere un compenso per l’attività svolta dall’Avvocatura affidataria.

In particolare, nella legge n. 70/1975 gli Avvocati degli enti pubblici di cui all’art. 1 della predetta normativa (e, quindi, anche quelli degli Enti che gestiscono forme di previdenza ed assistenza obbligatorie) venivano fatti rientrare — e, quindi, definiti — tra gli appartenenti al “*ruolo professionale... i quali..., si assumono, a norma di legge, una personale responsabilità di natura professionale e per svolgere le loro mansioni devono essere iscritti in albi professionali (art. 15) ...per i quali è richiesto il titolo di laurea ...*” (art. 16).

Nel decreto legislativo n. 29/93 all’art. 45, comma tre (come sostituito dall’art. 1 del decreto legislativo n. 396/97), gli Avvocati vengono individuati come “**figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti... che comportano l’iscrizione ad albi**”.

La legge professionale (art. 3, comma 3, R.D.L. n. 1578/33) prevede “**avvocati e procuratori degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualunque modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma**”; mentre una definizione specifica (cioè relativa ai soli Avvocati degli enti previdenziali) risulta essere quella contenuta nel comma 16.

Il comma 16 si chiude con una disposizione di carattere finanziario che vieta che il trattamento giuridico ed economico dei soggetti in questione comporti degli oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

2. SINERGIE TRA AVVOCATURE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI. I RAPPORTI “CONVENZIONALI” TRA ENTI DIVERSI.

La seconda parte del comma 16 è intimamente connessa alla prima, costituendone il logico corollario, infatti, “*Nei casi di insufficienza o mancanza di avvocature interne la predetta attività può essere assicurata dalle avvocature esistenti presso altri enti del comparto, mediante convenzioni onerose, che disciplinano i relativi aspetti organizzativi, normativi ed economici. Il trattamento giuridico ed economico degli appartenenti alle avvocature costituite presso gli enti è disciplinato dai rispettivi contratti collettivi nazionali di lavoro e comunque senza oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato*”

Il legislatore del 2000, preso atto della diversità di situazioni esistenti sul territorio nazionale per ciò che riguarda gli Enti “previdenziali” — Enti privi di una propria Avvocatura, Enti dotati di un servizio legale solo a livello centrale, Enti provvisti di uffici legali solo a livello distrettuale, Enti con uffici legali in tutte le province — ha inteso disciplinare anche le ipotesi in cui per qualche Ente il principio generale di cui alla prima parte del comma non potesse trovare applicazione, prevedendo, al fine, la possibilità che l’attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza sia assicurata dall’Avvocatura di un diverso Ente del comparto.

3. SINERGIE E INTERAZIONI TRA LEGALI, MEDICI E TECNICI; ALL’INTERNO DELL’ENTE E TRA ENTI. CORRELAZIONI CON I SERVIZI ISPETTIVI.

Si segnala la norma di cui all’art. 57 della legge n. 144/99 (c.d. “collegato sul lavoro” alla finanziaria per l’anno 2000), che ha attribuito al Governo la delega ad emanare, entro dodici mesi dall’entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi diretti a riordinare gli Enti di previdenza ed assistenza, attenendosi ad alcuni principi e criteri direttivi quali il contenimento delle spese di funzionamento e dei costi organizzativi e gestionali, anche attraverso l’utilizzo in comune di strutture operative specializzate (lett. n) e la promozione delle sinergie tra gli enti (lett. o).

Tuttavia, è nei lavori preparatori del citato art. 57 che la disposizione di cui trattasi trova il proprio precedente — anche sotto il profilo letterale — più immediato: in data 11.3.99 il Senato della Repubblica, in sede di approvazione del disegno di legge che nel testo definitivo sarebbe diventato il nuovo art. 57, deliberò un ordine del giorno che impegnava il Governo “**a prevedere in modo**

particolare la possibilità che le avvocature dei singoli enti possano provvedere alla consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio per il complesso degli enti pubblici di previdenza ed assistenza e che tali forme di integrazione dei servizi possano riguardare anche altri settori, quali quelli sanitari

In tal modo, oltre al rispetto dei principi di economicità e di efficienza di cui all'art. 1 della legge n. 241/90 e delle direttive di cui all'art. 57 della legge n.144/99, verrebbe ad essere attuato anche il principio generale di buon andamento della Pubblica Amministrazione affermato dall'art. 97 della Costituzione.

Peraltro, anche nel già citato art. 57 della legge n. 144/99 si faceva riferimento al limite di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato per il trattamento giuridico ed economico dei soggetti in questione.

Sul versante interno, dunque, gli avvocati non sono solo legati ai compiti connessi alla cartolarizzazione, bensì al contenzioso ed alla consulenza, oltre che al coinvolgimento in obiettivi strategici e prioritari dell'Ente, connessi all'attuazione del sistema prevenzionale e di sicurezza sul lavoro, mediante le azioni di regresso, e del recupero delle erogazioni assicurative mediante le azioni di surroga.

Obiettivi vari e rilevanti che sono stati raggiunti proprio grazie all'intrinseca capacità di flessibilità ed adattamento organizzativo dei singoli avvocati, soprattutto al tipicamente produttivo livello di Sede provinciale, pilotati dalle responsabilità professionali che su di essi ricadono.

Laddove l'Unità amministrativa (ad es. la Sede) e le varie funzioni: legali, medico-legali, professionali, ispettive ed amministrative hanno un'orbita territoriale omogenea di riferimento (Tribunale, Procura della Repubblica, INPS, ASL, DPL, Provincia, Prefettura, Patronati, Associazioni di categoria, OO.SS., ecc.), consegue un circoscritto e virtuoso percorso garantito dalle responsabilità, istituzionali, amministrative e professionali.

4. PROPOSTA DI ATTUAZIONE DI SINERGIE TRA ENTI.

In effetti, nelle Strutture provinciali in cui è articolato l'Istituto, l'attività può essere svolta in conformità ad un effettivo ed operativo decentramento, in raccordo con l'attività quotidiana di ogni avvocato, di confronto istituzionale con gli Uffici giudiziari e con gli Enti territoriali, di controllo amministrativo, di informazione, parere ed indirizzo, in armonizzazione con le strutture legali e medico-legali INPS, costituendo punto di riferimento anche per servizi ispettivi coordinati, ma anche coinvolgendo le competenze professionali dei tecnici.

Un sistema che voglia potenziare le prerogative di ente tecnico e specialistico, estensibili agli altri Enti previdenziali sul territorio, ha bisogno certamente di meccanismi regolativi, ma ha necessità soprattutto di capacità decisionale, efficienza e tempestività, che sono strettamente connesse alla partecipazione produttiva ed organizzativa dei singoli professionisti e dei medici e delle interazioni tra gli stessi nell'interesse dell'ente.

Il sistema si conformerà al recente decreto legislativo del 2006 sui principi fondamentali in materia di Albi e professioni che, all'art.2, libertà professionale, sancisce che "l'esercizio dell'attività professionale in forma di lavoro dipendente si svolge secondo specifiche disposizioni normative che assicurino l'autonomia del professionista", precisando che oltre a tali principi, "restano fermi quelli riguardanti specificamente le singole professioni".

Pertanto, da una parte, non dovrà perdersi, ma anzi rafforzarsi, il già esistente raccordo strutturale e funzionale tra medici e legali, ferme restando le rispettive posizioni ordinamentali, con riferimento all'attività di consulenza e contenzioso esercitata presso le Sedi; dall'altra, potrà favorirsi un'interazione con altri professionisti tecnici, mediante la preposizione funzionale di professionisti per ciascuna Sede o di un nucleo di essi per Sedi limitrofe, anche con il compito di interfacciare, ove del caso, l'eventuale necessità di intervento di altro tecnico specialista nelle diverse materie da trattare.

In linea di principio, le attività delle varie consulenze ben possono estrinsecarsi, secondo le prerogative ordinamentali, organizzative o funzionali di lavoro in essere, salvaguardando diritti individuali su status, sede di lavoro, assegnazioni, trasferimenti, distacchi e missioni.

In concreto, potrebbe ipotizzarsi, in un'ottica di sistema, l'attuazione di sinergie mediante la cogestione da parte delle Avvocature provinciali degli affari legali delle Sedi, connessi alle attività di contributi e premi (in collaborazione con agli ispettori); contenzioso sanitario (in collegamento diretto con i medici); consulenza, contenzioso, recupero crediti, avvalendosi dei servizi ispettivi di entrambi gli enti e della collaborazione dei tecnici di entrambi gli enti.

Attività di governo delle azioni di rivalsa (surroghe inail e inps. regressi) e prevenzione (in collaborazione con ispettori, medici e tecnici): consulenza e contenzioso.

ASSOCIAZIONE AVVOCATI INAIL
LA SEGRETERIA

Confservizi**Nota di Confservizi sulla riforma degli enti previdenziali**

(Audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme di previdenza ed assistenza sociale del 13 giugno 2007)

L'obiettivo di razionalizzare gli strumenti istituzionali di *governance* della Previdenza obbligatoria non è nuovo: la problematica venne in rilievo con la legge delega 24.12.1993 n. 537 (art. 1, co. 32) solo parzialmente attuata con l'adozione del decreto delegato 30.6.1994 n. 479 in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza.

Oggi tale problematica ritorna di attualità ed assume particolare rilievo alla luce del programma di Governo attualizzato.

In tale contesto si pone l'"Indagine conoscitiva sulla situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e sulle eventuali proposte" in corso presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, indagine che *"ha lo scopo di verificare quale sia l'attuale situazione organizzativa e gestionale degli enti di previdenza pubblici, al fine di valutare eventuale ipotesi di riforma normativa. In particolare, si intende verificare se sia possibile, ed entro quali limiti, prospettare ipotesi di razionalizzazione a livello organizzativo e gestionale idonee a favorire il processo di unificazione di tali enti in un unico istituto di previdenza pubblico, nell'ambito del processo di riordino e razionalizzazione degli enti previdenziali"*.

Appare quindi riduttiva l'immagine giornalistica emersa con insistenza, tendente a presentare l'iniziativa come un puro e semplice contenimento della spesa corrente, anche se questo aspetto resta importante. Un intervento serio e razionale, oltre che efficace, deve prendere le mosse dalla rimozione dei problemi strutturali del sistema.

Essi attengono principalmente a tre questioni:

- la permanente confusione fra previdenza e assistenza;
- la diversità di problematica tra le varie forme di lavoro;
- la pletoricità e talvolta la sovrapposizione di soggetti funzionali.

La proposta di Confservizi tende a dare risposta adeguata a tali questioni. Ovviamente resta escluso l'INAIL per la sua specifica funzione di prevenzione ed assistenza infortunistica, che implica modalità operative e di approccio del tutto autonome.

Il modello più logico e di più semplice realizzabilità è quello dell'Ente holding con tre agenzie specializzate.

Presso l'Ente holding andrebbero allocate le funzioni "trasversali" che prescindono dalla "specialità" della funzione istituzionale, mentre tali funzioni andrebbero allocate in agenzie di settore che, nello svolgere le loro funzioni, si avvalgono dei servizi resi dalla Holding, quindi molto più agili.

Le Agenzie di settore sarebbero così ripartite:

1. Per il lavoro dipendente privato e pubblico (oggi INPS e INPDAP);
2. Per il lavoro autonomo (oggi INPS);
3. Per l'assistenza e le politiche attive del lavoro (ammortizzatori sociali, azioni per il reinserimento al lavoro coinvolgendo le competenze dell'ISFOL e di Italia Lavoro, pensioni al minimo, assegni familiari, maternità, ecc.).

Ciascuna Agenzia avrebbe autonomia di bilancio.

Nell'Ente holding si allocherebbero:

- Servizi informativi e URP;
- Medicina legale;
- Statistico attuariale;
- Servizio Ispettivo;
- Legale e recupero crediti;
- Formazione e pubblicazioni;
- Partecipazioni;
- Patrimonio immobiliare;
- Funzioni di audit (legge 231)
- Contenzioso amministrativo;
- Ruolo unico del personale dipendente.

L'Ente holding redigerebbe un bilancio proprio e quello consolidato. Analogo modello, con i necessari aggiustamenti, va realizzato nella struttura periferica, che dovrà necessariamente essere integrata onde consentire la gestione dello "Sportello Unico".

Per quanto riguarda gli Organi, essi sarebbero:

- Presidente;
- Amministratore delegato;
- Consiglio di amministrazione (formato dalle rappresentanze sociali o istituzionali specifiche per le Agenzie, mentre per l'Ente holding è formato da soggetti indicati dal Governo e dal Parlamento);
- Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (soltanto per l'Ente holding e formato dalle rappresentanze sociali);
- Collegio sindacale.

Il Magistrato della Corte dei Conti potrebbe restare soltanto presso l'Ente holding.

Tale modello avrebbe il pregio di assicurare trasparenza contabile e di poter entrare in funzione subito e gradualmente.

Infatti, mentre l'integrazione e la reingegnerizzazione dei Sistemi informativi potrebbe richiedere più tempo, nulla vieta di integrare subito le altre funzioni trasversali.

A tal proposito non vale affermare che tale obiettivo non richiede l'accorpamento degli Enti esistenti, dal momento che a tutt'oggi, malgrado l'esistenza di leggi e normative che consentono tali aggregazioni funzionali (le c.d. sinergie), non si è riuscito a realizzarle proprio per l'affermarsi di resistenze istituzionali.

Tali resistenze verrebbero meno ove si creasse un Ente holding istituzionalmente deputato ad assumersi le funzioni cosiddette trasversali e a programmare quelle di non immediata realizzazione.

VANTAGGI CHE SI POSSONO REALIZZARE SUBITO

- Economie di scala;
- Contrazione costi strumentali e di personale da riallocare, ove occorra, nell'ambito del sistema;
- Estensione delle strutture territoriali abilitate come "Sportello Unico",
- Incremento e generalizzazione dell'attività ispettiva;
- Formazione interdisciplinare del Personale con maggiori possibilità di mobilità;
- Unificazione e razionalizzazione dei Servizi professionali;

- Incremento delle funzioni di documentazione e di comunicazione *on line*;
- Incremento attività di Service per la PA, finalizzata all'abbattimento dei costi di gestione;
- Semplificazioni ed omogeneizzazioni procedurali.

MENTRE SONO DI PROSPETTIVA E DA REALIZZARE IN ITINERE

- La realizzazione di un sistema informativo unico ed integrato nella rete della PA;
- La riprogettazione del sistema contributivo secondo principi di equità e generalità;
- Il superamento delle frammentazioni gestionali e delle "nicchie di privilegio";
- La realizzazione di un sistema di contabilità industriale e la individuazione dei costi effettivi distinti per singole prestazioni nonché dell'ammontare dell'autofinanziamento del sistema tramite un controllo non esterno sull'attività e sui costi del sistema dei Concessionari;
- Un supporto informativo, *super partes*, del Sistema di Previdenza Complementare con relativa attività di Service.

Ed infine va rilevato che la valutazione in ordine all'opportunità di procedere su tale integrazione non può tener conto esclusivamente del grado di soddisfazione contingente degli appartenenti alle singole categorie, ma piuttosto della prospettiva integrata ed integrale del sistema di Previdenza sociale ristrutturato secondo principi di solidarietà intercategoriale.

