

Domande anomale – origini e possibili contromisure

Il caso dell'INPS

di Vincenzo Di Cerbo e Giovanni Salvi

Bozza 10 dicembre 2010

1 L'origine di una domanda anomala. La relazione della CEPEJ indica anche per il 2010 (dati del 2008) l'Italia come uno dei paesi europei con il maggior numero di controversie per abitante. Ciò determina un analogo rapporto nel carico di lavoro del giudice e contribuisce a far sì che – nonostante la produttività dei giudici sia anch'essa ai vertici della comparazione – i tempi di definizione delle controversie restino tra i più lunghi.

La Corte di Cassazione ha attualmente nel settore civile un arretrato di circa 90.000 fascicoli ed è sommersa dalla sopravvenienza annuale di circa 35.000 ricorsi. La Corte di Cassazione è il terminale delle controversie e dunque è in qualche modo rappresentativa della domanda globale. Non può tuttavia esser fatta una semplice trasposizione della domanda nelle fasi del merito, per le quali è necessario operare delle verifiche.

Inoltre la Cassazione, per la sua funzione di nomofilachia, cioè di risoluzione delle questioni di diritto al fine di assicurare uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione della legge, risente in maniera significativa degli effetti negativi del numero delle controversie. La dilatazione dei tempi di decisione e il loro numero aumenta il rischio di decisioni contrastanti e attenua l'effetto di nomofilachia, contribuendo a rendere incerte le decisioni di merito. Come si vedrà tra breve, ciò può determinare a sua volta un aumento del contenzioso, generato dal contrasto giurisprudenziale o dal ritardo nella sua risoluzione.

Sono state introdotte recentemente modifiche che riguardano l'accesso alla fase di legittimità. Esse mirano a realizzare un filtro, basato proprio sulla funzione di nomofilachia, consentendo di definire rapidamente ma nel rispetto del contraddittorio quei ricorsi che si fondano su questioni di diritto già risolte e che non prospettano fondatamente prospettive diverse.

Tuttavia tali modifiche non intaccano il punto fondamentale e cioè l'abnorme numero dei ricorsi, rispetto alla funzione di una Corte di legittimità, che potrebbe esser indice di una domanda sovrabbondante. Per indagare tale ipotesi è stata esaminata la "domanda", cioè il complesso dei ricorsi che giungono in Cassazione. Sottoponiamo all'esame del gruppo i primi risultati di questo lavoro che dovrà però essere approfondito, anche con il supporto dell'elaborazione statistica nei gradi di merito.

2 L'analisi della domanda: il peso delle inefficienze della pubblica amministrazione Un primo dato che è sembrato rilevante è il peso della pubblica amministrazione, come principale "committente".

Se sommiamo tutti i procedimenti in cui è **parte una pubblica amministrazione** pendenti dinanzi alla Corte di cassazione (e cioè le cause in cui la parte sia difesa dall'Avvocatura dello Stato), ai procedimenti in cui sia parte l'INPS e l'INAIL (difesi da proprie strutture interne), osserviamo che questi procedimenti ammontano al **35,39%** di tutto il contenzioso della Corte. Si noti che questa valutazione è approssimata per difetto, in quanto l'amministrazione può anche esser difesa da liberi professionisti.

Se a queste cause aggiungiamo quelle in cui è parte Poste Italiane s.p.a., che è sicuramente una società privata ma che risente ancora, quanto al suo contenzioso in materia di lavoro, degli effetti di un lungo e complesso processo di privatizzazione, si arriva al **41,92%** del contenzioso dell'intera Corte.

Due soli Enti costituiscono l'azionariato di maggioranza della Sezione lavoro della Corte: Le poste sono parte nel 27% delle cause pendenti dinanzi a questa Sezione mentre l'INPS lo è nel **19,98%** delle cause. In totale il **46,98%**.

L'INPS costituisce un ottimo soggetto per un *case study*. Molte ne sono le ragioni: il peso statistico che l'Ente ha nel complesso della domanda (il 19,98% nella Sezione lavoro corrisponde al **4,80%** delle cause pendenti dinanzi all'intera Corte); la diversità della tipologia delle controversie, pur in un alveo unico; la distribuzione territoriale; il rapporto con antiche questioni concernenti il rapporto tra previdenza e assistenza. Il fatto tuttavia più significativo è la consapevolezza dimostrata dalla nuova presidenza dell'Ente dell'esistenza del problema e la disponibilità ad aggredirlo nelle sue diverse componenti.

3 INPS: un caso emblematico Un recente caso ha fornito importante materiale di valutazione.

Nel circondario di Foggia sono pendenti secondo l'INPS oltre 140mila cause: all'incirca il 15% dell'intero contenzioso nazionale Inps. A ciò si aggiunga che oltre il 60% del contenzioso nazionale per prestazioni previdenziali agricole è rappresentato a Foggia; sempre a Foggia è il 43% del totale del contenzioso nazionale Inps per le prestazioni a sostegno del reddito.

Ancora più interessante è esaminare la struttura di questo contenzioso. Tutti i 46mila braccianti iscritti nelle liste di Foggia hanno fatto causa all'Inps. La quasi totalità di queste controversie vede un rapporto anomalo tra valore della prestazione in contestazione (spesso irrisorio) e relative spese legali, che nella particolare tipologia delle cause per "salario reale" in agricoltura vede le spese mediamente pari a 10 volte il valore della prestazione richiesta.

La diffusione della previdenza come meccanismo assistenziale (i falsi braccianti, per i quali la denuncia del numero minimo di ore lavorate per ottenere i benefici si somma alla dichiarazione di un salario minimo, al fine di pagare la minor contribuzione, così consentendo anche il successivo contenzioso sul "salario reale") si salda alla possibilità di lucrare sulla moltiplicazione delle cause, grazie ai meccanismi di

liquidazione delle spese processuali previsti nel settore. La causa diventa così occasione di profitto in sé per una vasta platea di soggetti.

Non diversi meccanismi si generano per le invalidità, in cui le domande “esplorative” a costo zero gravano enormemente sull’Ente e sull’amministrazione della giustizia.

La giustizia come occasione di profitto ha ricadute penali, generando illegalità e venendone alimentata a sua volta, in un circolo vizioso difficilmente districabile.

La Sezione Lavoro del Tribunale di Foggia versa da alcuni anni in una situazione molto difficile a causa del numero abnorme di controversie di natura previdenziale pendenti dinanzi a tale A.G. Il problema è stato alcuni mesi fa affrontato anche dal Consiglio giudiziario che ha rilevato come *«continui ad essere abnorme il flusso dei ricorsi previdenziali che vengono proposti, assolutamente sproporzionato all’organico della Sezione ed alla entità della popolazione del Circondario»*. Il Consiglio ha deliberato la trasmissione del verbale della seduta del 22.4.2010 *«alla Procura della Repubblica di Foggia per quanto di eventuale competenza»*.

Da tale verbale emerge il *«numero abnorme di controversie di natura previdenziale attualmente pendenti, pari a circa 115.000¹; di queste la maggior parte (per circa 75.000) è costituita da cause aventi ad oggetto la determinazione dell’indennità di disoccupazione agricola (cd. salario reale)»*.

Emerge, altresì, che *«tra le ragioni del numero elevatissimo di cause vi è il fenomeno della litispendenza (ossia della duplicazione di ricorsi per lo stesso lavoratore e per lo stesso periodo di tempo), nonché quello del frazionamento dei ricorsi (ossia la presentazione di ricorsi diversi per lo stesso lavoratore con riferimento ai diversi anni cui si riferisce la istanza di rideterminazione della indennità)»*.

L’INPS, a sua volta, segnalava che dai controlli effettuati emergevano numerose ipotesi di illecito. Qui non rileva esaminare questi aspetti ma solo evidenziare lo stretto intreccio tra l’abuso della domanda di giustizia e l’illegalità.

Il costo per l’INPS e per la collettività è stato enorme. L’intervento della Procura della Repubblica e il nuovo corso dell’INPS hanno determinato la riduzione delle nuove domande del 70% e la rinuncia a migliaia di ricorsi (17.000 secondo l’INPS).

Diverse cause hanno concorso a rendere possibile questa situazione. Oltre alle inefficienze dell’Ente, già messe in evidenza, va sottolineata anche la cattiva organizzazione degli uffici giudiziari, il cui sistema di registrazione delle controversie non rendeva possibile l’individuazione dei ricorsi duplicati o frazionati.

Il numero dei ricorsi ed alcune astuzie dei ricorrenti (ad esempio la notificazione contestuale di numerosissimi ricorsi con termini assai brevi) rendeva inoltre la difesa dell’Ente difficoltosa, con la conseguenza che i difensori dell’INPS contestavano in toto e sistematicamente la domanda, per evitare che si determinassero pregiudizi e decadenze; in tal modo, però, si ponevano anche le basi per un contenzioso inutile e al tempo stesso molto lucroso per le controparti.

4 segue.. cause e rimedi

L’INPS ha individuato alcune cause specifiche²:

- il ritardo nel riconoscimento del diritto a prestazioni.

¹ Il dato differisce da quello dell’INPS. Ciò potrà esser oggetto di approfondimento

² A.Mastrapasqua, Relazione al XXX Congresso dell’Associazione Nazionale Magistrati, Roma, 26 novembre 2010

- il ritardo nell'esecuzione delle sentenze.
- Un complesso normativo mai razionalizzato e spesso orientato più verso esigenze di politica sociale che verso la semplificazione applicativa

A ciò ha corrisposto:

- politica di decongestione degli apparati giudiziari dall'indotto di iniziativa INPS, attraverso interventi legislativi quali il passaggio della riscossione dei crediti al sistema dei concessionari e dei ruoli o la modifica della legge fallimentare sull'insinuazione dei crediti;
- ricorso all'autotutela quale strumento per il celere riconoscimento dei buoni diritti dell'utenza in sede pre-contenziosa, anche d'iniziativa.
- provvedimenti organizzativi volti ad innovare profondamente le modalità operative e di raccordo tra gli avvocati impegnati nella difesa dell'Istituto e le strutture amministrative tenute ad istruire i procedimenti e ad ottemperare ai giudicati, al fine di assicurare la tempestiva esecuzione delle sentenze.
- rafforzamento della difesa in giudizio dell'Istituto, come fattore deflattivo delle azioni basate non sul diritto ma su un'aspettativa di inefficienza dell'amministrazione.
- la costante, codificata ed obbligatoria utilizzazione di strumenti informatici per la registrazione, il monitoraggio ed il controllo dei procedimenti giudiziari.

Questa impostazione chiama in causa la corrispondente reazione dell'amministrazione giudiziaria.

Innanzitutto è apparso chiaro che i ritardi nella risposta, in particolare nella risoluzione delle questioni di diritto da parte della Corte di Cassazione, costituiscono uno dei principali elementi che consentono l'instaurazione di un contenzioso che punta sulla strumentalizzazione del processo.

La cattiva organizzazione degli Uffici (incapacità o mancanza di volontà di individuare all'origine la "minaccia": moltiplicazione e frazionamento della domanda; inadeguatezza della difesa; falsità della documentazione etc.) è insieme occasione e moltiplicatore dell'abuso del processo.

5 Carattere emblematico del caso. Foggia non è un caso isolato. In realtà i due terzi delle cause pendenti contro l'Istituto si concentrano in dieci Tribunali italiani. Il 50% del totale riguarda solo sei sedi: nell'ordine Foggia, Napoli, Bari, Roma, Lecce e Taranto.

Inoltre il maggior rigore nell'accertamento delle condizioni per l'accesso ai benefici determina che un nuovo contenzioso si scarichi sul processo penale. Segnala la Procura della Repubblica di Reggio Calabria la sopravvenienza di 10.000 nuove iscrizioni in tale materia.

L'INPS in realtà è solo un caso esemplare di un fenomeno assai più vasto. Inefficienze della pubblica amministrazione, contrasti giurisprudenziali, normative confuse, contratti collettivi (soprattutto integrativi) che sembrano fatti apposta per creare contenzioso, sono tutti elementi che confluiscono nel genere un enorme contenzioso, spesso di valore o di significato sociale irrisorio ma con costi elevatissimi per la collettività e il sistema giudiziario.

Il caso dell'Azienda Forestale Regionale della Calabria (AFOR) è emblematico. I 40mila forestali calabresi sono stati fonte inesauribile di lavoro per i tribunali, con domande che vanno dal riconoscimento del carattere retributivo dell'indennità chilometrica (nella metà degli anni 2000 circa il 40% del carico totale del Tribunale di Cosenza – fonte: E.Sirianni, Il Tribunale di Cosenza, *Questione Giustizia* 2007, p. 318 ss.) al riconoscimento di mansioni superiori. Molto frequente è il caso del pagamento ritardato delle retribuzioni o dell'omesso riconoscimento di diritti palesemente maturati, da parte di amministrazioni, con conseguente contenzioso diffuso e tutto a danno dell'ente.

Tuttavia le domande di massa (non necessariamente seriali) hanno caratteristiche profondamente diversificate, anche se vi sono degli elementi comuni. Ciò rende non direttamente applicabile ad ogni caso il metodo virtuoso avviato da INPS e Tribunali del distretto di Foggia.

L'esame di questi altri casi è di notevole importanza per individuare le origini del contenzioso di massa.

Casi esemplari in questa direzione possono essere:

- a. Poste Italiane. L'applicazione di contratti collettivi che prevedevano la possibilità di assunzioni a tempo determinato in alcune specifiche ipotesi ha determinato un enorme contenzioso, anche a causa di incertezze della giurisprudenza della Corte di Cassazione. Inoltre ciò ha comportato la trasformazione di un numero assai consistente di contratti in contratti a tempo indeterminato, così determinandosi un'alterazione dei meccanismi di assunzione e dunque della tutela della correttezza del mercato del lavoro.
- b. Ministero della Pubblica Istruzione. Il passaggio degli ATA (xxx) dagli Enti locali al Ministero ha comportato un contenzioso vastissimo per il riconoscimento dell'anzianità e delle funzioni pregresse.

L'analisi di questi casi può fornire risposte utili per affrontare un possibile futuro contenzioso di massa, legato all'affermazione di diritti diffusi.

Inoltre essi pongono interessanti quesiti circa i rapporti esistenti tra la tutela giurisdizionale dei diritti e le relazioni sindacali e industriali e circa il peso che le politiche assistenzialistiche possono avere anche sulle decisioni giudiziarie (sullo schema di Ichino, Polo, Rettore *Are Judges Biased by Labor Market Conditions?*, 2002).

5 Proposte.

- a. Le differenti ipotesi sopra identificate vanno esaminate sia con riferimento alla Cassazione che al merito, utilizzando le informazioni disponibili presso il CSM (Commissione Flussi) e presso la DGStat, al fine di accertare l'incidenza sul territorio, i problemi che ne derivano, le caratteristiche specifiche delle diverse domande.
- b. Vanno analizzate le ricadute in termini di illegalità (e conseguentemente di procedimenti penali).
- c. Altri casi analoghi (ad esempio, quelli collegati agli Enti locali) vanno individuati, con le modalità di cui al punto a. ed analizzati.
- d. E' necessario raccogliere le valutazioni dei principali attori (patronati; organizzazioni di categoria; ordini professionali; enti interessati).
- e. E' necessario individuare le prassi organizzative e decisorie degli uffici giudiziari maggiormente interessati.