

IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA TARIFFARIA TRA DEMATERIALIZZAZIONE DEL CARTACEO ED INTERATTIVITÀ CON IL CLIENTE.

PREMESSA

Cittadini e imprese, come declinato più volte nel recente Forum PA, chiedono alla Pubblica Amministrazione servizi più efficienti, rapidi e personalizzati. La P.A., chiamata a svolgere un ruolo sempre più importante di indirizzo e di sostegno all'economia, può e deve impegnarsi in una modifica delle modalità operative che accolga la sfida dell'eccellenza nella gestione. La dematerializzazione della documentazione cartacea costituisce un momento fondamentale all'interno dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi ecc) sia di risparmi indiretti (tempi, efficienza ecc.) In questi processi di innovazione si colloca l'iniziativa in questione che consente ad Inail di mettere a disposizione dell'utente esterno la possibilità di proporre on line il ricorso amministrativo avverso i provvedimenti di classificazione tariffaria. In questo caso è la fase contenziosa del procedimento amministrativo che viene interattivamente posta nella disponibilità del cliente. I testi normativi di riferimento sono il DM 12.12.2000 che disciplina le "Modalità di applicazione della tariffa dei premi" ed il DPR 314/2001 intitolato "Regolamento di semplificazione dei procedimenti per la presentazione dei ricorsi avverso l'applicazione delle tariffe e dei premi assicurativi per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché per la composizione del contenzioso in materia di premi per l'assicurazione infortuni."

IL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO IN MATERIA DI TARIFFA DEI PREMI INAIL.

Trattasi dei ricorsi proposti dai datori di lavoro, entro trenta giorni dalla piena conoscenza (termine ordinatorio), avverso i provvedimenti emessi in base alle modalità di applicazione della tariffa dei premi e concernenti ove proposti alla Sede territoriale dell'Inail l'oscillazione del tasso medio di tariffa per prevenzione nel primo biennio di attività; l'oscillazione del tasso medio per andamento infortunistico; l'oscillazione del tasso medio supplementare per l'assicurazione contro la silicosi e l'asbestosi.

Ove invece proposti al Consiglio di amministrazione concernono l'applicazione della tariffa dei premi (con esclusione dei soli casi indicati in precedenza) e quindi in particolare classificazione e riclassificazione della lavorazione, inquadramenti nelle quattro gestioni tariffarie in cui è attualmente suddivisa la gestione Industria, disposti direttamente dall'Inail (ai sensi dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 38 del 2000; v. ns. circolare n. 16319 del 2000, cit.).

In virtù dell'applicazione dell'articolo 45 del TU la proposizione del ricorso regolarmente effettuata entro i trenta giorni sospende l'applicazione del nuovo provvedimento consentendo che il pagamento dei premi venga effettuato tenuto conto del vecchio tasso e non di quello contestato.

La mancata definizione del gravame entro 180 giorni (120 per le Sedi) determina il maturare del silenzio-rigetto.

FLUSSO ORGANIZZATIVO/AMMINISTRATIVO DI TALE PROCEDIMENTO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO PER I RICORSI AL CDA

L'iter istruttorio in essere fino a prima dell'intervento riformatore prevedeva i seguenti step :

1. dal cliente alla Direzione Regionale
2. dalla Direzione Regionale alla Sede per l'acquisizione di ulteriore documentazione
3. dalla Sede alla Direzione Regionale con l'ulteriore documentazione
4. dalla Direzione Regionale (processo amministrativo) alla Contarp¹ Regionale per la disamina dei problemi classificativi sotto il profilo tecnico
5. dalla Contarp Regionale con in allegato il parere tecnico- classificativo alla Direzione Regionale (processo amministrativo)
6. dalla Direzione Regionale alla Direzione Centrale competente con copia duplicata di tutta la documentazione, relazione e delibera
7. dalla Direzione Centrale competente alla Contarp centrale per il parere tecnico/classificativo
8. dalla Contarp centrale alla Direzione Centrale Rischi con in allegato il parere tecnico- classificativo alla Direzione Regionale (processo amministrativo)
9. dalla Direzione Centrale Rischi al Direttore Generale
10. dal Direttore generale alla DC Supporto Organi
11. dalla DC Supporto Organi al Collegio Sindacale
12. dalla DC Supporto Organi al Magistrato della Corte dei Conti
13. dalla DC Supporto Organi al Consiglio di Amministrazione
14. dalla DC Supporto Organi al Presidente dell'Istituto
15. dal Consiglio di Amministrazione alla DC Supporto Organi
16. dalla DC Supporto Organi al Direttore Generale
17. dal Direttore Generale alla DC Rischi

¹ Consulenza Tecnica accertamento rischi e prevenzione presente in sede centrale in funzione di consulenza della Direzione Centrale e presso le singole Direzioni Regionali in funzione di consulenza della Direzione Regionale

18.dalla DC Rischi alla Sede per il tramite della Direzione Regionale

19.Dalla DC Rischi al cliente

IL RELATIVO DIAGRAMMA DI FLUSSO

Il diagramma allegato in calce, volutamente spoglio e grigio sintetizza il flusso quale era in origine connotato da trasferimenti massivi di carta e di fotocopie il cui numero progressivamente cresceva man mano che si passava da un soggetto del procedimento all'altro.

Si era creato così un arretrato di migliaia di ricorsi ma quel che era ancora più grave era che il processo di riferimento in sede centrale produceva, malgrado l'impegno degli addetti, un arretrato annuo di 350 ricorsi che andava ad aggiungersi a quello preesistente. Si è proceduto, pertanto, ad una analisi organizzativo/amministrativa dello specifico procedimento amministrativo al fine di adeguarne le caratteristiche alla nuova dimensione digitale. Una delle critiche che viene, infatti, mossa ai servizi on line offerti dalle PPAA è che spesso la loro attivazione non è preceduta da analisi organizzativo/amministrativa idonea a trasporre in ambiente digitale flussi organizzativi costruiti per la carta.

Nel caso di specie , all'inverso, si è partiti proprio dalla revisione del flusso sotto il profilo organizzativo ed amministrativo.

LE CRITICITÀ RILEVATE NELL' ANALISI ORGANIZZATIVO/AMMINISTRATIVA DEL FLUSSO PROCEDURALE.

Una prima diseconomia, sul piano amministrativo, era evidente nella doppia istruttoria di cui una condotta in sede locale e l'altra in sede centrale con sostanziale superfluità dell'istruttoria condotta in sede locale (il prodotto che perveniva dalle Direzioni Regionali, oggetto, peraltro, di uno specifico obiettivo di programmazione non veniva utilizzato ai fini della definizione del gravame la cui istruttoria veniva interamente rielaborata in Direzione Centrale. Il Direttore Regionale o per sua delega il Dirigente dell 'ufficio (Attività Istituzionali) specificamente competente, non avevano alcun peso nella determinazione finale. L'assenza di ogni responsabilità in capo a questi soggetti aveva come conseguenza superficialità nell'approccio al lavoro che si traduceva in una cattiva istruttoria le cui carenze finivano con il pesare sulle scarse risorse presenti presso in sede centrale.)

Ne derivava una enorme dilatazione dei tempi (da 180 a 256 gg di cui 90 a carico delle Direzioni Regionali) che faceva indirettamente scattare per questa tipologia di ricorsi il silenzio rigetto

La Direzione Centrale, però, così come spesso sottolineato e voluto anche dal CIV², definiva i gravami anche trascorsi i 180 gg in quanto il maturare di quei tempi non elide, secondo consolidata giurisprudenza, il potere decisorio della PA per cui regnava incertezza nelle sedi sul destino effettivo del gravame e sul loro comportamento in merito con tutte le conseguenze che da questo stato di cose derivano soprattutto oggi in costanza dell'evoluzione normativa prodottasi in materia **di regolarità contributiva**.

D'altronde, se la Direzione Centrale non avesse operato in questo modo si sarebbe determinata una situazione in cui il difetto organizzativo avrebbe riverberato i propri effetti in negativo sulle ditte determinando una generalizzata **reiezione dei gravami per il sopravvenire del silenzio rigetto**.

Tutti i passaggi tra i soggetti che variamente intervenivano in questo procedimento all'interno dell'Istituto erano solamente cartacei e comportavano una produzione continua di migliaia di fotocopie nonché un andirivieni costante di corrispondenza **tra diversi uffici dell'Ente con conseguente dispendio in termini di costi e di tempi nonché comportamenti disomogenei sul territorio**.

Altra criticità era nella situazione contabile della ditta ricorrente non corretta fino alla comunicazione della delibera assunta dal Consiglio di Amministrazione, in quanto ai sensi dell'articolo 45 del T.U. n. 1124/65, il datore di lavoro, in caso di ricorso proposto entro i trenta giorni, versa i premi di assicurazione in base al tasso medio di tariffa, nel caso di prima applicazione, ovvero in base al tasso in vigore alla data del provvedimento che ha dato luogo al ricorso. Ne consegue anche per il bilancio della sede territoriale una situazione contabile in qualche modo falsata.

Ulteriore e non ultima criticità rilevata era l'assenza di integrazione procedurale tra i vari applicativi informatici pure esistenti ed in qualche modo collegati al contenzioso come la procedura G.R.A., (di gestione del rapporto assicurativo) e la procedura di gestione documentale connessa al protocollo informatico.

INTERVENTI MIRATI ALLA SOLUZIONE DELLE CRITICITÀ INDIVIDUATE

Al fine di risolvere le criticità per tal via individuate si è proceduto secondo quanto segue.

E' stato creato un desktop virtuale intorno a cui sono stati riuniti tutti gli attori coinvolti in questo specifico procedimento. Sono stati elisi i consistenti flussi cartacei nonché le diseconomie amministrative come sopra rilevate e proposta una scheda di sintesi che consentisse a tutti gli operatori coinvolti, ciascuno per la propria parte, di dare il proprio

² Consiglio di Indirizzo e Vigilanza

specifico contributo con immediata visibilità per gli altri.

E' nata così la "scheda strutturata" che costituisce il cuore della nuova procedura contenzioso amministrativo e che, suddivisa in sezioni, riservate alle varie strutture coinvolte nell'istruttoria del ricorso, e standardizzata in relazione alle singole tipologie di ricorso³, viene compilata dall'operatore regionale per la parte istruttoria di competenza della Direzione Regionale (e della Contarp Regionale) e dall'operatore centrale per la parte di competenza della Direzione Centrale (e della Contarp Centrale). Le schede sono compilate on line con possibilità di salvataggio anche parziale dei dati inseriti e sono suddivise in sezioni

Gli esiti dei pareri delle consulenze vengono digitati nella apposita sezione dedicata dall'operatore amministrativo. Il parere nella sua interezza viene convogliato nella cartella del ricorso che contiene tutti i documenti del ricorso.

Si ottengono così due importanti risultati: l'uniformità formale delle istruttorie nelle varie Direzioni Regionali e l'accelerazione del percorso dovuta al fatto che lo scambio di documentazione tra le varie strutture coinvolte avviene automaticamente per via informatica.

Tutti i comportamenti organizzativo\operativi degli attori del processo sono stati standardizzati in quanto le note che supportano i vari momenti istruttori sono prodotte in automatico dalla procedura.

Tutti i passaggi del procedimento in cui è richiesto l'intervento di altre strutture⁴ sono supportati da un sistema di notifica automatica eventi per il tramite della posta elettronica.

La nuova procedura interagisce con GRA e con gestione documentale (e cioè con gli altri sistemi operativi di interesse del processo Aziende che cura il rapporto assicurativo) acquisendo in automatico dati e documenti. Il collegamento con la gestione documentale consente la visione di tutta la documentazione inerente il ricorso prelevando le immagini dei documenti dal documentale di sede, delle Direzioni Regionali e della Direzione Centrale. Utilizzando questa funzionalità è stata creata, per ogni ricorso, una cartella in cui vengono raccolti tutti i documenti che hanno concorso alla valutazione del ricorso stesso. La cartella è a disposizione di tutti gli utenti che partecipano alla trattazione del ricorso, compresi il Direttore Generale ed i membri del C.d.A. Per tal via non solo, come sopra rilevato, è stata eliminata la necessità di trasferimenti cartacei tra le varie

³ classificazione/riclassificazione, inquadramento, istanza di riduzione del tasso di premio inammissibili, improponibili... ecc.

⁴ es. richiesta di documentazione alla sede, richiesta parere alla CONTARP Regionale, trasmissione alla Direzione Centrale , trasmissione alla Contarp Centrale e così via

strutture coinvolte, ma anche il successivo mantenimento di archivi cartacei con conseguente eliminazione dei costi a questi connessi.

Unitamente all'eliminazione totale del cartaceo ed al contrarsi dei tempi dell'istruttoria è stato creato nella procedura un sistema di monitoraggio che consente di rilevare eventuali situazioni di criticità nella durata dei singoli segmenti del procedimento che consente poi di intervenire con i necessari rimedi.

E' stata raggiunta la totale trasparenza dei vari momenti del procedimento per tutti gli operatori del medesimo e l'interazione immediata delle informazioni tra gli stessi dalla Sede fino al Presidente dell'Istituto passando per il Consiglio di Amministrazione e gli altri soggetti tutti come sopra citati.

IL NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO/PROCEDURALE:

Dall'analisi effettuata è derivato, quindi, il ridisegno del modello organizzativo/operativo del processo

In particolare il nuovo iter prevede :

A _ il tentativo obbligatorio di composizione della controversia presso le Direzioni Regionali

La responsabilizzazione delle Direzioni Regionali è stata perseguita rendendo le medesime attori fondamentali nella prima fase dell'iter procedurale in cui, sulla falsariga di quanto già accade in numerose aziende nonché nello stesso ambito pubblico, è stato introdotto un tentativo obbligatorio di composizione della controversia che può concludersi con una rinuncia al gravame da parte della Ditta.

Tale tentativo di composizione della controversia (che non va naturalmente inteso come una forma di transazione sull'importo dei premi perché, com'è noto, su tali importi non è possibile transigere), può avere un effetto deflattivo del contenzioso di che trattasi in tutti quei casi in cui l'esame da parte della Direzione Regionale faccia emergere un palese errore classificativo della sede ovvero un errore nell'applicazione delle norme in tema di decorrenze dell'applicazione di una determinata voce di tariffa. Com'è noto, a seconda della voce di tariffa applicata si determina l'importo del premio applicato.

In tali casi verrà redatto apposito verbale (il modello è generato in automatico dalla procedura) della conclusione favorevole di tale tentativo che verrà sottoscritto da entrambe le parti in causa, protocollato ed inserito nella cartella del ricorso chiudendone definitivamente l'iter.

Ovviamente della decisione assunta in questo contesto verrà data comunicazione alla sede competente, con invito a provvedere conseguentemente.

E' importante sottolineare che tutte le comunicazioni sul tema tra sede e Direzione Regionale avvengono esclusivamente per via telematica e sulla base di modelli standard prodotti dalla procedura.

Al fine di esperire tale tentativo è stata prevista la creazione in sede regionale di apposite Commissioni costituite dal Direttore Regionale, dal Dirigente Ufficio Attività Istituzionali, da un funzionario amministrativo, da un rappresentante Contarp quali componenti necessari ed, ove ritenuto opportuno dal Direttore Regionale, anche da un rappresentante della locale Avvocatura.

La composizione della controversia in questa sede consente di chiudere la vicenda con un provvedimento assunto in sede di amministrazione attiva e di autotutela da parte della competente unità territoriale.

Ove tale composizione non riesca, il ricorso viene trasmesso alla Direzione Centrale per la definitiva pronuncia da parte del Consiglio di Amministrazione. La trasmissione avviene esclusivamente per via telematica : alla documentazione si accede attraverso la cartella del ricorso, il sistema genera una email che porta a conoscenza del Dirigente dell'Ufficio competente che una Direzione Regionale ha notificato un ricorso, per effetto di una composizione non riuscita.

B - L'istruttoria in Direzione Centrale

I vantaggi per la Direzione Centrale, accanto alla contrazione dei tempi derivante dalla informatizzazione e dall'annullamento dei tempi di spedizione e di trasferimento del fascicolo cartaceo da una struttura all'altra, sono essenzialmente quelli di una istruttoria necessariamente completa da parte della Direzione Regionale unitamente alla impossibilità stanti i blocchi appositamente previsti in procedura che la documentazione che è indispensabile per la definizione del gravame, non può non esserci con ulteriore abbattimento dei tempi.

Inoltre, come già avviene per la Direzione Regionale, la procedura genera in automatico tutte le lettere che contrassegnano i vari passaggi tra i soggetti interessati al procedimento in sede centrale fino alla produzione in automatico della delibera.

Agli operatori del settore in sede centrale che ormai lavorano solo per mezzo della procedura è stata affiancata una task force esterna composta di elementi della cd. sede virtuale che ancora oggi sta lavorando alla eliminazione dell'arretrato cartaceo che si era creato.

Non si è più registrata creazione di arretrato.

Sotto il profilo del benessere organizzativo va segnalato che le stanze in cui gli operatori convivevano con numerosi fascicoli cartacei risalenti anche a molti anni addietro sono state ormai sgomberate dalla carta ed appaiono ovviamente più vivibili e negli operatori è maturato il convincimento in relazione all'esperienza vissuta che in molti casi non è l'incremento o la numerosità delle risorse a risolvere le situazioni più difficili, bensì la validità delle soluzioni tecnico/organizzative.

C - Dal Direttore Generale al Consiglio di Amministrazione.

Alla firma del Direttore Generale viene portata la scheda strutturata già sottoscritta dal Direttore Centrale Rischi. Per effetto della scheda citata e della cartella del ricorso che contiene tutti i documenti, il prodotto portato all'attenzione del Direttore Generale e degli organi renderà visibile il lavoro come direttamente svolto dalle stesse unità periferiche. Non vengono più predisposte fotocopie per gli organi.

L'INSERIMENTO DEL CLIENTE NEL PROCESSO E LA PROPONIBILITA' DEL RICORSO ON-LINE.

L'inserimento del cliente nel processo attraverso la proponibilità del ricorso on line ha rappresentato il secondo step di questo complesso percorso.

Per tal via Inail offre un servizio, riservato agli utenti registrati in Punto Cliente (titolare, rappresentante legale dell'azienda e professionista munito di procura), che permette di compilare attraverso una procedura guidata la richiesta di ricorso avverso il provvedimento di classificazione o di variazione di una voce di tariffa (elemento base per la determinazione dell'importo del premio che l'azienda pagherà). Il trasferimento del ricorso avviene tutto per via digitale ed il sistema produce via e-mail una ricevuta per il cliente che attesta l'avvenuta presentazione del ricorso. Specifiche informative, visualizzate prima e dopo la compilazione, mostreranno le avvertenze al ricorrente e le istruzioni per inoltrare la richiesta di ricorso ed appositi blocchi presenti in procedura consentiranno di evitare la presentazione di ricorsi inammissibili. Di particolare rilievo è l'informativa al ricorrente che riassume per il ricorrente le specificità normative che caratterizzano il gravame.

Collegandosi a Punto Cliente nel portale dell'Inail l'utente potrà in ogni momento conoscere lo stato dell'arte in merito al ricorso presentato on-line e ricevere informazioni precise sul nome del funzionario che in quel momento lo ha in gestione con disponibilità di e-mail e numero di telefono del medesimo e possibilità di contatto immediato. Ciò in funzione della realizzazione della massima trasparenza.

Tutti i dati che sono già in possesso degli archivi si visualizzano in automatico e quindi i campi correlati vengono compilati dal sistema. La presenza di un campo dedicato ai motivi del ricorso lascia spazio per poter articolare le proprie censure con l'ampiezza voluta, nel mentre appositi campi (da contrassegnare con relativo flag) consentono di individuare la ratio immediata per cui si propone ricorso (classificazione, riclassificazione decorrenze etc.)

L'interazione tra i sistemi informatici consente al ricorso proposto di andare a depositarsi, attraverso la procedura protocollo informatico, dentro la cartella del ricorso di cui si è detto costituendo per gli operatori addetti l'input per l'avvio dell'istruttoria.

Attraverso un percorso che è tutto digitale l'output che è la delibera si visualizzerà al cliente alla fine di tutto l'iter direttamente in Punto Cliente.

L'unico segmento procedurale in cui il cliente è ancora costretto a recarsi presso la Sede Inail Regionale è il tentativo obbligatorio di conciliazione. E' auspicabile che in avvenire, come peraltro previsto dallo stesso codice dell'Amministrazione digitale, queste riunioni possano essere poste in essere a mezzo utilizzo di webcam, come già oggi avviene peraltro ad esempio nelle aziende in occasione dei colloqui di lavoro.

La presentazione on line del ricorso oltre ad altri effetti favorevoli in termini di riduzione dei costi e dei tempi, di maggiore trasparenza e migliore circolazione delle informazioni, consente di avviare la eliminazione di attività meno rilevanti quali la spedizione della delibera alla ditta alla fine del procedimento ovvero la scansione degli atti all'inizio del procedimento medesimo per ricondurli entro il protocollo informatico .

La procedura consente, infatti, la presentazione degli allegati, ove il cliente lo desideri per sola via digitale.

Nell'ambito di Forum PA 2009, il nuovo applicativo, che sarà rilasciato in produzione nella prima metà di luglio, è stato favorevolmente accolto sia dai consulenti del lavoro che dalle associazioni di categoria cui è stato presentato.

In particolare le associazioni di categoria hanno richiesto che alla dizione "professionista munito di procura" si sostituisca l'altra "intermediario abilitato munito di procura" nel mentre tutti sono stati concordi nel rilevare l'importanza che riveste la chiusura dell'istruttoria entro i centottanta giorni in considerazione soprattutto delle interconnessioni con i temi della regolarità contributiva.

ALLEGATO 1.

FLUSSO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO C.D.A.



