

**INPS**

Istituto Nazionale  
Previdenza Sociale



**Direzione generale**

**Roma, 20 Febbraio 2009**

**Circolare n. 25**

Allegati 4

*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 Commissario Straordinario  
Al Presidente e ai Componenti del Consiglio  
di Indirizzo e Vigilanza  
Al Presidente e ai Componenti 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*

**OGGETTO: |||Iniziative finalizzate alla riduzione del contenzioso giudiziario.  
Utilizzo avvocati domiciliatari e pratica forense. |||**

**SOMMARIO: *Premessa***

- A) Iniziative assunte in materia di riduzione del contenzioso ed efficienza del servizio*
- B) Ulteriori urgenti misure da assumere*
- C) Utilizzazione, in via sperimentale, di avvocati domiciliatari*
  - c1) Formazione di liste provinciali*
  - c2) Procedura per il conferimento degli incarichi e gestione delle pratiche*
  - c3) Equa distribuzione e rotazione degli incarichi*
  - c4) Revoca degli incarichi*
  - c5) Compensi*
- D) Svolgimento della pratica forense presso le Avvocature periferiche.*

## Premessa

Con determinazione n. 4, del 19 gennaio 2009 il Commissario Straordinario ha approvato le linee di intervento, finalizzate al contenimento ed al ridimensionamento del contenzioso giudiziario e amministrativo nell'area legale.

Il fenomeno, infatti, continua ad essere una criticità per l'Istituto, con conseguenze anche di immagine, tanto che la problematica è stata oggetto di ripetuti interventi da parte degli Organi di amministrazione.

Tra le iniziative approvate è previsto, tra l'altro, un nutrito pacchetto di interventi, tra cui:

### **A) Iniziative assunte in materia di riduzione del contenzioso ed efficienza del servizio**

- **Istituzione del presidio organizzativo del contenzioso** in ogni Sede, affidato, nelle zone di maggiore criticità e nelle aree di maggiori dimensioni, ad un Dirigente, nelle restanti Sedi ad un funzionario apicale (circolare n. **124/2005**).
- **Impostazione di un sistema di controllo** delle risultanze delle misure organizzative poste in essere relativamente alla specificità delle singole sedi, e individuazione di appositi indicatori per il monitoraggio dei giudizi definiti, sia con sentenze che con altre modalità, e della percentuale di soccombenza dell'Istituto rapportata alle diverse tipologie di contenzioso.
- **Collegamento telematico con il Ministero della giustizia**, che consente di avvalersi del sistema denominato Polis Web per la consultazione delle informazioni contenute nei registri di cancelleria (stato del procedimento, data delle udienze, etc..) e la visione degli atti in formato elettronico.
- **Creazione di un cruscotto di monitoraggio** per l'analisi dei dati del contenzioso, quale idoneo strumento di controllo del processo produttivo. Tale strumento, oltre alla produzione di statistiche, consente anche di effettuare ricerche mirate sul data base dei giudizi, di rilevare i termini di scadenza per la costituzione in giudizio o per la presentazione di ricorsi in appello, di visualizzare i dati di dettaglio delle singole pratiche e di monitorare **quelle per le quali i termini risultino già scaduti**.
- **Cruscotto "indicatore di complessità e di serialità"**. Si tratta di nuovi strumenti di elaborazione delle informazioni che hanno consentito di generare due diversi indicatori: quello di **complessità**, che scaturisce dalla sintesi ponderata fra i coefficienti attribuiti a dati statistici relativi alle procedure di gestione, e quelli relativi alla complessità processuale, nonché a fattori esterni e logistico-organizzativi. L'indicatore di **serialità** permette l'individuazione, sin dal loro primo manifestarsi, di fenomeni potenzialmente generatori di incremento del contenzioso.
- **Realizzazione di una procedura informatica di omogeneizzazione della modulistica in uso**, in grado di fornire agli uffici legali tutti gli elementi istruttori per la trattazione ottimale delle controversie giudiziarie.

- **Rapporti con l'Agencia delle Entrate.** Si è provveduto a fornire nel corso dell'anno 2007 a tutte le Avvocature la possibilità di accedere alla Banca Dati ipocatastali gestita alla Agenzia delle Entrate al fine di verificare la titolarità in capo ai debitori di cespiti mobiliari su cui far valere le pretese creditorie dell'Istituto.
- **Audit sul contenzioso,** strumento coerente con le nuove esigenze mirate ad una lettura condivisa dei problemi tra Avvocatura e Amministrazione attraverso una specifica attività atta a determinare, tramite indagini per obiettivi, l'adeguatezza e l'aderenza di un processo o di una organizzazione a procedure stabilite, specifiche, standard ed altri requisiti funzionali ed a verificarne la correttezza e piena applicazione.
- **Potenziamento dell'attuale collaborazione tra l'Avvocatura e l'Audit** per verificare le criticità nelle Sedi più onerate di contenzioso e ciò al fine di evidenziare ed esaminare le cause patologiche delle carenze maggiori.
- **Sinergie tra gli uffici legali e amministrativi.** Con la citata circolare n. 124/2005 e con messaggio n. 7017 del marzo 2006, sono state delineate ulteriori linee di intervento per la riorganizzazione dell'area legale, promuovendo una più ampia collaborazione e comunicazione tra le unità di processo. In questa ottica deve essere effettuato un **efficace e reale collegamento finale con l'Ufficio Contabilità** di Sede per una puntuale verifica dei pagamenti effettuati a qualsiasi titolo, la correttezza dell'importo pagato e, in caso di pignoramento, il successivo svincolo delle somme pignorate e dormienti presso gli istituti di credito.
- **L'attività di comunicazione sinergica tra gli Uffici,** sottoposta anche ad interessanti interventi di **audit** nel corso del 2008, sarà migliorata mediante l'implementazione della procedura SISCO con la nuova utilità SISCOM/GESTIONE SENTENZE, **in corso di rilascio**, che consentirà l'automatizzazione del flusso comunicativo tra Uffici Legale e Unità di Processo e/o Agenzie tramite l'invio telematico delle sentenze che saranno acquisite alla procedura stessa a mezzo di scanner.
- **Invalidità civile.** L'Istituto, responsabile dei procedimenti avviati a partire dal 1° aprile 2007 sulla base di quanto previsto dal decreto legge n. 203/2005, convertito in legge n. 248/2005, ha provveduto alla selezione di funzionari amministrativi, che ha avviato ad appositi corsi di formazione, per rappresentare e difendere l'Istituto nei procedimenti giudiziari di primo grado in materia di invalidità civile. Tale attività, d'ausilio nel realizzare il decongestionamento dell'attività degli uffici legali, consente di fronteggiare più adeguatamente la crescente mole di contenzioso che grava sull'area.
- **Regolamento di autotutela.** Con delibera consiliare n. 275 del 27.09.2006 è stato adottato il nuovo Regolamento di autotutela, al fine di prevenire e ridurre il contenzioso giudiziario, attraverso la modalità di soluzione delle controversie direttamente in via amministrativa.
- **Processo telematico.** Entro il corrente anno si prevede l'attivazione del punto di accesso al processo civile telematico, che consentirà la visibilità di tutti i dati relativi ai giudizi presenti presso le cancellerie di quei Tribunali e Corti di Appello, i cui dati di archivio sono stati caricati sul sito nazionale PolisWeb.

## **B) Ulteriori misure da assumere**

- riorganizzazione delle funzioni di coordinamento legale sulla base della nuova competenza distrettuale e della nuova riorganizzazione funzionale dell'Istituto, che concentrerà il focus strumentale nelle Direzioni Regionali;
  - monitoraggio sulla effettiva diffusione ed utilizzo dello strumento dell'autotutela e, eventualmente:
  - pianificazione per la dirigenza dell'Istituto di un'apposita sessione formativa da parte dell'Avvocatura;
- revisione delle linee espresse nella circolare n. 90 del 2006 al fine di favorire concretamente la mobilità territoriale – anche temporanea – verso le sedi critiche, mediante l'introduzione di incentivi economici;
- investimento concreto ed adeguato nelle procedure che permetteranno – di pari passo con l'avanzare del progetto del Ministero della Giustizia – la piena utilizzabilità del processo telematico da parte di tutti i professionisti legali dell'Istituto;
- fornitura a tutti gli avvocati della strumentazione indispensabile ad un fluido rapporto produttivo quali, ad esempio, il telefono portatile di servizio con messaggistica integrata ed il personal computer portatile collegato in rete;
- estensione, alle Avvocature di rilevanti dimensioni e nelle Sedi critiche, della possibilità di avvalersi di supporti per le attività amministrative concernenti gli adempimenti presso gli Uffici giudiziari, fino a quando non sarà pienamente operativo a livello nazionale il processo telematico;
- previsione di un concorso pubblico per colmare le vacanze di organico e soprattutto per costituire una "riserva", in relazione alle future dimissioni per limiti di età;
- utilizzo di avvocati domiciliatari, in conformità al Regolamento approvato con la citata deliberazione Commissariale;
- utilizzo di praticanti legali, in conformità al Regolamento approvato in sede Commissariale.

## **Primi interventi organizzativi**

Con la presente circolare si forniscono le prime istruzioni operative, al fine di fronteggiare al meglio il fenomeno, tenendo conto della necessità di garantire la coerenza tra l'assetto organizzativo e gli obiettivi posti dagli Organi, in attesa di operare una più completa riorganizzazione della Avvocatura dell'Istituto, secondo gli indirizzi contenuti anche nella determinazione commissariale 140/2008.

## **C) Utilizzo di Avvocati domiciliatari**

Come risulta dal disciplinare allegato alla determinazione commissariale, al quale si fa espresso rinvio, l'inserimento di questa figura professionale, nell'ambito dell'organizzazione dei lavori delle avvocature periferiche, consentirà indubbi

vantaggi per l'Istituto, sia dal punto di vista organizzativo che qualitativo, nonché per quanto riguarda il rapporto costi/benefici.

L'avvocato domiciliatario verrà, infatti, utilizzato, oltre che per la sola domiciliazione, per lo svolgimento di tutta l'attività di sostituzione in udienza degli avvocati dell'Istituto, in tal modo consentendo all'Avvocatura di concentrare la sua attenzione nella gestione del contenzioso presso le sedi di maggiore criticità.

E' bene precisare che l'affidamento delle attività di assistenza in giudizio, agli avvocati domiciliatari, non determina alcuno smembramento o frammentazione nei processi di gestione delle controversie, posto che **solo agli avvocati dell'Istituto resteranno affidati lo *jus postulandi* e tutta la responsabilità dell'attività difensiva.**

### **c1) Formazione di liste provinciali**

I Direttori Regionali, nella fase di prima applicazione sperimentale, dovranno provvedere ad acquisire, dai Consigli degli Ordini degli Avvocati presso i Tribunali, un elenco di professionisti disponibili a svolgere incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza.

Tale elenco dovrà essere trasmesso, entro la data del **16 marzo 2009**, al Coordinatore Generale Legale che individuerà i nominativi degli avvocati componenti le singole liste provinciali, in considerazione del numero dei giudizi pendenti presso ogni Tribunale e della complessità del contenzioso ivi esistente, informandone il Direttore generale.

I professionisti, per poter accedere alla lista e per conservare l'iscrizione alla stessa, devono rilasciare formale dichiarazione di responsabilità, da allegare alla domanda, in cui deve essere dichiarato il possesso dei seguenti requisiti:

- 1) non avere giudizi in corso, né come attore, né come convenuto, in qualità di difensore di terzi, nei confronti dell'Istituto (detto requisito dovrà essere "certificato" dal Coordinatore legale dell'Ufficio INPS);
- 2) sottoscrizione di una clausola di non concorrenza, da parte del domiciliatario, nei confronti dell'Istituto per due anni dalla cessazione del rapporto di collaborazione con l'INPS;
- 3) iscrizione all'Albo degli Avvocati;
- 4) possesso delle competenze per trattare le controversie proprie dell'Ente;
- 5) polizza assicurativa, con validità residua non inferiore a tre anni, per la copertura della propria responsabilità professionale.

Ai Direttori regionali si segnala l'opportunità di evitare, in linea di massima, l'affidamento di incarichi a professionisti con legami di stretta parentela con dipendenti INPS in servizio nell'ambito dello stesso territorio.

Poiché le liste sono integrabili anche per effetto di eventuali domande presentate autonomamente dagli avvocati, i Direttori regionali provvederanno ad accettare e trasmettere anche tali domande, avendo cura di acquisire, anche in tali casi, le dichiarazioni di responsabilità attestanti l'esistenza dei requisiti di cui sopra.

Le liste avranno di regola la durata di tre anni e, in caso di revoca dell'incarico o rinuncia da parte di singoli professionisti, ovvero per esigenze sopravvenute,

potranno essere implementate trimestralmente.

## **c2) Procedura per il conferimento degli incarichi e gestione delle pratiche**

In fase di prima applicazione, nell'ambito delle liste provinciali come sopra definite, il Coordinatore generale legale avrà cura, in relazione alle disponibilità pervenute, di affidare gli incarichi, tenendo conto della presenza nell'area interessata di cause seriali e sulla base dei seguenti criteri:

- esperienza complessiva maturata dall'avvocato;
  - esperienza specifica nelle materie del contenzioso da affidare al domiciliatario;
  - dimensione organizzativa,
- informando il Direttore generale di ogni incarico conferito.

L'avvocato dell'Istituto, dopo aver provveduto ad approntare memorie, difese e fascicolo di parte, ne curerà la trasmissione al domiciliatario esterno, che provvederà alla gestione dell'incarico secondo le istruzioni ricevute, obbligandosi nei confronti dell'Istituto alla massima correttezza e riservatezza.

In particolare si impegnerà a mantenere segreto tutto ciò di cui verrà a conoscenza in relazione alle prestazioni professionali oggetto della collaborazione.

E' fatto pertanto obbligo, all'avvocato domiciliatario, di adottare le misure di prevenzione e le azioni necessarie per evitare la diffusione e l'utilizzo delle informazioni ricevute dall'Istituto, ai sensi delle vigenti normative in materia (Codice Privacy: d. lgs. n. 196/2003 e s.m.i.), fermo restando quanto previsto dal Codice Deontologico Forense<sup>1</sup>.

Tale vincolo di riservatezza continuerà ad avere valore anche dopo la conclusione del rapporto di collaborazione con l'Istituto, sino a quando le informazioni riservate non diverranno di pubblico dominio, e comunque nel rispetto del termine minimo di due anni.

L'avvocato domiciliatario avrà cura di tenere costantemente e tempestivamente aggiornato il competente avvocato dell'Istituto in relazione ad ogni attività espletata. Il domiciliatario provvederà inoltre ad inviare all'INPS copia della documentazione di nuova produzione.

In seguito alla definizione del giudizio, l'avvocato domiciliatario farà pervenire, tempestivamente, alla competente Sede provinciale dell'Istituto copia autentica della decisione giudiziale, unitamente al fascicolo di causa e ad ogni incartamento relativo all'affare trattato.

## **c3) Equa distribuzione e rotazione degli incarichi**

In fase di prima applicazione si avrà cura, in relazione alle disponibilità pervenute, di distribuire gli incarichi secondo un criterio di razionalità ed equità, tenendo conto della presenza, in varie aree, di cause di carattere seriale.

Ogni 3 mesi verrà effettuato un monitoraggio interno, a cura del Coordinatore generale legale, per verificare eventuali azioni correttive da adottare.

Dopo il primo semestre di applicazione, sulla base del monitoraggio interno, il Direttore generale concerterà, con il Coordinatore generale legale, l'istituzione di un tetto massimo, eventualmente articolato per area geografica e per materia.

#### **c4) Revoca degli incarichi**

L'Istituto si riserva il diritto di revocare l'incarico affidato al professionista, valutando l'eventualità di procedere alla cancellazione dello stesso dalle liste pluriennali, nel caso in cui l'Ufficio legale della Sede provinciale ravvisi, da parte del domiciliatario:

- a) il mancato rispetto delle istruzioni ricevute;
  - b) la non tempestiva comunicazione di informazioni assunte in relazione al giudizio affidato;
  - c) una situazione di conflitto di interessi in relazione alla specifica causa affidata;
  - d) un comportamento idoneo al venir meno del rapporto fiduciario,
- Il provvedimento di revoca è adottato dal Coordinatore generale legale, anche su indicazione del legale professionista della competente Sede, dandone informazione al Direttore Generale.

#### **c5) Compensi**

In fase di prima applicazione il compenso non potrà superare l'importo di € 250,00 per ciascun affare affidato, oltre IVA e CPA.

### **D) Pratica Forense presso l'Avvocatura INPS**

L'allegato 2 alla determinazione Commissariale, cui si fa esplicito rinvio, disciplina lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dell'Istituto.

Il D.P.R. 10 aprile 1990, n. 101 (G.U. 4.5.1990, n. 102) "Regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato" stabilisce, tra l'altro, che la pratica deve essere svolta con assiduità, diligenza, dignità, lealtà e riservatezza, principalmente presso lo studio e sotto il controllo di un avvocato.

Secondo il citato D.P.R. i Consigli dell'Ordine *"accertano e promuovono la disponibilità degli iscritti ad accogliere nei propri studi i laureati in giurisprudenza che intendano svolgere il tirocinio forense e forniscono le opportune indicazioni agli aspiranti che ne facciano richiesta"*.

I Consigli dell'Ordine vigilano, inoltre, sull'effettivo svolgimento del tirocinio da parte dei praticanti avvocati secondo le modalità previste dal regolamento.

La pratica presso l'Avvocatura dell'Istituto, in analogia a quanto avviene nell'Avvocatura dello Stato e le altre Avvocature pubbliche, è svolta senza alcun onere retributivo, previdenziale o assicurativo a carico dell'Amministrazione e non può durare oltre il tempo minimo richiesto per l'ammissione agli esami di avvocato. Considerata la mole di contenzioso pendente, la presenza di praticanti avvocati fornirà concreto giovamento a tutte gli Uffici delle Avvocature periferiche.

Il Direttore regionale, quindi, procederà alla nomina di una commissione, composta dal Direttore regionale medesimo, o dirigente suo delegato, dal

Coordinatore legale regionale e dal Coordinatore legale della Provincia interessata, che formerà la graduatoria di merito, secondo i criteri indicati nel bando e che avrà efficacia biennale.

Coloro che saranno interessati ad espletare la pratica presso l'INPS dovranno presentare domanda alla Direzione Regionale, **entro 20 giorni dal termine indicato nell'apposito bando (all. 3)**, da pubblicare all'albo di tutte le Strutture INPS della Regione, e da inviare ad ogni Consiglio dell'Ordine, sempre della regione, utilizzando preferibilmente l'unito schema di domanda (all. 4) e secondo le modalità previste nel bando stesso (bando e domanda pubblicati anche nel sito dell'Istituto).

Tutta l'attività di formazione e tirocinio dovrà essere svolta secondo la disciplina e le regole della legge professionale e sotto la responsabilità dell'avvocato dell'Istituto che segue il praticante.

° ° °

I Direttori regionali provvederanno a dare attuazione a quanto sopra, dandone comunicazione al Direttore generale, al Coordinatore generale legale, al Direttore centrale Organizzazione ed al Direttore Centrale Risorse Umane.

Il Direttore generale  
Crecco

<sup>1</sup> **Codice deontologico forense:** art. 9: Doveri di segretezza e riservatezza. –

*“È dovere, oltreché diritto, primario e fondamentale dell'avvocato mantenere il segreto sull'attività prestata e su tutte le informazioni che siano a lui fornite dalla parte assistita o di cui sia venuto a conoscenza in dipendenza del mandato.*

*I. L'avvocato è tenuto al dovere di segretezza e riservatezza anche nei confronti degli ex clienti, sia per l'attività giudiziale che per l'attività stragiudiziale.*

*II. La segretezza deve essere rispettata anche nei confronti di colui che si rivolga all'avvocato per chiedere assistenza senza che il mandato sia accettato.*

*III. L'avvocato è tenuto a richiedere il rispetto del segreto professionale anche ai propri collaboratori e dipendenti e a tutte le persone che cooperano nello svolgimento dell'attività professionale.*

*IV. Costituiscono eccezione alla regola generale i casi in cui la divulgazione di alcune informazioni relative alla parte assistita sia necessaria:*

*a. per lo svolgimento delle attività di difesa;*

*b. al fine di impedire la commissione da parte dello stesso assistito di un reato di particolare gravità;*

*c. al fine di allegare circostanze di fatto in una controversia tra avvocato e assistito;*

*d. in un procedimento concernente le modalità della difesa degli interessi dell'assistito.*

In ogni caso la divulgazione dovrà essere limitata a quanto strettamente necessario per il fine tutelato.”

Allegati:

- 1) disciplinare per l'utilizzo di avvocati domiciliatari;
- 2) disciplinare per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura dell'INPS;
- 3) bando per l'ammissione alla pratica forense presso l'Avvocatura dell'INPS;
- 4) schema di domanda per l'ammissione alla pratica forense presso l'Avvocatura dell'INPS.

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