Istituto Nazionale
Previdenza Sociale

Ufficio Legislativo□
□
Coordinamento Generale□
Legale□
□
Presidio contenzioso e□
recupero crediti□
□
Direzione Centrale□
Approvvigionamenti Logistica e Gestione Patrimonio□
□
Direzione Centrale□
delle Prestazioni□
□
Direzione Centrale□
Prestazioni a Sost. del Reddito□
□
Direzione Centrale□
delle Entrate Contributive□
□
Direzione Centrale□
Organizzazione□
□
Direzione Centrale□
Sviluppo e Gestione risorse umane□
□
Direzione Centrale□
Sistemi Informativi e Telecomunicazioni□

Roma, 15 Dicembre 2006

Circolare n. 146

Ai Dirigenti centrali e periferici
Ai Direttori delle Agenzie
Ai Coordinatori generali, centrali e periferici dei Rami professionali
Al Coordinatore generale Medico legale e Dirigenti Medici

e, per conoscenza,

Al Presidente
Ai Consiglieri di Amministrazione
Al Presidente e ai Membri del Consiglio di Indirizzo e Vigilanza
Al Presidente e ai Membri del Collegio dei

Sindaci
Al Magistrato della Corte dei Conti delegato all'esercizio del controllo
Ai Presidenti dei Comitati amministratori di fondi, gestioni e casse
Al Presidente della Commissione centrale per l'accertamento e la riscossione dei contributi agricoli unificati
Ai Presidenti dei Comitati regionali
Ai Presidenti dei Comitati provinciali

Allegati 4

OGGETTO: ||Regolamento di Autotutela, approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 275 del 27 settembre 2006.|||

SOMMARIO: *Regolamento di Autotutela, approvato dal Consiglio di Amministrazione con deliberazione n. 275 del 27 settembre 2006.*

Con Deliberazione n. 275 del 27 settembre 2006 il Consiglio di Amministrazione ha approvato il "*Regolamento recante disposizioni in materia di autotutela*" (All. 1) in linea con le nuove disposizioni contenute nella legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni, e con la Direttiva della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per la Funzione Pubblica - del 17 ottobre 2005 in materia di annullamento d'ufficio (All. 2).

Sono soggetti al Regolamento tutti i procedimenti amministrativi che rientrano nella competenza istituzionale dell'Istituto, attivati d'ufficio o su istanza di parte.

L'esercizio del potere di autotutela presuppone necessariamente l'adozione di provvedimenti definitivi di competenza dell'Istituto, pienamente efficaci, dei quali, in funzione di riesame, si intende verificare la legittimità o la regolarità. In particolare, l'autotutela non riguarda le attività amministrative svolte prima dell'emanazione del provvedimento e connesse all'accertamento dei requisiti e della completezza della documentazione.

1. Obiettivi dell'autotutela

L'autotutela amministrativa si pone quale principio generale dell'azione amministrativa, orientata al perseguimento dell'economicità, efficacia, trasparenza, ragionevolezza e proporzionalità; essa ha lo scopo di verificare la legittimità e l'opportunità dell'azione amministrativa, nonché di garantire l'efficacia degli atti amministrativi precedentemente emanati dalla P.A. nell'esercizio dei suoi poteri inerenti alla funzione attiva.

Il ricorso all'autotutela trova la propria disciplina all'art. 21-nonies della citata legge 241/1990 (All. 3) come modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15. Di particolare rilievo è inoltre, l'art. 1, comma 136 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 - Legge finanziaria 2005 (All. 4) - che ha potenziato tale istituto, prevedendo

modalità per l'annullamento di ufficio di provvedimenti amministrativi illegittimi, "*anche se l'esecuzione degli stessi sia ancora in corso",* per il perseguimento dell'interesse pubblico finalizzato a conseguire risparmi o minori oneri finanziari per le amministrazioni pubbliche.

In tale nuovo contesto normativo l'esercizio dell'autotutela rappresenta un importante strumento finalizzato a evitare o eliminare vizi ed altre incongruenze degli atti e provvedimenti emanati derivanti da errori, materiali o di calcolo, su dati anagrafici o dovuti a mancanza di documentazione successivamente sanata anche nella considerazione di realizzare maggiori risparmi e/o minori oneri per l'Amministrazione, conseguenti alla rilevazione tempestiva e sistematica di eventuali decisioni erronee e/o illegittime.

Pertanto una concreta applicazione consentirà all'Istituto di migliorare significativamente il rapporto con i propri utenti, improntando l'attività a criteri di certezza e qualità dell'azione amministrativa nonché di ridurre l'incidenza del contenzioso, amministrativo e giudiziario relativo a tutte le attività di competenza dell'Istituto.

2. Ambito di applicazione del Regolamento di autotutela (art. 1)

Il Regolamento disciplina le modalità di riesame in autotutela dei provvedimenti amministrativi di competenza dell'Istituto ritenuti illegittimi, con riferimento ai seguenti aspetti:

1) Annullamento d'ufficio, che consente la perdita di efficacia, con effetto retroattivo, dell'atto affetto da uno o più vizi di legittimità;
2) Rettifica, finalizzata ad eliminare negli atti incongruenze derivanti da meri errori materiali o di calcolo, inesattezze o incompletezza della documentazione necessaria per il riconoscimento di un diritto o di una prestazione;
3) Riesame in sede di precontenzioso, per definire una vertenza già avviata, al fine di evitare l'ulteriore aggravio della procedura di contenzioso;
4) Convalida del provvedimento, che opera in tutti i casi in cui l'Amministrazione ritenga di dover eliminare vizi e manchevolezze procedimentali per consentire all'atto originariamente adottato di spiegare i suoi effetti.

3. Presupposti del procedimento

In presenza di elementi che inducano a ritenere viziato l'atto di concessione di una prestazione o di riconoscimento di un diritto, o comunque di assoggettare un provvedimento dell'Istituto a riesame, il soggetto responsabile, come individuato in base al successivo punto 4, dovrà tenere conto dei presupposti previsti dal Regolamento a base delle eventuali azioni da intraprendere in via di autotutela.

In particolare, esaminato l'atto o gli atti sottoposti alla sua attenzione, il responsabile dovrà accertare:

- natura del vizio dell'atto;
- tipologia di provvedimento da emanare (rettifica; annullamento d'ufficio;

convalida, riesame in sede di contenzioso);
- sussistenza delle ragioni di interesse pubblico e dell'Istituto;
- affidamento delle parti private destinatarie dell'atto oggetto di riesame, tenendo conto del tempo trascorso dalla sua adozione.

4. Responsabile del procedimento (art.2)

Il Regolamento ha individuato la funzione di responsabile del procedimento di autotutela in capo al Direttore centrale o al Direttore della Sede, presso cui opera l'unità organizzativa che ha emanato il provvedimento oggetto di riesame.

Il responsabile del procedimento attiverà la procedura di autotutela su proposta del dirigente o del funzionario dell'unità organizzativa direttamente responsabile del procedimento relativo all'atto emanato, nonché su segnalazione di chiunque vi abbia interesse.

L'istruttoria è curata dall'ufficio o unità organizzativa che ha emanato l'atto oggetto di riesame che si avvale della consulenza, ove ritenuto necessario, dell'Ufficio legale.

Sarà particolare cura dei dirigenti e funzionari segnalare, con la massima tempestività, al Direttore centrale o al Direttore della Sede di avviare procedimenti di autotutela in relazione ad atti e provvedimenti di competenza delle singole strutture.

5. Comunicazione di avvio del procedimento. Intervento nel procedimento

L'adozione degli atti in autotutela avviene all'esito di un procedimento che prende avvio:
- d'ufficio;
- su iniziativa di chiunque vi abbia interesse.

L'atto di avvio del procedimento di autotutela deve essere comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e agli eventuali controinteressati facilmente individuabili.

La comunicazione di avvio del procedimento non arresta né sospende i termini per la proposizione dei ricorsi in via amministrativa o giudiziaria, considerata la facoltà dell'interessato di agire con tutti i mezzi previsti dalla legge a tutela dei suoi diritti o interessi.

Oltre al destinatario del provvedimento e ai cointeressati, hanno facoltà di intervenire nel procedimento gli Enti di Patronato, i soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui il provvedimento possa arrecare un pregiudizio.

Gli atti di intervento dovranno pervenire in un termine congruo dall'avvio del

procedimento e quelli pervenuti in ritardo saranno presi in considerazione soltanto se non ne derivi aggravio nell'iter del procedimento stesso o di altri procedimenti in trattazione presso la medesima Unità Organizzativa.

I soggetti legittimati ad intervenire nel procedimento possono altresì presentare memorie scritte e documenti che l'Amministrazione ha l'obbligo di valutare, ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

a) Annullamento (art. 6)

Il provvedimento di annullamento, d'ufficio o ad iniziativa di parte, sarà adottato in presenza di un vizio di legittimità del provvedimento (es. violazione di legge, incompetenza), sussistendo le ragioni di interesse pubblico.

L'individuazione dei presupposti giuridici che giustificano l'eliminazione dell'atto, consiste, dunque, nel riconoscimento del vizio di legittimità, con l'indicazione della normativa (di livello legislativo o regolamentare), corredata anche da eventuali interpretazioni giurisprudenziali, circolari o pareri emanati nell'ambito di attività consultive o di controllo.

Fermo il presupposto generale dovuto all'adozione di un provvedimento illegittimo, per l'annullamento in funzione di autotutela, il Regolamento richiede siano considerate:
- le "*ragioni di interesse pubblico che giustifichino l'annullamento del provvedimento*" (art. 6, comma 1, lett. b),
- un ragionevole limite temporale dall'emanazione del provvedimento e l'assenza di situazioni giuridiche consolidate in favore degli interessati (art. 6. comma 1, lett. c), nonché
- gli "*interessi dei destinatari e dei controinteressati*" (art. 6. comma 1, lett. d).

L'interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento va, pertanto, valutato con riferimento alle finalità ed agli obiettivi connessi alla funzionalità ed attività dell'Istituto, tra cui risulta di primaria importanza il contenimento del contenzioso.

Lo stesso va, nondimeno, contemperato con l'analisi degli interessi privati coinvolti nella vicenda, occorrendo una valutazione di preminenza dell'interesse pubblico sulla qualificata posizione del privato, consolidatasi nel tempo; non costituisce, infatti, presupposto sufficiente, per l'annullamento di un atto, l'illegittimità dello stesso occorrendo, infatti, in aggiunta, una valutazione di preminenza dell'interesse pubblico che non può identificarsi nell'esigenza di mero ripristino della legalità violata.

Uno dei fattori che anzitutto potrà orientare la scelta è costituito dal possibile risparmio ottenibile per l'Istituto, ponderato con l'entità del sacrificio eventualmente richiesto ai privati, secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La dimostrazione dell'interesse pubblico e del risparmio per l'Istituto potrà essere fornita attraverso uno schema, anche sintetico, da cui emergano gli oneri finanziari

dell'attuazione della proposta di annullamento, eventualmente in confronto a quelli derivanti dalla mancata attivazione dell'autotutela, con riferimento al sacrificio richiesto al privato ed ai costi di un possibile contenzioso amministrativo e/o giudiziale per l'Istituto.

A riguardo, le disposizioni sull'Istruttoria del Regolamento (art. 4 comma 2, lett. e), precisano che l'analisi dei maggiori risparmi o dei minori oneri finanziari potrà avvenire attraverso l'esame dei seguenti elementi: a) rilevanza economica della pretesa; b) probabilità dell'instaurazione del contenzioso; c) probabilità della soccombenza dell'Amministrazione convenuta in giudizio; d) costi del contenzioso, ripartiti in fase di ricorso amministrativo e ricorso giudiziario, spese legali, maturazione di interessi, oneri per il funzionamento e l'attivazione della potestà decisionale dei Comitati, dell'attività di difesa e patrocinio legale dell'Istituto; e) entità e la sopportabilità del sacrificio richiesto ai privati interessati all'atto oggetto di riesame.

La valutazione delle condizioni per l'esercizio del potere di autotutela dovrà, poi, essere condotta con ancora maggiore prudenza quando sia decorso un considerevole lasso di tempo dall'emanazione dell'atto che attenua la concretezza e l'attualità dell'interesse pubblico alla rimozione dell'atto stesso.

In questo senso il Regolamento considera il presupposto temporale dell'annullamento, quando richiede il trascorrere di "*un ragionevole limite temporale dall'emanazione del provvedimento*" e l' "*assenza di situazioni giuridiche consolidate in favore degli interessati*" (art. 6, comma 1, lett. c).

Il tempo trascorso dall'emanazione dell'atto, determina, infatti, per il destinatario, il legittimo affidamento sulla conformità alle norme giuridiche del provvedimento emanato, ossia sulla conformità a legge della situazione di fatto che lo riguarda, consolidando, quanto maggiore è il tempo trascorso, la sua posizione giuridica.

La ragionevolezza del termine andrà valutata di volta in volta, oltre che in relazione al tempo anche in considerazione del grado di illegittimità del provvedimento, della graduazione degli interessi pubblici e privati in gioco, ecc.

L'Amministrazione potrà, infine, procedere all'annullamento anche nel caso in cui l'esecuzione dei provvedimenti sia ancora in corso, applicando quanto previsto dall'art. 1, comma 136 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, in questo caso al fine di conseguire risparmi o minori oneri finanziari (art. 6, comma 2).

Nel caso in cui il valore economico dell'azione di autotutela ecceda complessivamente la somma di 5000 euro, ai fini dell'adozione del provvedimento finale, il Direttore della Sede responsabile del provvedimento acquisisce l'assenso del Direttore Regionale che deve essere rilasciato nei termini utili alla conclusione dell'istruttoria.

Si considera acquisito l'assenso del Direttore Regionale anche nel caso di mancata comunicazione esplicita di diniego.

L'importo stabilito nel caso in esame corrisponde ai limiti stabiliti per i Direttori di Sede per la valutazione dell'antieconomicità dell'azione di recupero dei crediti (si veda delibera del C.d.A. n. 210 del 190 febbraio 1998 e Circolare 3 aprile 1998, numero 74).

La procedura di annullamento prevede un riesame dell'atto emanato il cui esito sarà l'eliminazione del provvedimento precedentemente adottato, con il conseguente venir meno del rapporto sorto in base ad esso. Successivamente potrà essere emanato un nuovo atto, immune da vizi, sostitutivo del precedente.

In considerazione dei molteplici aspetti di carattere tecnico giuridico, e della delicatezza delle analisi che l'istruttoria comporta, è possibile, come previsto dall'art. 4 comma 1 del Regolamento, avvalersi della consulenza dell'Ufficio legale.

b) Rettifica (art. 7)

Qualora in fase di verifica emergano errori materiali o di calcolo, errori su dati anagrafici, mancanze di documentazione, successivamente sanata non oltre i termini di decadenza, il responsabile del procedimento rivede il proprio operato correggendo gli errori in cui sia eventualmente incorso, e ciò anche al fine di evitare la proposizione di un eventuale ricorso agli organi competenti.

La rettifica in questo senso consente risparmi immediatamente valutabili per l'amministrazione evitando un inutile contenzioso per l'Istituto, soprattutto con riferimento a casi in cui l'istruttoria non sia particolarmente complessa e l'errore sia di facile rilevabilità riguardando vizi formali e procedimentali che non indicono sul contenuto dell'atto.

Non rientrano nel campo di applicazione della rettifica, invece, tutte le richieste in cui si portano a conoscenza dell'amministrazione elementi sopravvenuti rispetto all'emanazione dell'atto, non indicati al momento della prima domanda.

c) Convalida (art. 6 comma 3)

Nel caso in cui risulti opportuno un intervento correttivo-adeguativo, ad esempio attraverso eliminazione, aggiunta, o sostituzioni di parti del provvedimento, il responsabile del procedimento procederà alla convalida dell'atto per renderlo conforme all'interesse pubblico curato.

A tale riguardo l'art. 6 comma 3 del Regolamento prevede la convalida del provvedimento annullabile, "con salvaguardia degli effetti già prodotti, valutando la durata ragionevole del tempo trascorso e la sussistenza dell'interesse dell'Istituto".

L'ambito operativo della convalida si rivela, in particolare, idoneo ad eliminare parti viziate del provvedimento, ovvero ad integrare la motivazione insufficiente dell'atto, alla correzione di contrasti tra motivazione e dispositivo, all'eliminazione di clausole invalidanti.

Altri casi di convalida potranno, ancora, riguardare il caso in cui l'illegittimità del provvedimento derivi dalla mancata inserzione di clausole di avvisi o altre indicazioni rilevanti, per inserirvele in via di integrazione successiva, o, infine, per una loro sostituzione con altre valide nell'ipotesi in cui quelle invalide, se eliminate dall'atto, ne snaturino la portata contenutistica e funzionale.

d) Riesame in sede di precontenzioso (art. 8)

Nei casi in cui sia stato già proposto ricorso amministrativo, il Direttore centrale o il Direttore di Sede, ove rilevi elementi che comportino l'annullamento d'ufficio o la rettifica dell'atto potrà procedere alla sua riforma, salvo che il ricorso risulti già assegnato per la decisione al competente Comitato, attraverso il suo inserimento all'ordine del giorno inviato congiuntamente all'avviso di convocazione della riunione in cui il medesimo ricorso dovrà essere deciso.

Il procedimento di riesame in sede di precontenzioso consente a tal fine un'ulteriore occasione di risparmio per l'amministrazione attraverso la prevenzione del contenzioso, ma evita anche al privato l'attesa della decisione sul ricorso con i conseguenti rischi di prescrizione del diritto.

6. Motivazione e contenuto del provvedimento. Comunicazioni (art. 5)

Particolare rilievo il Regolamento ha inteso attribuire alla motivazione e contenuto del provvedimento di autotutela.

Il procedimento si conclude con l'emanazione, da parte del Direttore centrale o del Direttore della Sede, di un provvedimento, contenente l'indicazione: dell'Ufficio responsabile; del provvedimento oggetto di annullamento, convalida o rettifica; dell'istruttoria compiuta; della motivazione, con l'indicazione degli elementi di fatto e di diritto che hanno determinato la decisione in autotutela; della prestazione o del diritto riconosciuti o disconosciuti in sede di autotutela; del termine e dell'autorità presso la quale può essere presentato un eventuale ricorso.

Del provvedimento deve essere data comunicazione all'interessato e agli altri eventuali controinteressati, enti di patronato, rappresentanti legali, intervenuti nel procedimento.

Particolare cura, in particolare, dovrà essere attribuita agli adempimenti diretti a portare a conoscenza degli interessati gli atti adottati in esecuzione del Regolamento di autotutela ed alla pubblicità del provvedimento finale che dovrà seguire le stesse forme e modalità di pubblicità utilizzate per la comunicazione del provvedimento oggetto di riesame.

7. Termini di conclusione del procedimento di autotutela

L'attività di riesame dell'atto di cui si ravvisi l'annullabilità e/o l'irregolarità è soggetta a particolari termini stabiliti dal Regolamento medesimo.

I termini per la conclusione dei procedimenti sono stati fissati distintamente in ragione della diversa complessità dell'istruttoria.

In relazione all'annullamento d'ufficio i termini non possono eccedere i sessanta giorni dalla data di avvio del procedimento. L'istruttoria deve essere completata entro trenta giorni dalla data della comunicazione dell'avvio del procedimento.

Con riferimento alla rettifica, i termini sono di trenta giorni dal ricevimento della proposta o dell'istanza; la fase istruttoria dovrà, dunque, complessivamente concludersi in tempo utile a consentire l'emanazione del provvedimento finale entro il termine di trenta giorni dall'inizio del procedimento.

Tale specifica previsione è dovuta alla peculiarità del procedimento in rettifica, destinato a individuare e correggere meri errori materiali o di calcolo o altre incongruità facilmente rinvenibili e celermente emendabili, per la cui ultimazione non è richiesta una particolare complessità istruttoria.

Per quanto riguarda la convalida i termini non possono eccedere i sessanta giorni dalla data di avvio del procedimento.

Coerentemente a quanto stabilito all'art. 3, comma 4, i predetti termini sono da considerarsi finalizzati esclusivamente all'obiettivo, perseguito dalla legge 241/1990, di accelerare il procedimento e di pervenire, nei tempi fissati, all'emanazione del provvedimento finale, e non interferiscono né devono essere in alcun modo confusi con i termini fissati dalla legge per altre finalità, quali l'interposizione di ricorsi.

È opportuno rammentare che i termini fissati nel Regolamento sono riferiti esclusivamente all'emanazione del provvedimento finale, dovendo essere considerati atti a rilevanza meramente interna e strumentali rispetto all'adozione del provvedimento finale stesso tutti gli atti relativi all'espletamento dell'istruttoria ed ogni altro adempimento procedimentale.

8. Coordinamento e Monitoraggio (art. 9)

In coerenza con l'assetto organizzativo dell'Istituto il coordinamento dell'applicazione del Regolamento sull'esercizio del potere di autotutela è affidato alle Direzioni Regionali dell'Istituto, alle quali sono trasmessi mensilmente, in via telematica i provvedimenti adottati in autotutela da parte delle Sedi periferiche. (art. 5, comma 3).

Con relazioni semestrali da trasmettere al Presidio unificato ed integrato di monitoraggio del contenzioso le Direzioni Regionali evidenziano le cause dei vizi

degli atti rilevati nonché le misure adottate per migliorare l'efficienza operativa.

Sullo stato di applicazione della disciplina dettata dal Regolamento verranno effettuate periodiche rilevazioni al fine di fornire informazione al Presidio unificato contenzioso e recupero crediti.

9. Responsabilità

Sulla base delle considerazioni svolte si ritiene che, resta in capo alle strutture territoriali il potere/dovere dell'adozione di provvedimenti in autotutela ove, in qualunque momento nel corso dei procedimenti di competenza dell'Istituto, vengano in evidenza vizi o altre irregolarità che possano creare un aggravio del contenzioso per l'Istituto, fermo restando tuttavia la valutazione degli elementi sopra indicati, cui l'adozione di provvedimenti in autotutela è subordinata.

La mancata attivazione, per dolo o colpa grave, degli strumenti consentiti dall'autotutela, comporta, infatti, responsabilità amministrativa e contabile.

10. Strumenti di supporto

A supporto delle attività connesse al procedimento in autotutela sarà a breve disponibile, in ambiente INTRANET, una specifica procedura automatizzata che, in base alle principali tipologie di atti e con l'elaborazione di alcuni modelli, consentirà di gestire in maniera uniforme tutto il processo di autotutela.

Considerato il rilievo che la normativa in esame assume nell'ambito del processo produttivo e sul modo stesso di proporsi all'esterno e al cittadino, si invitano i Direttori a curare la più ampia diffusione della presente circolare e si sollecita altresì la più stretta collaborazione per il raggiungimento delle finalità volute dalla legge 241/1990.

Il Direttore Generale
Crecco

§Allegato 1, §Allegato 2, §Allegato 3, §Allegato 4.