

OBIETTIVO 2. LO STATO DEL PROCESSO DEL LAVORO IN ITALIA. UN TENTATIVO DI RICOGNIZIONE

POCO PIÙ CHE UNA INTRODUZIONE

di Rita Sanlorenzo

Il tempi del processo del lavoro sono, sul territorio nazionale, variabili, al punto che la durata media di un processo in primo grado varia, a seconda delle sedi, da trecento a milletrecento giorni. I tempi non sono tutto, ma non sono neppure poca cosa. Decisivo, anche ai fini della definizione di un eventuale intervento riformatore, è, dunque capire le ragioni di queste disparità. A ciò sono dedicate la radiografia della situazione di alcuni uffici giudiziari, diversi per territorio e dimensioni, qui riportata e le considerazioni che la precedono.

1. In una recente occasione¹, parlando della giustizia del lavoro e del suo possibile futuro, si è dato atto di una situazione di forte disomogeneità territoriale, tale da disegnare un quadro complessivo «a macchia di leopardo», in cui accanto a realtà di notevole efficienza, ne esistono altre in cui viceversa la situazione si presenta compromessa in modo, almeno apparentemente, irrisolvibile. Secondo i dati Istat, per la celebrazione del primo grado di giudizio occorrono in media, in Italia, 949 giorni: disaggregando il dato, peraltro, emerge una realtà significativamente diseguale, in cui se a Catanzaro occorrono 1.303 giorni perché il processo del lavoro approdi al grado di appello (esclusa la sentenza), vi sono uffici come quelli di Milano, Torino e Trento, ove sono sufficienti 320 – 350 giorni.

Abbiamo scritto allora: «Da un punto fermo occorre prendere le mosse: in molte realtà, il processo del lavoro funziona, e in modo più che soddisfacente (grazie anche e soprattutto allo schema del rito e alla concreta applicazione da parte degli operatori dei principi di ora-

¹ R. Sanlorenzo, *Appunti sul futuro della giustizia del lavoro*, in questa *Rivista*, 2006, 421 ss.

lità e concentrazione a cui si ispira). Si tratta, quindi, prima di tutto, di conoscere e di capire le ragioni di queste disparità. Un serio progetto di rilancio della giustizia del lavoro deve prendere le mosse da un attento studio dei flussi di cause, e della loro valenza qualitativa oltre che quantitativa. I modelli virtuosi esistono e non possono nemmeno essere definiti sporadici: le condizioni perché il processo del lavoro funzioni, viste da chi in una di queste realtà opera da anni, consistono nella definizione di organici proporzionati, nella gestione del contenzioso seriale attraverso lo strumento della riunione dei procedimenti, nell'automatismo delle assegnazioni».

Le affermazioni in quella sede formulate necessitano di una verifica *sul campo*, che parta da un'analisi di alcuni uffici e delle modalità della loro organizzazione e dalla constatazione della loro "resa" in termini di risposta di giustizia, per approdare a un bilancio, pur circoscritto e non definitivo, sull'attuale "stato di salute" del processo del lavoro in Italia.

2. L'utilità di una ricognizione mirata risulta ancora maggiore, se la si mette a confronto con il disegno di legge n. 1047, presentato il 28 settembre 2006 dai senatori Salvi, Treu e altri, che, partendo dalla constatazione di una crisi del contenzioso del lavoro «determinata essenzialmente dal progressivo allungamento dei tempi di definizione dei processi», prevede «un intervento normativo con riferimento alle controversie che trattano i momenti più delicati e patologici del rapporto di lavoro», centrato sulla trattazione prioritaria da parte del giudice e su una specifica procedura d'urgenza, «nelle vesti di un'azione sommaria, basata su un'ordinanza, reclamabile in appello», applicabile a tutti i casi di licenziamento (sia con tutela reale sia con tutela obbligatoria), alle ipotesi di recesso del committente dalle collaborazioni di cui all'art. 409, primo comma, n. 3, cpc e ai lavori a progetto di cui agli artt. 61 e ss. decreto legislativo n. 276/2003, alle domande di accertamento dell'illegittimità dell'apposizione del termine al contratto di lavoro, alle controversie in materia di trasferimenti del dipendente e di trasferimento d'azienda o di un ramo di essa.

Il disegno di legge n. 1047 dunque, affermata una situazione di crisi e inefficienza, la cristallizza e istituzionalizza un sistema «a doppia velocità» che, se si inserisce in realtà virtuose, finisce per portare elementi di disorganizzazione e disservizio: è intuitiva, infatti, la situazione di perenne aleatorietà dell'agenda del giudice, che dovrà

mantenere comunque spazi adeguati (ben difficilmente predeterminabili a priori) per trattare nei tempi previsti le nuove azioni sommarie².

Ci si sarebbe aspettato un maggiore coraggio con interventi mirati in altri campi, in particolare per quel che riguarda il processo in materia di previdenza e assistenza, vero punto di crisi del sistema nel suo complesso, ma, allo stesso tempo, «terreno su cui misurare la reale volontà di operare un'inversione di rotta, un cambiamento»³. Le controversie previdenziali, infatti, rappresentano oggi circa il 60 per cento del contenzioso del nostro Paese, con una distribuzione territoriale per cui in due sole regioni (Campania con il 28 per cento e Puglia con il 24 per cento) si concentra oltre la metà del contenzioso previdenziale nazionale e in cinque regioni (le precedenti più Lazio, Calabria e Sicilia) si somma circa l'80 per cento dei processi in materia⁴.

Al riguardo il disegno di legge n. 1047 interviene su due fronti, quello degli accertamenti medici per prestazioni previdenziali e quelli del contenzioso seriale, prevedendo, sul primo snodo, la costituzione in fase amministrativa di collegi medici a composizione paritaria capaci di affrontare in modo definitivo la questione della presenza dei requisiti sanitari, e, sul secondo, procedure di consultazione e di confronto dell'amministrazione anche con i patronati, per trovare soluzioni interpretative condivise alla normativa di settore. In realtà, la problematicità della situazione avrebbe consigliato un'iniziativa più drastica e complessiva: il contenzioso seriale è cresciuto a dismisura in questi anni, da un lato, per la sostanziale irresponsabilità degli istituti previdenziali e, dall'altro, per il disinteresse del legislatore, mai intervenuto, o intervenuto in clamoroso ritardo a chiarire previsioni normative oscure, quando oramai le aule di giustizia di tutto il Paese erano saturate da processi aventi ad oggetto la stessa questione. Forse questa poteva essere anche l'occasione per affrontare il nodo della adeguatezza delle funzioni ispettive degli istituti previdenziali e degli irragionevoli automatismi che fanno discendere l'adozione delle procedure di esazione delle contribuzioni denunciate come omesse o eva-

² Si prescinde qui da ogni valutazione sulla iniquità sottesa alla scelta delle materie da destinare alla procedura sommaria, tra le quali compaiono controversie il cui *petitum* consiste in una pretesa meramente economica e da cui sono escluse ipotesi in cui l'intervento del giudice ha una portata direttamente ripristinatoria, come nel caso di demansionamento.

³ R. Sanlorenzo, *Appunti sul futuro della giustizia del lavoro*, cit., 427.

⁴ Inutile dire che, affrontando il tema dei carichi del contenzioso previdenziale, si va a toccare un aspetto della più ampia questione meridionale, non solo riferita alla situazione giudiziaria: e nei *reports* raccolti se ne trovano ampi riferimenti.

se da un accertamento compiuto da personale sostanzialmente irresponsabile degli esiti finali: con la successiva ricaduta processuale caratterizzata (assai spesso) da carenze palesi sotto il profilo dell'assolvimento degli oneri di prova di cui è gravato l'Ente impositore.

Le misure previste dal disegno di legge, comunque, mostrano la percezione dell'esistenza di questo *ganglio* sensibile e la consapevolezza che se lì non si interviene, qualsiasi progetto di riforma, soprattutto in certe zone territoriali, è destinato a non incidere sulla realtà.

3. Ma torniamo alla nostra *indagine*.

Essa analizza, senza pretese di completezza ma con una conoscenza *dall'interno* dei meccanismi di funzionamento, la realtà di sette tribunali (Torino, Milano, Modena, Roma, Napoli, Bari e Cosenza), variamente connotata per collocazione geografica, per dimensioni e per il livello di efficienza e tempestività della risposta giudiziaria. Non è certo rilevazione sufficiente per poterne ricavare un quadro esaustivo sullo stato di salute del processo del lavoro in Italia, ma dalle sei "fotografie" proposte possono trarsi spunti critici ed elementi di valutazione significativi, su cui innestare una discussione e un confronto più allargato.

L'affermazione originaria per cui lo schema del processo del lavoro poteva e doveva essere mantenuto – custodendone rigorosamente i caratteri di oralità e concentrazione – a condizione di realizzare un attento esame dei flussi, da raffrontare con le reali esigenze di organico, con una applicazione rigorosa degli automatismi nella assegnazione delle cause, con una seria gestione del contenzioso seriale attraverso il meccanismo delle riunioni dei procedimenti, trova in questo *spaccato* degli uffici del lavoro alcune conferme particolarmente significative. Le differenze sono, infatti, macroscopiche: e ciò si adegua alla generale situazione della giustizia in Italia, che in realtà è costituita da una miriade di singoli "mondi a parte", che non solo non dialogano e non confrontano tra di loro le rispettive esperienze, ma non riescono nemmeno a individuare sistemi omogenei di rilevazione dei dati.

Ci sono cose di immediata evidenza. Se alcuni uffici (in particolare Torino) hanno raggiunto un pieno equilibrio nella gestione dei flussi (in pratica riuscendo a smaltire ogni anno lo stesso numero di cause iscritte a ruolo), addirittura paradossale risulta la situazione del Tribunale di Bari dove, a fronte di una sopravvenienza di 30-35.000 fascicoli all'anno, operano solo undici magistrati (lo stesso numero

presente a Torino, dove le iscrizioni a ruolo sono circa un terzo). Inspiegabile, poi, appare la situazione del Tribunale di Roma, dove operano ben 63 giudici del lavoro, per una sopravvenienza annua di poco superiore ai 30.000 procedimenti. Anche i dati di produttività in termini di numero di sentenze per magistrato risulta, in questo caso, notevolmente inferiore al dato degli altri uffici (364 *pro capite*). C'è, poi, una forte discrepanza nel numero di udienze settimanali: dato non indifferente rispetto a un rito sostanzialmente orale, che esige dal giudice un consapevole e costante “governo” della controversia (anche al fine di facilitare quanto più possibile la conciliazione). Infine, è palese la diversa attenzione riservata ai criteri di assegnazione delle cause, che nelle realtà più efficienti raggiungono livelli di minuziosità rivelatori della lunga e condivisa elaborazione in materia⁵.

Non si può, peraltro, non sottolineare un dato di fiducia che viene dalla rilevazione: laddove si è intrapreso un serio piano di recupero dell'efficienza, nel breve volgere di tempo si è potuta registrare una inversione di rotta che fa ben sperare nel futuro del processo del lavoro, con quelle caratteristiche che lo rendono strumento essenziale e irrinunciabile per la realizzazione dei diritti del lavoratore. Ciò è possibile in realtà di maggiori dimensioni, come Napoli, e in altre più piccole, in cui peraltro - non si dimentichi - spesso le scoperture di organico, anche se di minima entità, possono avere conseguenze paralizzanti.

L'impegno collettivo, accanto a una ragionata strategia di “aggressione” ai carichi arretrati, può segnare il *cambio di passo*, senza necessità di introdurre strumenti processuali nuovi e alternativi allo schema originario. Questa, almeno, è la convinzione che si trae dall'esame delle realtà degli uffici esaminati rispetto alle quali - ci auguriamo - si aprirà una ulteriore proficua discussione.

⁵ Sarebbe forse opportuno riprendere, a tanti anni di distanza, il tema degli automatismi nelle assegnazioni delle cause, ricordando proprio le riflessioni svolte su questa *Rivista* da chi allora combatteva all'interno degli uffici per l'affermazione di criteri di trasparenza e di rigore, battaglie grazie alle quali si è ottenuto anche l'allontanamento di dirigenti che a questi valori non ritenevano di doversi conformare (cfr. C. Peyron, *Automatismo nelle cause di lavoro*, 1983, 845).

1.
IL TRIBUNALE DI TORINO

di *Piero Rocchetti*

1. L'organizzazione dell'ufficio

Per la sezione lavoro del Tribunale di Torino è tabellarmente previsto un organico di un presidente e tredici giudici: attualmente vi sono due posti vacanti, uno dei quali sarà coperto nel prossimo luglio 2007 da una collega che, a seguito di maternità, sta completando l'uditorato. Purtroppo non si ricorda una situazione di organici completi sin dal 2000: nel 2005 addirittura sono stati presenti in servizio, in tutto, dieci giudici, compreso il presidente.

Con riferimento al personale di cancelleria la dotazione è di venti unità, così suddivise secondo gli inquadramenti di contratto: un C2, un C1 super, sei B3, otto B2, due B1, un A1 super e un A1.

Ogni giudice è dotato di una propria stanza con computer e stampante e può, allo stato, contare sulla assistenza in udienza per tre giorni alla settimana (a fronte di una media oscillante tra i quattro e i cinque giorni di udienza a settimana).

Ciò consente, in relazione ai tempi dei processi, di fissare le prime udienze separatamente e singolarmente e, quindi, di potere sempre realizzare l'interrogatorio libero delle parti ed esperire in modo effettivo il tentativo di conciliazione.

Il criterio di assegnazione delle cause è rigorosamente automatico (sorteggio tramite elaboratore elettronico e talora manuale) e segue le seguenti regole:

a) modalità di assegnazione dei procedimenti contenziosi: le cause, secondo l'ordine di iscrizione a ruolo, per ciascuna giornata sono assegnate con l'apposito programma computerizzato che estrae casualmente il nominativo del primo giudice e forma l'elenco di tutti i fascicoli abbinandovi gli altri componenti della sezione in ordine alfabetico.

b) deroghe: b1) le cause che appaiono suscettibili di riunione vengono assegnate tutte, nell'ambito dello stesso gruppo di assegnazione, al giudice assegnatario della prima; *b2)* le cause riassunte dopo la cancellazione dal ruolo sono riassegnate al titolare originario; *b3)* le opposizioni al decreto – positivo o negativo – ex art. 28 dello Statuto

dei lavoratori non possono essere assegnate allo stesso giudice che ha emesso il provvedimento impugnato;

c) il presidente può, con provvedimento motivato: c1) ridurre percentualmente le assegnazioni a sé, con il limite massimo del cinquanta per cento, da attuarsi mediante esclusione dall'assegnazione a settimane alterne (l'attuale presidente è da sempre in assegnazione piena al pari degli altri colleghi); c2) ridurre percentualmente le assegnazioni nei confronti di singoli giudici, in presenza di gravi ragioni (applicazioni, aspettative, maternità, situazioni familiari, carichi di lavoro particolarmente gravosi, etc...);

d) cause per le quali non è operativa la normale progressione numerica di ciascun gruppo di assegnazione: ricorrendo tale ipotesi (casi di astensione o ricusazione, o erronea assegnazione di opposizione a decreto ex art. 28 allo stesso giudice autore del provvedimento, etc...) la causa è aggiunta in calce all'elenco ordinario (di cui sub a): se sono più di una, esse sono inserite in ordine cronologico, a partire dalla più antica come numero di ruolo;

e) riunioni dopo l'assegnazione iniziale: la designazione del giudice davanti a cui devono essere chiamate tutte le cause da riunire avviene tramite sorteggio manuale fra i vari giudici interessati (salvo motivate deroghe per ragioni che consigliano di seguire un criterio diverso, come il differente stadio processuale – con particolare riferimento all'istruttoria – o assenze attuali o prossime del magistrato). Se il designato ritiene non vi siano gli estremi per la riunione, i fascicoli vengono riassegnati agli originari assegnatari. Una volta intervenuta la riunione, eventuali procedimenti ulteriormente passibili di venire riuniti sono assegnati al titolare delle cause già riunite, senza sorteggio;

f) decreti ingiuntivi: i ricorsi sono raggruppati su base settimanale ovvero a decine (se questa quantità viene raggiunta nel corso della settimana), con assegnazione globale al primo assegnatario di cui sub a (e via via procedendo per ciascun gruppo successivo nell'ambito della stessa assegnazione), senza sorteggio specifico;

g) cause urgenti (art. 28, procedimenti cautelari): il metodo di cui al punto a è derogato come segue:

- per ciascun gruppo di assegnazione, a meno che non si possa fare diversamente, non se ne può assegnare più di una per giudice. Ove occorra, vale la regola enunciata al numero d;

- verificandosi assenze dei giudici per più di sette giorni consecutivi, gli assenti sono esclusi dall'assegnazione da dieci giorni prima dell'inizio dell'assenza fino a tre giorni prima della ripresa del lavoro,

e si procede secondo la regola di cui al numero *d*. Su questa previsione prevale però quella sub *a*;

- perché ricorra l'ipotesi di esclusione dall'assegnazione dei processi urgenti occorre che vi siano almeno otto giorni di assenza, calcolando come primo e ultimo giorno da conteggiare solo i giorni lavorativi. I giorni festivi all'interno del periodo di assenza sono utili al fine del computo degli otto (esempio: in caso di assenza dal lunedì al sabato non scatta l'esonero dall'assegnazione; in caso di assenza dal lunedì al lunedì successivo compreso, scatta l'esonero);

- i tre giorni prima della ripresa dal lavoro, che consentono il reinserimento nell'assegnazione delle cause urgenti, sono da intendersi come giorni lavorativi;

h) procedimenti collegiali: ogni collegio è presieduto dal presidente della Sezione, o dal giudice più anziano in caso di impedimento del presidente ovvero di sua incompatibilità derivante dall'aver trattato il procedimento cautelare in primo grado. Il relatore è designato secondo la regola *d*. Il terzo componente viene individuato nel giudice il cui nominativo precede immediatamente la lista di assegnazione della giornata;

i) criteri di sostituzione: nei casi di astensione o di ricasazione o se un'opposizione a decreto ex art. 28 Statuto è stata attribuita mediante il procedimento automatico al giudice che l'ha emessa, la causa è aggiunta in calce all'elenco ordinario (lett. *a*); se ce n'è più di una, sono inserite in ordine cronologico, a partire dalla più antica.

La minuziosità di tali criteri è frutto di una lunga stratificazione, partita dall'iniziale affermazione del principio dell'automatismo contro una prassi tradizionale che viceversa attribuiva al dirigente un potere di assegnazione assolutamente discrezionale. Alla luce dei risultati di seguito esposti, il caso della Sezione lavoro del Tribunale di Torino dimostra che l'adozione di automatismi nella distribuzione delle cause non solo non ostacola, ma è obiettivamente funzionale a un livello più che soddisfacente di efficienza del servizio.

Ancora per quel che riguarda il profilo organizzativo, in caso di maternità si tende a escludere la collega dalla assegnazione delle nuove cause nei due mesi precedenti l'inizio della astensione obbligatoria. Con riferimento alle cause rimaste sul ruolo si cerca di contemperare le esigenze della sezione con quelle delle parti: anche in considerazione della poca risalenza delle cause ancora pendenti (vds. *infra*), il ruolo viene sospeso, in attesa del rientro al lavoro della collega. In caso di istanza delle parti per una pronta trattazione, si provvede alla riassegnazione del fascicolo.

Per quel che riguarda il confronto sulle tematiche giuridiche tra i componenti della sezione, viene organizzata una riunione d'ufficio con cadenza mensile (all'incirca); il dirigente ha delegato una giovane collega al coordinamento di questi incontri, incaricandola di raccogliere le tematiche di maggior interesse in relazione al contenzioso in atto, al fine di approfondire il più unitariamente possibile le problematiche. Costante è il contatto con la sezione lavoro della corte d'appello, che, oltre ad avere organizzato una raccolta sistematica della propria giurisprudenza, si presta all'invio a ciascun giudice che ne abbia fatto richiesta, tramite la struttura della Formazione decentrata, delle sentenze di appello emesse su provvedimenti del Tribunale di Torino.

2. Il tipo di contenzioso e l'andamento dei flussi

Il Tribunale di Torino è caratterizzato da un contenzioso in parte seriale, avente ad oggetto domande ripetitive, proposte per lo più nei confronti di aziende metalmeccaniche private: l'incidenza di tale contenzioso, con riferimento agli ultimi tre anni, deve ritenersi oscillante tra il 37 e il 35 per cento delle cause complessive della sezione (l'andamento è in diminuzione).

Decisamente bassi sono sia il contenzioso previdenziale, che quello attinente al pubblico impiego. In questo senso il tribunale segue l'andamento del distretto della Corte d'appello di Piemonte e Valle d'Aosta, ove il contenzioso previdenziale è il più basso d'Italia (relazione Istat del 16 maggio 2006). Molto positivo è il fatto che gli avvocati dell'Inps e dell'Inail presenziano sempre alle udienze e ciò consente una trattazione puntuale delle cause e una fattiva collaborazione delle varie sedi degli Istituti previdenziali del circondario nel fornire i chiarimenti necessari: è elevato il numero di cause che si risolvono con dichiarazione dell'avvenuta cessazione della materia del contendere per l'intervenuta risoluzione della controversia in sede amministrativa.

Queste le statistiche degli ultimi tre anni:

Anno 2004: pendenza iniziale (PI) al 1° gennaio, 5.691 cause; pendenza fine periodo (PF) al 31 dicembre, 5.809 cause; totale sopravvenute (S), 13.042 (di cui 1.604 di previdenziale); esaurite (E) = 12.924
--

Calcolando, a prescindere dalle tipologie di cause, i tempi complessivi di durata media dei processi secondo la formula in uso al servizio statistico di giustizia ISAT così espressa: $PI+PF:S+E \times 365$, nell'anno 2004 i processi avanti al tribunale hanno avuto una durata media di gg. 161,65.

Con riferimento ai ruoli si è andati da un minimo di 182 cause a un massimo di 624 il 1° gennaio e da un minimo di 177 a un massimo di 712 al 31 dicembre.

Relativamente alle udienze tenute si è andati da un massimo di 204 a un minimo di 134 per giudice (senza tenere conto dei colleghi trasferiti nel corso dell'anno, in astensione per maternità o assegnati all'ufficio durante il periodo considerato).

Le sentenze pubblicate sono state 7.793.

Anno 2005

PI, 5.809 cause; PF, 5.768; S, 12.105 (1.810 nuove cause di previdenziale), E, 12.146.

La durata media dei processi è stata di 174,24 gg.

Con riferimento ai ruoli si è andati da un minimo di 177 cause a un massimo di 712 (il 1° gennaio) e da un minimo di 152 cause a un massimo di 672 (al 31 dicembre). Questo sempre tenendo conto solo dei colleghi che hanno operato tutto l'anno.

Relativamente alle udienze si è andati da un massimo di 208 a un minimo di 141 a giudice.

Le sentenze pubblicate sono state 7.383.

Anno 2006

PI, 5768; PF, 4945; S, 10683 (di cui 1960 cause di previdenziale), E, 11.506.

La durata media dei processi è stata di 176,22 gg.

Con riferimento ai ruoli si è andati da un minimo di 152 cause a un massimo di 672 (al 1° gennaio) e da un minimo di 151 cause a un massimo di 549 al 31 dicembre.

Relativamente alle udienze si è andati da un massimo di 194 a un minimo di 158

Le sentenze pubblicate sono state 7.389.

3. Valutazioni finali

I dati numerici dimostrano un equilibrio pressoché perfetto tra il numero delle cause in ingresso e quelle in uscita. Anche il numero delle cause presenti sui ruoli di ciascun magistrato evidenzia il raggiungimento di una condizione molto favorevole per le modalità di lavoro e, soprattutto, per il livello di celerità del servizio.

Tutto ciò in particolare consente si verifichino condizioni assolutamente peculiari, che possono essere così sintetizzate:

- scarso ricorso da parte del foro a procedure di urgenza, che comportano sempre una disorganizzazione nell'agenda del giudice, con necessità di adattare le precedenti fissazioni alle sopravvenienze. In presenza di tempi di fissazione così compressi, certo diventa solo residuale l'ipotesi di un pregiudizio imminente ed irreparabile per scongiurare il quale fare ricorso alla procedura cautelare;

- reale svolgimento dell'interrogatorio libero delle parti (non di rado determinante per un definitivo chiarimento della dinamica dei fatti) nel corso della prima udienza e, soprattutto, effettività del tentativo di conciliazione operato dal giudice, spesso coronato da successo;

- frequente ricorso alla redazione delle sentenze contestuali, ex art. 281 *sexies* cpc, vista la concentrazione delle udienze istruttorie.

È prassi alquanto diffusa, proprio per le caratteristiche che nei fatti il processo riesce a mantenere, quella di negare l'autorizzazione (per vero, anche scarsamente richiesta) al deposito di note difensive scritte, essendo viceversa normale il ricorso alla discussione orale da parte dei difensori.

Rispetto alla complessiva domanda di giustizia civile pervenuta al Tribunale di Torno nel 2005 la sezione lavoro ha assorbito, secondo i dati della Presidenza del Tribunale, il 34 per cento del contenzioso sopravvenuto (nel primo semestre del 2006 era il 33 per cento, nel 2004 sempre il 34 per cento).

La cancelleria ha provveduto a estrapolare dati analitici rispetto a una delle tipologie di cause che richiedono l'esigenza di una trattazione rapida, cioè i licenziamenti per giusta causa iscritti a ruolo nel 2005 e nel 2006 (in tutto 163 casi). Mediamente tra la data di iscrizione a ruolo e la data della fissazione della prima udienza sono trascorsi 95,7 giorni per le cause depositate nel 2005 e 77,3 giorni per le cause depositate nel 2006 (quando sono entrati in servizio effettivo due giudici in più). È evidente che il miglioramento è dovuto primariamente

all'aumento dell'organico effettivo: in ogni caso si segnala che simili tempistiche vengono rispettate per tutte le cause che si considera necessitano comunque di una trattazione rapida (trasferimenti, incidenti sul lavoro o cause risarcitorie per importi di danno rilevanti), mentre per le altre tipologie di domanda l'intervallo può essere più lungo.

Va, infine, rilevato che il tasso di ricambio (cioè il rapporto percentuale tra i procedimenti sopravvenuti nell'anno) nel 2005 è stato pari al 108 per cento e che all'11 dicembre 2006 erano ancora pendenti (intendendo per tali le cause in cui non è ancora stato pronunciato il dispositivo) una causa del 2002, cinque cause del 2003, trentasei cause del 2004, trecentoottantadue del 2005. Quanto al resto, pari al 90 per cento delle pendenze, sono in corso di trattazione le cause iscritte nel 2006, e già si stanno affrontando (a marzo 2007) le prime cause depositate nel 2007.

2. IL TRIBUNALE DI MILANO

di *Riccardo Atanasio*

1. L'organico della sezione

L'organico della sezione si compone oggi di 22 giudici e di un presidente (mentre per alcuni anni a partire dall'ottobre 2000 è stato di una unità in meno, avendo il presidente del tribunale soppresso un posto a favore del tribunale ordinario). In concreto, peraltro, tale organico non è mai stato completo e le presenze reali sono state di 20 nel 2002, di 21 fino a marzo 2003 e di 19 da marzo 2003, di 19 fino a ottobre 2004 e di 20 a partire da questa data, di 20-21 fino ad agosto 2005, di 19 e poi di 20 negli ultimi mesi del 2005 e, infine, di 19 nel corso del 2006. Tali presenze sono state ulteriormente ridotte da circostanze varie: assegnazione dimezzate per un giudice in quanto componente del consiglio giudiziario; esonero di un giudice dall'assegnazione di nuovi affari per motivi di salute; esonero di un altro per circa otto mesi per consentirgli di scrivere sentenze arretrate; etc. In concreto, dunque, ci sono stati periodi in cui le sopravvenienze sono state divise tra 16-17 giudici (ciò è accaduto nel corso di quasi tutto l'anno 2006).

2. I dati e la situazione complessiva

Questi i dati relativi all'entità dei flussi di lavoro:

- 2000:	pendenze iniziali: 6.500;	sopravvenuti: 9.300;	esauriti: 9.900
- 2001:	5.900;	9.800;	9.000
- 2002:	6.700;	10.300;	9.300
- 2003:	7.700;	10.100;	9.500
- 2004:	8.300;	10.700;	9.500
- 2005:	9.500;	10.700;	10.400
- 2006:	9.800;	9.700;	9.500
- 2007:	10.000		

Come si vede, la situazione del processo del lavoro a Milano è notevolmente peggiorata dal 2000 ad oggi. Si è passati dalle 6.500 pen-

denze del 2000 alle 10.000 del 2007, con un aumento del 50 per cento.

La spiegazione è evidente: a fronte di un aumento delle pendenze anche di notevole consistenza, passandosi dalle 9.300 del 2000 alle 10.700 del 2005, c'è stata una capacità di smaltimento attestatasi mediamente intorno alle 9.500 con punte negative di 9.000 e positive di 10.400.

La media delle cause per ogni giudice è di circa 520 (salvo eccezioni che vedono estremi di 250-300 e di 800 cause).

La percentuale delle cause previdenziali è circa del 15 per cento. Peraltro, se si fa eccezione per un piccolo numero di cause assistenziali di *routine* (10 per cento di quel 15 per cento), le altre sono per lo più diverse tra loro e tutte implicanti istruttoria (vi sono molte cartelle esattoriali con richieste di accertamento della subordinazione, cause di amianto, etc.). Inoltre non esiste serialità nella cause di lavoro, se non per quelle delle Poste (peraltro assai limitate).

Il numero di udienze settimanali per ogni giudice è mediamente di tre o quattro (chi ne fissa tre, di solito prosegue l'udienza, almeno una volta, nel pomeriggio). Alcuni giudici tengono cinque udienze settimanali limitate al solo mattino.

La fissazione della prima udienza di comparizione – fatta eccezione per i tre o quattro giudici che sono entro le 300 cause – è mediamente intorno agli otto mesi (con punte di un anno) per le cause non aventi particolari motivi di urgenza, di tre o quattro mesi per le cause urgenti per licenziamenti o trasferimenti o demansionamenti.

Da ciò si ricava che il numero di cause ideale per consentire una gestione organizzata del ruolo di lavoro sarebbe di 300 cause per giudice e che il numero di 350 cause sarebbe il massimo per la gestione di un ruolo che assicuri tempi di trattazione contenuti in un anno.

3. Un tentativo di analisi

La causa principale della situazione attuale è che tra il 1998 e il 2007 dieci dei vecchi giudici hanno lasciato la sezione con la conseguenza, da un lato, di un *turn over* con giudici privi di esperienza nel settore e, dall'altro, con la scoperta di alcuni ruoli per periodi prolungati.

Tali circostanze impongono una doppia riflessione. Anzitutto sul limite decennale di permanenza nell'ufficio, da taluno propugnato anche per i giudici del lavoro, che appare incongruo essendo tale perio-

do necessario per una formazione adeguata con conseguente absurdità di un cambiamento obbligato di funzioni al maturare di tale scadenza. In secondo luogo sugli effetti intollerabili che i trasferimenti determinano sui ruoli (emblematico è il caso dei tre posti messi a concorso a dicembre 2005; ad oggi, dopo 15 mesi, le coperture sono state solo deliberate e ci si aspetta che due giudici arrivino entro giugno, grazie all'anticipato possesso, e il terzo a distanza di circa venti mesi dalla scopertura). Ciò rende evidente la necessità che i giudici, salvo gli uditori di prima nomina, siano vincolati, dopo ogni trasferimento, al posto di destinazione per un tempo congruo (indicativamente per sette anni), necessario al fine di costruire un serio progetto in un ufficio nuovo e, in particolare, in una sezione specialistica, come quella del lavoro, che richiede un apprendistato di molti anni.

Nessun vantaggio ci si può attendere, invece, dalle proposte di modifica del processo che individuano forme di trattazione del processo con cognizione sommaria per un certo numero di materie (licenziamenti, trasferimenti, lavoro nero con successivo licenziamento orale, trasferimenti di azienda): questi oggetti, infatti, costituiscono almeno la metà delle questioni delle cause di lavoro a Milano ed è paradossale pensare di affrontarle con quel rito sommario.

Un beneficio significativo potrebbe piuttosto derivare dalla istituzione – ma allo stato si tratta solo di speranze – dell'ufficio del giudice, che consentirebbe di realizzare collaborazioni con delega al funzionario di lavori di più semplice realizzazione (ricerche, sentenze ripetitive, studio del fascicolo, etc.).

In attesa di soluzioni siffatte, a Milano sono state firmate convenzioni con l'Ordine degli avvocati finalizzate alla realizzazione di *stages* di lunga durata (sei mesi) presso i magistrati del lavoro di laureati che potrebbero assicurare una opportuna collaborazione, con riconoscimento di detto periodo come pratica forense.

In ultimo va segnalato che a Milano i giudici del lavoro non hanno alcun supporto amministrativo in udienza.

3.
IL TRIBUNALE DI MODENA

di *Carla Ponterio*

1. I dati

L'organico del tribunale di Modena è attualmente composto da due giudici del lavoro e un giudice civile applicato in via esclusiva alla trattazione delle cause di lavoro e previdenza. Solo nel 2005 è stata aumentata a due unità la pianta organica di giudici del lavoro.

Da febbraio a ottobre 2004 è stato in servizio un unico giudice con una pendenza di oltre 2.000 procedimenti. Da ottobre 2004 sono stati in servizio due giudici, divenuti tre da novembre 2006.

Anno 2005

1. Flussi

Pendenti al 1° gennaio	sopravvenuti	esauriti	Pendenti al 31 dicembre
2.268	1.180	1.276	2.172

2. Modalità di definizione

Sentenze	400
Decreti ingiuntivi	271
Conciliazioni	116
Cautelari	14
Art. 28 legge 300/70	2
Riunioni e altre modalità di definizione	473

3. Sopravvenienze

Lavoro - pubblico impiego	32
Lavoro	349
Previdenza	476

Procedimenti speciali	323
-----------------------	-----

4. Udienze: 182

Anno 2006

1. Flussi

Pendenti al 1° gennaio	sopravvenuti	esauriti	Pendenti al 31 dicembre
2.172	981	1.099	2.055

2. Modalità di definizione

Sentenze	555
Decreti ingiuntivi	273
Conciliazioni	78
Cautelari	19
Art. 28 legge 300/70	1
Riunioni ed altre modalità di definizione	172

3. Sopravvenienze

Lavoro – pubblico impiego	36
Lavoro	350
Previdenza	307
Speciali	288

4. Udienze: 173

Le pendenze per ciascuno dei tre magistrati attualmente in servizio si equivalgono e sono di poco inferiori per ciascuno ai 700 procedimenti.

Il personale di cancelleria comprende un dirigente (che però di fatto opera presso altra sezione civile fisicamente distaccata dalla sezione lavoro) e due operatori con qualifica rispettivamente B2 e B1.

Non viene fornito alcun servizio di assistenza in udienza.

2. Assegnazione dei processi e organizzazione dell'ufficio

I criteri di assegnazione dei procedimenti sono rigorosamente automatici e previsti nelle tabelle. Per il caso di astensione, ricsuzione, incompatibilità e assenza o impedimento temporaneo di un magistrato, le tabelle dettano criteri di sostituzione a rotazione tra i magistrati.

I reclami sono decisi dai giudici delle sezioni civili presieduti dal presidente della II sezione civile che ha svolto le funzioni di giudice del lavoro fino al 2004.

Nessun tipo di coordinamento, attraverso riunioni, è svolto dal presidente della sezione civile al cui interno sono collocati i giudici del lavoro. Tra i magistrati sono frequenti scambi di opinioni e confronti su base volontaristica.

Sono assai rare le cause seriali. Le uniche pendenti erano quelle nei confronti di Poste spa sui contratti a termine, pressoché tutte definite.

Il contenzioso di previdenza e assistenza, in particolare le cause per invalidità, ha subito una significativa flessione. Ciò, probabilmente, è avvenuto a seguito e per effetto della introduzione del termine di decadenza ai sensi del dl 269/03 e della modifica dell'art. 152 disp. att. cpc.

Le sopravvenienze di cause di lavoro hanno superato nel 2006 quelle di previdenza ed assistenza.

Il 90 per cento circa delle cause di previdenza riguarda le opposizioni a cartelle esattoriali.

3. I tempi dei processi

I tempi medi di fissazione ed esaurimento dei processi non sono ricavabili dai programmi in uso nell'ufficio.

Mediamente, i procedimenti considerati più urgenti (licenziamenti, infortuni sul lavoro ecc.) sono fissati entro sei mesi, gli altri in un periodo più lungo che comunque, affalmente, non supera il gennaio 2008.

Allo stato, i procedimenti iscritti entro il 2000 sono i seguenti:

1994	2
------	---

1995	1
1996	3
1997	4
1998	7
1999	9
2000	40

Nei mesi di gennaio e febbraio 2007 le sopravvenienze sono state 195. Se i flussi in arrivo si manterranno costanti, le sopravvenienze annue saranno pari a 1.170.

Se la capacità di definizione dei giudici si manterrà costante e, magari, aumenterà leggermente, dovremmo riuscire in tre magistrati a definire circa 1.700 procedimenti. Le pendenze a fine 2007 dovrebbero essere pari a complessivi 1.525 procedimenti, con pendenze per ciascun magistrato di circa 500 procedimenti.

4. Riflessioni

La sezione lavoro del tribunale di Modena, che fino al 2001 comprendeva tre magistrati e aveva una pendenza di circa 1.500 procedimenti, è stata privata, con le tabelle 2002-2003, di un magistrato. L'organico è stato ridotto a due giudici, più un piccolissimo ruolo (pari a un settimo delle sopravvenienze, circa 80 procedimenti) affidato al presidente della seconda sezione civile a cui appartengono i giudici del lavoro.

Questa riduzione di organico, unita alla scopertura di uno dei due residui posti nel corso del 2004 e alla eliminazione del piccolo terzo ruolo, ha fatto sì che nell'arco di due anni le pendenze siano aumentate fino a superare le 2000 cause.

Da fine 2004 è stato coperto il secondo posto. A fine 2006 si è ripristinato di fatto il terzo ruolo e quindi sembra che si sia intrapresa la strada giusta per riequilibrare le pendenze e far funzionare il rito del lavoro.

Indiscussa la buona fede alla base di ciascuna decisione organizzativa, una analisi più attenta delle pendenze e dei flussi, una ponderata misurazione e previsione del tipo di contenzioso, sempre meno seriale e sempre meno previdenziale, e delle reali capacità e possibilità di smaltimento dei fascicoli, probabilmente avrebbero dovuto consigliare scelte diverse.

Non solo: sembra che nessuno dei meccanismi di controllo su tali decisioni organizzative abbia di fatto operato, nel senso quantomeno di rilevare il problema ed affrontarlo.

Le tabelle sono state approvate senza problemi in tutti i periodi.

C'è da augurarsi che l'enorme e approfondito lavoro in atto nelle commissioni flussi e un impegno più concreto sul tema delle tabelle consenta di creare meccanismi in grado di impedire conseguenze così negative, per l'allungamento dei tempi dei processi, di decisioni organizzative.

Quanto al processo del lavoro, esso va difeso così come è e come lo aveva congegnato il legislatore del 1973, perché è e resta uno strumento assolutamente adeguato, che consente al giudice celerità ed approfondimento. Certe recenti proposte di sommarizzazione possono apparire dalla nostra visuale per certi versi inutili, data la duttilità dello schema processuale originario, e per altri pericolose.

Quanto al lavoro dei giudici, va detto piuttosto che occorre impegnarsi molto, sia sul piano della cultura organizzativa, sia su quello della elaborazione giurisprudenziale. La scarsa collaborazione tra i colleghi, la mancanza di coordinamento, il difetto di uno spirito comune nell'affrontare il lavoro e le decisioni costituisce spesso un freno al positivo funzionamento di un ufficio.

Quanto al contenuto del lavoro, è necessario riflettere sulla giurisprudenza e sui suoi contenuti, perché il diritto del lavoro riprenda la sua storica funzione di promozione dei diritti. Per fare ciò, è evidente, occorre che le decisioni dei giudici di merito siano più coraggiose, come riflesso di una "cura dei diritti" che spesso, tra le centinaia di fascicoli che ingombrano le scrivanie, rischia di passare in secondo piano e si presenta come soluzione più difficile e impegnativa, rispetto al tranquillo conformarsi alla prevalente giurisprudenza di Cassazione.

Tra le attualità, occorre ripensare all'elaborazione della giurisprudenza del lavoro in tema di nesso di causalità nell'ambito di infortuni sul lavoro e malattie professionali e riprendere l'esame critico delle linee interpretative di recente irrigiditesi (ad esempio in tema di prova di lavoro straordinario, che può diventare ostacolo insormontabile per alcune categorie di lavoratori particolarmente poco garantiti, come le badanti).

È esperienza comune quella a proposito degli effetti disastrosi creati dai nuovi proprietari di aziende, che azzerano il vecchio personale (ignorando ogni sbandierato obbligo di formazione e di cd. "manuten-

zione”) muovendosi nell'ottica descritta molto bene da Luciano Gallino nel libro *L'impresa irresponsabile*.

Credo che sia compito dei giudici e, in particolare dei giudici di Magistratura democratica, riflettere in anticipo sui meccanismi sociali ed economici, riuscire a elaborare e a diffondere letture, interpretazioni, meccanismi processuali che sappiano dare, o forse ridare, la giusta dimensione alle esigenze di tutela di chi, ritenendo di aver subito un'ingiustizia, altro non possa fare che ricorrere al giudice. Se circolerà un'aria densa di motivazioni e di giustizia sostanziale, anche i giovani, magari, la respireranno.

4. IL TRIBUNALE DI ROMA

di *Cristiano Valle*

1. L'organizzazione dell'ufficio

Attualmente l'area lavoro del tribunale ordinario di Roma comprende quattro sezioni e 63 giudici. Ogni sezione ha un proprio presidente e una competenza sostanzialmente promiscua, ovvero tutti i giudici hanno un ruolo misto di cause di lavoro, di previdenza (comprese quelle contributive) e assistenza e di pubblico impiego; ai giudici sono ugualmente distribuiti secondo criteri automatici e predeterminati, i ricorsi monitori, i ricorsi cautelari, i ricorsi ai sensi dell'art.28 legge n. 300/1970. I procedimenti di reclamo cautelare sono attribuiti normalmente a sezione diversa da quella cui appartiene il magistrato che ha tratto in prima battuta il procedimento cautelare.

Ogni giudice tiene due udienze settimanali, secondo un calendario prefissato (es.: martedì e giovedì) e compatibilmente con le esigenze del collega di stanza, in quanto non tutti i giudici hanno una propria stanza (alcuni ne hanno una propria ma talvolta è talmente piccola che risulta pressoché impossibile tenervi udienze affollate quali quelle previdenziali o comunque cause aventi un elevato numero di ricorrenti: in tali casi si chiede la cortesia al collega della stanza attigua, che non tiene udienza, di non venire in ufficio quella mattina...). Alcuni giudici tengono udienze promiscue, trattando cause di lavoro – pubblico e privato – e previdenziali; altri preferiscono il sistema dell'unica udienza previdenziale mensile. Pur non essendovi statistiche sul punto la cadenza dei cautelari o dei procedimenti di repressione della condotta antisindacale è pressoché mensile *per ogni giudice*, mentre quella dei reclami cautelari è bimestrale. I procedimenti cautelari in fase di reclamo sono trattati dal collegio in un'unica udienza settimanale.

La situazione logistica vede le quattro sezioni lavoro concentrate in due distinti palazzi, di cui uno – quello della ex pretura del lavoro – interamente destinato all'area e l'altro con un piano destinato anche alle sezioni civili ordinarie.

Tutti i magistrati hanno nella propria stanza o comunque al proprio tavolo, se la stanza è condivisa, un personal computer fisso, sulla

cui vetustà è opportuno stendere un velo pietoso: in compenso i computer sono collegati in rete ed è possibile accedere al ruolo informatico. Non vi è un servizio di dattilografia: alcuni colleghi più anziani che non usano il personal computer redigono a penna i provvedimenti che sono così depositati.

Ogni sezione comprende una media di 16 giudici incluso il presidente: la situazione attuale è di pieno organico e non vi sono posti vacanti. Una notazione di genere (positiva): l'area lavoro vede una netta prevalenza di colleghe che sono oltre il 50 per cento dei magistrati in servizio.

Ciascuno dei presidenti ha, oltre a quelle normali comprese nell'incarico semidirettivo e inerenti il coordinamento dei giudici della propria sezione, incombenze ulteriori, demandategli dal presidente del tribunale, quali: il coordinamento d'area, la delega per le trattative sindacali con le organizzazioni del personale amministrativo di tutto il tribunale, le attribuzioni riguardanti la riunione dinanzi ad uno stesso giudice delle cause connesse ai sensi degli artt.273 ss. cpc e 151 disp. att. cpc.

In casi di rientro in servizio a seguito di periodi di degenza dovuti a gravi malattie (alle quali è conseguita una certificazione ai sensi della legge n. 104/1992) è stato disposto l'esonero parziale dei colleghi da alcune tipologie di cause, segnatamente da quelle cautelari prima dell'instaurazione del merito o ai procedimenti di repressione della condotta antisindacale. In caso di assenze prolungate oltre i quindici giorni vengono disposte sostituzioni a rotazione secondo un turno prestabilito dal presidente coordinatore in modo tale che nessuna udienza sia rinviata e non vi sia alcun congelamento di ruoli. In tal caso il magistrato designato in sostituzione, normalmente della stessa area lavoro, assume su di sé tutte le incombenze del titolare del ruolo, provvedendo quindi non solo a tenere le udienze ma anche a trattenerne le cause in decisione e ad espletare gli incumbenti istruttori fissati per l'udienza o le udienze attribuitegli e disponendo eventuali rinvii in accordo con il titolare dei fascicoli. In detti casi di assenze prolungate i magistrati "impediti" sono messi fuori assegnazione, ovvero non vengono loro attribuite cause, normalmente per tutta la durata dell'impedimento. In media accade di svolgere non più di una o due udienze in sostituzione nel corso dell'anno.

I magistrati in arrivo nella sezione, in attesa della costituzione di un ruolo adeguato di cause di nuova assegnazione o mediante scorporo da altri ruoli, sono normalmente destinati in supplenza sui ruoli dei

colleghi in malattia o delle colleghe in maternità. Da circa due anni e mezzo non vi sono magistrati distrettuali impiegati nell'area lavoro.

La situazione del personale amministrativo è molto peggiore di quella dei giudici: l'organico del personale di cancelleria vede attualmente in servizio 76 unità, di cui alcune a tempo parziale. Se si decurta dal numero complessivo degli amministrativi quello degli addetti alla cancelleria centrale sezionale (e, quindi, di area) si rileva agevolmente che il rapporto tra magistrati in servizio nelle quattro sezioni e personale amministrativo è in percentuale minore del rapporto uno a uno.

Salva specifica richiesta scritta e motivata del magistrato (ad es. stante il numero elevato di cause da trattare, specie per le udienze previdenziali) l'assistenza in udienza non è regolarmente assicurata, tranne che per i presidenti di sezione; normalmente il verbale d'udienza è redatto direttamente dal giudice, che fa ampio uso, specie per le cause previdenziali, di prestampati che sono riempiti in udienza con l'assistenza dei difensori.

2. L'andamento dei flussi e i tempi di smaltimento

Al 31 dicembre 2005 le cause pendenti erano 34.388 con una media di 586 cause per ciascun giudice, esclusi i presidenti di sezione. Al 15 aprile 2006 la pendenza complessiva era di 33.084 cause per 60 giudici con una media di poco più di 550 cause ciascuno. Attualmente i ruoli medi si attestano tra le 550 e le 600 cause; ve ne sono, grazie alla dedizione al lavoro dei colleghi, anche di 350 cause: in sofferenza comincia ad essere considerato il ruolo che supera le 700 cause. In tali casi, usualmente a seguito di assemblee di area (normalmente molto dibattute e partecipate), si opera una sospensione temporanea delle assegnazioni sui ruoli in sofferenza (di solito quelli con oltre 800 fascicoli) oppure uno scorporo di fascicoli, al fine di riequilibrare il carico di lavoro.

Al 30 giugno 2006 il numero complessivo di cause pendenti era di 34.045 a fronte delle 38.037 pendenti al 30 giugno 2005.

Dalla relazione predisposta dal presidente coordinatore per la relazione alla cerimonia inaugurale all'apertura dell'anno giudiziario per il 2007, si rileva una diminuzione complessiva delle sopravvenienze nel periodo 1° luglio 2005 – 30 giugno 2006, in quanto rispetto all'anno precedente le cause di lavoro private sono diminuite da 16.906 a 16.068, quelle di lavoro pubblico da 2.126 a 1.809 e quelle di previ-

denza e assistenza da 14.582 a 12.718 e i procedimenti speciali da 8.062 a 7.744. Nel periodo 1° luglio 2005 – 30 giugno 2006 sono stati esauriti 42.331 procedimenti di cui 23.925 con sentenza. Le sentenze sono complessivamente aumentate rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, passando da 23.188 a 23.925, come detto, mentre risultano diminuite sia le conciliazioni, passate a 4.408 a fronte dei 4.480 dell'anno precedente, sia le definizioni con altre modalità, passati da 11.796 a 9.113.

Nel periodo 1° luglio 2005 – 30 giugno 2006 risultavano definiti 162 reclami, a fronte dei 155 dell'anno precedente con un tempo medio di definizione di circa 18 giorni.

Nel 2006 sono state depositate 23.023 sentenze.

Al 5 febbraio di quest'anno risultavano pendenti 36.368 cause.

Nel 2005-2006 il periodo medio di definizione è stato di 376 giorni per le cause di lavoro privato, di 337 per quelle di lavoro pubblico, di 312 per le cause previdenziali e di 110 per i procedimenti speciali, a fronte di una durata media, per le stesse tipologie di cause, per l'anno precedente, di 484, 426, 387, 145 giorni.

I procedimenti cautelari *ante causam* nello stesso periodo sono stati 546 di cui 26 sequestri. Risultano emessi 6.854 decreti ingiuntivi e 72 provvedimenti ai sensi degli artt.18 e 28 legge n. 300/1970.

Non vi sono dati statistici sui tempi di fissazione delle udienze. Una rilevazione empirica, effettuata tramite intervista ai colleghi, conduce alla conclusione che mediamente la prima udienza è fissata nell'arco di quattro mesi dal deposito del ricorso, ma vi sono, ovviamente, colleghi più virtuosi e altri che preferiscono lasciar decantare di più le cause. I procedimenti cautelari sono fissati, mediamente, a tre settimane dal deposito del ricorso, stanti le difficoltà di notifica che si riscontrano nel foro romano. I rinvii per l'escussione dei testi sono effettuati a diversi mesi di distanza dalla prima udienza, a causa del notevole impegno che l'attività istruttoria comporta, ma, ove possibile si tende a esaurire l'escussione dei testi in un'unica udienza. Nella stragrande maggioranza dei casi i testi sono sentiti direttamente dal magistrato che li assume a verbale ovvero dettando le testimonianze a un praticante avvocato o, in caso di accesi contrasti tra le parti, a un cancelliere appositamente richiesto.

In chiusura va detto che presso l'area lavoro del Tribunale di Roma la situazione in ordine alla durata dei processi rispetto a un decennio fa è molto migliorata, soprattutto grazie alla triplicazione del numero di magistrati, passati da poco più di venti a oltre 60, in previsione del contenzioso del pubblico impiego privatizzato.

5. IL TRIBUNALE DI NAPOLI

di *Linda D'Ancona*

1. Nella pianta organica del Tribunale di Napoli sono previste tre sezioni specializzate in materia di lavoro e previdenza, ciascuna con un proprio presidente, con un organico complessivo di 48 giudici. Attualmente la scopertura riguarda tre sole unità, mentre ancora nel 2003, era pari a circa il 30 per cento.

La copertura dell'organico ha consentito la eliminazione della cd "unità stralcio", competente unicamente in ordine alle cause in grado di appello ancora attribuite alla cognizione del tribunale (ad esaurimento dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 51/1998). La unificazione ed equiparazione dei carichi di lavoro rispondevano non solo alla necessità di evitare che residuassero retaggi della ripartizione tra giudici della ex pretura e giudici del tribunale (questi ultimi aventi soltanto cognizione sugli appelli avverso le sentenze pretorili), ma anche all'esigenza di equiparare i carichi tra i giudici di sezioni aventi la medesima competenza; in caso contrario, l'aumento di organico, da tempo disposto, non avrebbe portato ad alcun giovamento, e anzi il lavoro complessivo sarebbe ancora aumentato. Dall'inizio del 2006 si è, così, registrato un miglioramento dei carichi di lavoro ed è stato quasi completamente eliminato il "ruolo stralcio".

Questo il flusso dei procedimenti negli ultimi anni:

- 2003: pendenti al 31 dicembre: 87.789; sopravvenuti: 58.939; definiti con sentenza: 26.459
- 2004: pendenti al 31 dicembre: 93.563; sopravvenuti: 58.560; definiti con sentenza: 29.995
- 2005: pendenti al 31 dicembre: 94.877; sopravvenuti: 38.407; definiti con sentenza: 35.213

Il dato relativo all'anno 2006 è fermo al 30 novembre perché non sono state aggiornate le statistiche⁶. Peraltro, al 30 novembre 2006 risultano depositate 35.213 sentenze di cui 11.686 in materia di lavoro

⁶ Sino a tutto il 2006 la rilevazione dei dati è avvenuta manualmente. Il sistema informatico di registrazione dei procedimenti (SIL) è stato, infatti, installato solo a decorrere dal 1° gennaio 2007.

(compreso il contenzioso in materia di pubblico impiego). Ciò posto, si può affermare che al 30 novembre 2006 ciascun giudice, in media, ha depositato 782 sentenze, di cui 260 in materia di lavoro.

Quanto al carico di lavoro, la media al 30 novembre 2006 è, indicativamente, di 654 cause in materia di lavoro e 1.205 cause in materia di previdenza. Tuttavia i ruoli dei giudici della sezione risultano, allo stato, sbilanciati, e il presidente del tribunale ha invitato i magistrati a proporre soluzioni per la equiparazione dei carichi di lavoro. La soluzione che ha trovato maggiori consensi è stata quella di sollevare i ruoli maggiormente carichi, assegnando le cause da “scardinare” alle colleghe che riprenderanno servizio alla fine del periodo di aspettativa per maternità (attualmente due, prive di ruolo in quanto assegnato ad altri), ai colleghi che verranno trasferiti in sezione (due posti vacanti, di cui uno già assegnato) e ai presidenti di sezione, i cui ruoli non raggiungono la metà del ruolo medio di ciascun magistrato.

2. A fronte di un lavoro così imponente, che richiede un forte impegno anche da parte del personale amministrativo (si pensi, solo per fare due esempi, ai carichi di lavoro dell'ufficio copie e dell'ufficio pubblicazione delle sentenze) non solo non è stato previsto alcun aumento di organico dei dipendenti amministrativi, ma si sono persino sottratte unità di personale destinate ad altri uffici (in particolare nel settore penale). I tagli alle spese di giustizia e il blocco delle assunzioni del personale amministrativo hanno provocato nel settore lavoro e previdenza pesanti ripercussioni: uffici di cancelleria spesso vuoti, con la conseguenza che i difensori in molti casi non sanno dove e a chi rivolgersi per depositare gli atti processuali e che c'è una assoluta carenza nella custodia dei fascicoli.

Il recente trasferimento al nuovo palazzo di giustizia ha, poi, acuito i problemi connessi alle carenze di personale amministrativo, in quanto sono aumentate le superfici degli uffici, con conseguente necessità di un maggior numero di commessi (per il trasporto dei fascicoli) nonché di operatori e di cancellieri sia per gli uffici centralizzati che per le cancellerie dei singoli giudici. Va ancora evidenziato che, nonostante l'opposizione di molti giudici della sezione, è stato predisposto dal dirigente del personale amministrativo e avallato dal presidente coordinatore delle sezioni un provvedimento con cui si fa *divieto* ai cancellieri di svolgere le funzioni di assistente di udienza ai magistrati per le udienze in cui vengano trattate cause in materia di lavoro, ferma restando l'assistenza nelle udienze in materia di previdenza: ciò contrasta con qualsiasi regola di buonsenso e con qualsiasi obiet-

tivo di miglioramento del servizio nonché con la finalità di restituire dignità al servizio giustizia, perché costringe il magistrato a scrivere da sé i verbali di udienza, oppure lo obbliga ad accettare la prassi della redazione dei verbali da parte dei difensori⁷.

L'unica nota positiva da registrare è l'avvio, dal 1° gennaio 2007, del programma informatico per la registrazione delle cause in materia di lavoro e previdenza (SIL) e la scelta di Napoli come sede per la sperimentazione del processo telematico in materia di previdenza e assistenza. Quanto alla installazione e messa a regime del programma informatico, i primi effetti positivi si notano già: è più semplice individuare cause tra loro connesse e favorirne la riunione; inoltre la registrazione di tutti i fascicoli nel registro informatico consente di verificare in tempo reale la sussistenza di procedimenti monitorati per i quali il ricorso per decreto ingiuntivo sia stato già respinto, così da rassegnare allo stesso giudice i successivi ricorsi ex art. 633 cpc proposti dalla medesima parte con lo stesso oggetto. Ma ulteriori vantaggi si evidenzieranno nel tempo, soprattutto per quel che concerne le controversie in materia di invalidità civile, per le quali si può verificare il fenomeno della duplicazione dei processi. Per il processo telematico occorrerà arrendersi ancora un po': se anche la classe forense saprà cogliere questa opportunità, si potrà determinare un notevole risparmio di energie, e anche il processo previdenziale potrà avere una durata ragionevole.

⁷ Recentemente si è tenuto a Napoli un incontro tra il Ministro della giustizia e i rappresentanti locali dell'Associazione nazionale magistrati. Il ministro, a proposito delle carenze di personale amministrativo ha affermato che, nel distretto di Napoli, la percentuale di copertura dei posti è inferiore (pari al 4,9 per cento) al resto dell'Italia (9 per cento) e che vi è una differente percentuale di copertura all'interno dei vari uffici giudiziari del distretto. Il ministro si è poi impegnato alla riqualificazione del personale (per ottenere una maggiore presenza di figure professionali più utili); a favorire la mobilità interna; a consentire la mobilità esterna (cioè portare personale proveniente da altri ministeri); a effettuare una "perequazione" della copertura, nel senso che nel distretto la percentuale di copertura deve essere uguale per tutti. Inoltre, la Regione Campania avrebbe già dato il suo assenso alla stipula di 200 contratti di formazione e lavoro, con fondi europei, per personale da destinare all'attività giudiziaria per due anni (esperimento già effettuato in altra regione). Altro personale dovrebbe essere reperito attraverso il riordino delle strutture del giudice di pace (circa 400 a livello nazionale). Ci si augura che gli impegni del ministro si traducano al più presto in realtà, in quanto le condizioni di lavoro appaiono attualmente insostenibili, sia per i magistrati che per il personale amministrativo, che spesso deve supplire con aggravio di lavoro alle carenze dell'organico.

3. Quanto ai tempi⁸, mediamente la prima udienza di discussione di una controversia in materia di lavoro viene fissata a non meno di otto mesi dalla data di deposito del ricorso e iscrizione a ruolo del processo; la prima udienza di discussione di una causa in materia di previdenza e assistenza viene fissata a circa un anno dalla data di deposito del ricorso e iscrizione a ruolo; l'udienza per la trattazione di un procedimento cautelare è fissata in media a un mese dal deposito del relativo ricorso.

Ne consegue che una controversia in materia di previdenza, anche relativa a semplici invalidità civili, dura (salvo casi particolari e *virtuosi*, che costituiscono peraltro una minoranza) circa un anno e mezzo. Le cause di lavoro hanno invece una durata di almeno tre anni, con punte anche molto più elevate. Recentemente è stata effettuata una ricognizione dei procedimenti pendenti, per anno di iscrizione a ruolo, ed è in corso uno studio per equiparare i carichi di lavoro tra i magistrati dell'ufficio, con criteri che evitino di penalizzare chi ha saputo organizzare il proprio lavoro ed è giunto ad avere carichi *gestibili*⁹.

Per ridurre i tempi è necessario anche attuare un'opera di sensibilizzazione dei magistrati, dimostrando che molti effetti virtuosi possono conseguire alle riunioni dei procedimenti già dal momento della fissazione e ad altri piccoli ma efficaci accorgimenti¹⁰. A questo proposito va rilevato che nelle riunioni di sezione, da qualche tempo attivate secondo le previsioni di cui all'art. 47 *quater* ordinamento giudiziario, si sta sviluppando un confronto tra i giudici proprio su questo-

⁸ I tempi indicati sono quelli medi, rilevati con sistemi *artigianali* perché il sistema informatico, come già detto, è stato installato solo dal 1° gennaio 2007 e non è possibile effettuare una verifica analitica e dotata di sufficiente grado di certezza.

⁹ L'equiparazione dei carichi è fondamentale, se si vuole che i tempi medi di durata dei processi diminuiscano, ma è necessario analizzare i flussi nel tempo, in modo da evidenziare le ragioni del sovraccarico di alcuni ruoli rispetto ad altri e procedere a una equiparazione che non provochi demotivazione rivelandosi alla fine un *boomerang*.

¹⁰ Tra questi merita di essere segnalata la nomina, da parte di alcuni giudici nelle cause in materia di invalidità civile, del consulente tecnico di ufficio già nel decreto di fissazione dell'udienza, con convocazione per la prima udienza di discussione e conferimento dell'incarico in tale sede. Ciò è, da altri, considerato irritale, ma non per questo va accantonato, essendo evidente che non si è di fronte a una vera e propria nomina (mancando il contraddittorio tra le parti) ma a una sorte di invito a presenziare all'udienza, dove interverrà, in contraddittorio, il rituale conferimento dell'incarico.

ni attinenti i tempi di trattazione dei procedimenti in materia di previdenza e assistenza. Appare però necessario discutere anche di altri temi, e in particolare delle questioni che danno luogo al contenzioso seriale in materia di contratti di lavoro a termine, e a controversie in materia di pubblico impiego; attualmente, dopo una stagione in cui erano pendenti numerosi “filoni” di cause aventi carattere seriale, si va verso una progressiva riduzione del contenzioso di questo tipo, che rimane soltanto in relazione all'apposizione del termine ai contratti di lavoro stipulati dalle grandi aziende private (Rai, Telecom, Poste Italiane SpA) e con riferimento a particolari istituti retributivi dei pubblici dipendenti, specialmente degli enti locali.

4. Quanto agli aspetti organizzativi, si è per ora prevista la costituzione di una sezione di dodici magistrati e di altre due composte da diciotto giudici; la prima è presieduta da un presidente che ha anche funzioni di coordinatore delle tre sezioni.

Secondo il progetto tabellare, tutti i giudici devono tenere, nell'arco della settimana, due udienze per la trattazione delle cause in materia di lavoro e una udienza per quelle previdenziali; molti giudici hanno peraltro chiesto e ottenuto di accorpare nella stessa giornata una delle due udienze di lavoro con quella di previdenza, distribuendo le tre udienze settimanali su due giorni. Il metodo non è in sé vietato, tanto che il Consiglio superiore lo ha approvato; occorre però riflettere sul punto, e verificare se i processi si svolgono in modo ordinato quando vi è sovrapposizione tra cause di lavoro e previdenziali; se il giudice riesce, in caso di udienze molto *cariche*, a dedicare sufficiente tempo alla trattazione delle cause; se l'esigenza di “sommarrizzare” il rito del lavoro, in particolare per tipi di procedimenti che richiedono una trattazione più rapida, non venga poi vanificata – nel caso di approvazione ed entrata in vigore di modifiche al rito del lavoro – da “peculiari” prassi esistenti negli uffici, che tendono a privilegiare le economie di tempo per il giudice e non tengono conto che il processo del lavoro è innanzitutto *processo orale*, in cui l'udienza deve durare tutto il tempo necessario e non può essere soffocata, nei tempi di trattazione, per venire incontro a esigenze di altro tipo¹¹.

¹¹A tale proposito, il Consiglio superiore della magistratura ha previsto, tra gli incontri di studio di programmazione annuale per il 2007, un corso su «L'organizzazione del lavoro del giudice»; potrebbe essere utile, in futuro, destinare appositamente un corso *ad hoc* riservato ai soli giudici del lavoro, prevedendo la formulazione di proposte organizzative, da diffondere tra i giudici di primo grado mediante una delle pubblicazioni a cura del Consiglio. Con *più*

Dall'analisi dei flussi relativi al Tribunale di Napoli, comparata con quella di altri uffici si evidenzia tuttora una *sofferenza* in relazione ai carichi di lavoro, nel senso che un ruolo costituito in media da 1.860 cause è quasi il triplo di un ruolo medio attribuito ad un giudice, per esempio, del Tribunale di Roma¹². Ne consegue che le giuste esigenze di trattazione orale, di suddivisione del lavoro del giudice su tre giorni alla settimana, l'opportunità di celebrare le udienze di reclamo in giorni diversi da quelli in cui i giudici del collegio tengono udienza, costituiscono altrettanti “buoni propositi” che alle condizioni date non è forse possibile attuare pienamente. E invero, laddove l'urgenza consiste nello smaltimento dell'arretrato e nella necessità di diminuire le pendenze annuali della sezione, è ovvio che ai magistrati deve essere consentito di ridurre i tempi delle udienze per concentrarsi sulla redazione delle sentenze. In altre parole, la distribuzione delle tre udienze settimanali su due giorni alla settimana appare tuttora una misura inevitabile, per consentire ai giudici di mantenere i ritmi di definizione necessari.

Infine, per quanto riguarda le sostituzioni in caso di assenza, la questione è oggetto di rivalutazione a seguito di un sistema organizzativo che si è rivelato farraginoso e che non ha apportato concreti benefici. Allo stato, la proposta sembra essere di non prevedere alcuna sostituzione per le assenze inferiori a trenta giorni, con obbligo per il magistrato assente di fissare un'udienza straordinaria entro tre mesi, e con una sostituzione di un giudice di turno solo per escutere i testi comparsi all'udienza rinviata, nonché per conferire gli incarichi ai consulenti. Per la sostituzione in caso di assenze superiori ai trenta giorni, dopo le osservazioni al consiglio giudiziario avverso il precedente sistema organizzativo e la conseguente istruttoria, si sta predisponendo un sistema di turnazione, secondo cui il magistrato supplente tratta tutte le cause del giudice assente, ivi compresa la definizione dei procedimenti maturi per la decisione.

coraggio, si potrebbe prevedere l'obbligatorietà di frequentazione di tale corso (almeno una volta nella vita professionale di ciascun magistrato).

¹² In particolare, le sezioni lavoro del Tribunale di Roma hanno un ben diverso carico di lavoro: i giudici sono 63 (di cui 4 presidenti), con un carico medio di 550-600 cause ciascuno.

6. IL TRIBUNALE DI BARI

di *Simonetta Rubino*

1. Una situazione disastrosa

La realtà del processo del lavoro nella città di Bari integra da anni una situazione di emergenza. L'esperienza induce tra l'altro a osservare, mestamente, che si tratta di una emergenza non provvisoria, ma ben radicata e senza segnali di inversione di tendenza.

Di fatto, il processo del lavoro, che nasceva per essere il più adeguato a rendere risposte celeri a problematiche essenziali, finisce per registrare, a Bari, un clamoroso fallimento. Ma si tratta di un fallimento inevitabile, ove si consideri l'oggettiva impossibilità che una sezione di 11 magistrati gestisca adeguatamente e celermente ruoli individuali di circa 9.000 cause per ciascun magistrato: ruoli evidentemente abnormi che a loro volta "giustificano" il ricorso da parte dell'*utenza* alla tutela d'urgenza, che dunque da eccezione è divenuta una forma ordinaria di ricerca di giustizia, con evidenti negative ricadute in tema di tempi di decisione delle controversie ordinarie.

La risposta alla domanda di giustizia in tema di lavoro finisce dunque inevitabilmente per essere faticosa e lenta, nonostante l'impegno dei magistrati. Certamente pesa, al riguardo, la scarsa considerazione di tale stato di emergenza, posto che l'organico dei magistrati non è assolutamente adeguato e proporzionato ai numeri delle cause e richiederebbe di essere almeno raddoppiato. Di fatto l'esiguo numero dei giudici è chiamato a rispondere a istanze sempre più diverse e nuove (per l'ingresso di nuove figure professionali al confine tra lavoro autonomo e subordinato, al radicale mutamento dei sistemi produttivi degli ultimi decenni, al nevrotico *modus operandi* del legislatore) senza la serenità di un governo adeguato dell'udienza, per mancanza di assistenza e di supporti tecnici adeguati.

Per non fare che due esempi, il rimedio della fissazione della udienza straordinaria per la trattazione dei ricorsi ex art. 700 cpc è divenuto pressoché ordinario e frequentissimo nonché inevitabile è l'affidamento agli avvocati della raccolta delle prove testimoniali, con i rischi connessi a tale modo di operare.

Si è di fronte a una realtà frenetica – normativa e processuale - cui il giudice spesso non è in grado di assicurare la giusta risposta: basti pensare all'impossibilità per il magistrato di giungere all'udienza (in cui tratta mediamente cinquanta cause di lavoro ordinario) avendo letto e vagliato le difese delle parti e individuato i punti nevralgici del contendere (così da assicurare quella concentrazione di chiovendiana memoria che nella nostra realtà è da tempo un mito).

Per provare a restituire al processo del lavoro i caratteri di oralità, speditezza e concentrazione che ne avevano fatto un modello di processo prezioso e imitabile sicuramente urgente è un intervento di riforma: auspicabile resta l'ipotesi di affidare a sezioni stralcio gestite da giudici onorari il contenzioso previdenziale sì da realizzare in tal modo anche un'adeguata specializzazione in una materia in continua evoluzione normativa quale è il contenzioso previdenziale. La stessa giurisprudenza della Suprema Corte rende ormai in tema di cause previdenziali risposte sempre più nuove e articolate, contribuendo scardinare il luogo comune del carattere seriale di tale contenzioso (che, col tempo, si rivela fonte di complesse problematiche).

2. I dati

Allo stato, facendo riferimento agli ultimi tre anni (2004, 2005 e 2006) e dunque sino al 31 dicembre 2006, la situazione nella realtà di Bari è la seguente¹³:

- flussi di cause in entrata

	ordinario	bis (decreti ingiuntivi; art. 700 cpc e 28 statuto)
2006:	30.136	3.740 (di cui 322 art. 700 cpc)
2005:	36.058	6.976 (di cui 321 art. 700 cpc)
2004:	31.232	4.890 (di cui 309 art. 700 cpc)

- flussi di cause in uscita

	ordinario	bis (decreti ingiuntivi; artt. 700 cpc e 28 statuto)
2006:	16.767	2.908 decreti; 479 conciliazione; 67 reclami

¹³ Per rendersi conto dell'enormità del carico basti considerare che il 6 marzo 2003 la pendenza presso la sezione lavoro, in presenza di *11 magistrati in organico* era la seguente: 18.053 cause di lavoro, 3.868 cause di lavoro di pubblico impiego, 80.835 cause di previdenza, per un totale di 102.756 cause.

2005: 22.348 5.722 decreti; 541 conciliazioni; 65 reclami
2004: 15.816 582 conciliazioni; 74 reclami

- *pendenze per ciascun magistrato*: allo stato ciascun giudice gestisce un ruolo di circa 8.900 cause (dato approssimato per difetto)

- *tempi medi di fissazione delle cause*: dieci mesi per le cause ordinarie; cinque-sei mesi per le cause di licenziamento e per quelle che rivestono particolare urgenza; un mese per gli art. 700 cpc e per gli art. 28 statuto

- *tempi di definizione*: mediamente tre-quattro anni; uno-due anni per le cause di licenziamento; venti giorni per gli art. 700 cpc e per gli art. 28 statuto

- *tipologia del contenzioso*: nella misura del 70 per cento esso è costituito da cause previdenziali

- *organico del personale amministrativo*: 27

- *organico dei giudici*: dieci più un presidente

- *assistenza in udienza*: è assicurata nelle udienze di trattazione delle cause previdenziali; saltuaria e per lo più assente nelle udienze ordinarie

- *periodicità delle udienze*: due per settimana per giudice, con previsione di una terza una volta al mese

3. Criteri di assegnazione dei procedimenti

L'assegnazione ha ad oggetto circa 800 fascicoli alla settimana; essa viene effettuata settimanalmente dal presidente della sezione con l'assistenza del cancelliere dirigente. L'enorme massa di fascicoli pone il problema – sempre nell'osservanza di criteri di assegnazione obiettivi e automatici - di evitare sperequazioni nelle assegnazioni fra i vari magistrati della sezione, ad esempio curando un'equa ripartizione delle cause più urgenti (quali i licenziamenti), alle quali viene attribuita nella trattazione dai magistrati assegnatari una corsia privilegiata, o curando che le cause connesse soggettivamente (in genere perché

proposte per la stessa questione nei confronti dello stesso convenuto), e perciò suscettibili di riunione, vengano assegnate al medesimo magistrato al fine di evitare che si debba poi provvedere, con la complessa e defatigante procedura di cui all'art. 274 cpc, alla riunione presso il giudice preventivamente adito (quello titolare del fascicolo col numero di ruolo più basso).

I fascicoli da assegnare vengono preventivamente ripartiti in tanti gruppi quanti sono i magistrati della sezione curando di assicurare l'omogeneità dei gruppi stessi, ad es. ripartendo equamente le cause di licenziamento, quelle con il medesimo oggetto proposte contro lo stesso convenuto, quelle che, per varie ragioni, richiedono una trattazione più spedita, quelle attinenti ai cosiddetti "filoni" (in materia di benefici per l'amianto, di contratti a termine delle Poste, di salario reale degli agricoltori ecc.). Una volta formati i gruppi, viene estratto a sorte il nome del magistrato assegnatario del primo gruppo e i successivi gruppi – nell'ordine in cui sono stati formati - vengono assegnati automaticamente agli altri giudici seguendo l'ordine alfabetico dei loro cognomi;

Le opposizioni a decreto ingiuntivo vengono assegnate automaticamente allo stesso giudice che ha emesso il decreto ingiuntivo opposto;

I giudizi di merito relativi a procedimenti cautelari *ante causam* vengono assegnati automaticamente allo stesso giudice che ha emesso il provvedimento cautelare (sia in caso di accoglimento che di rigetto del ricorso).

Le riunioni fra fascicoli connessi (esigenza che si prospetta quando ad es. i fascicoli siano stati depositati in settimane diverse) vengono effettuate presso il giudice titolare del fascicolo che reca il numero di ruolo più basso.

In caso di astensione il fascicolo viene assegnato al giudice che segue in ordine alfabetico quello astenuto.

In applicazione del disposto dell'art. 151 disp. att. cpc i giudici della sezione, per prassi, dispongono la riunione delle cause prevalentemente in materia previdenziale nonché di quelle ordinarie che non presentino particolari o eccessivi elementi di differenziazione.

Mensilmente la sezione tiene una riunione dei giudici per discutere su problematiche comuni, particolarmente complesse o nuove;

Nessun rimedio organizzativo è stato mai adottato per l'ipotesi di assenze prolungate di un magistrato (ad es., congedo per gravidanza): in tal caso il ruolo del giudice in congedo resta di fatto "congelato".

4. Osservazioni conclusive

Conclusivamente – si ribadisce - la situazione del settore lavoro e della previdenza e assistenza obbligatoria è di vera e propria crisi.

Se è vero che il contenzioso previdenziale costituisce il 70 per cento del totale, è altresì vero che, pur a voler considerare esclusivamente le pendenze di lavoro ordinario emerge che a Bari, nel 2006, 22.000 cause risultavano distribuite tra 11 giudici, per un numero di 2.000 cause a testa. Si consideri poi che l'impatto delle controversie di pubblico impiego è stato senz'altro rimarchevole perché il contenzioso è in continuo aumento e interessa ormai non solo i dipendenti di Regioni, Province, Comuni, AUSL, Enti vari, ma anche quelli dei Ministeri (in particolare personale delle Scuole, Amministrazione delle Finanze, della Giustizia ecc.). Le linee di tendenza riguardano non solo questioni riguardanti procedure concorsuali e progressioni in carriera ma soprattutto questioni economiche relative ad indennità varie (straordinario, indennità di mensa, plusorario ecc.).

In un siffatto contesto è assolutamente impossibile che il magistrato osservi le disposizioni in tema di tempi di redazione delle sentenze che, sebbene apparentemente congrui, finiscono per risultare assolutamente inadeguati e insufficienti in una realtà quale sin qui descritta..

7.
IL TRIBUNALE DI COSENZA

di *Emilio Siranni*

1. Premessa

Cosenza presenta uno scenario tipico del mezzogiorno d'Italia, segnato dall'inesistenza di un tessuto economico-produttivo solido (o, a volte, di qualsivoglia consistenza), di grandi aziende o gruppi industriali e nel quale l'arretratezza economica s'accompagna a fenomeni diffusi d'illegalità. Pertanto, il contenzioso previdenziale è costituito, quasi esclusivamente, dalle consuete cause per invalidità civili, indennità agricole e cartelle esattoriali per omissioni contributive.

In materia di lavoro, d'altro lato, si è ancora alle prese con la gran massa del sommerso, delle retribuzioni inferiori ai minimi tariffari, dei licenziamenti senza motivazione o con motivazione apparente, quando non addirittura orali. È del tutto sconosciuta, al contrario, la tematica delle nuove forme di lavoro subordinato, non andandosi oltre i contratti a termine e a qualche caso di collaborazione a progetto (peraltro piuttosto raro e concernenti studi professionali o piccoli esercizi commerciali, che normalmente ne utilizzano l'involucro per celare veri e propri rapporti subordinati).

Viceversa, il pubblico impiego ha un peso complessivo crescente. La *sensazione* è che a tale ambito appartenga la quota maggioritaria delle sopravvenienze di lavoro degli ultimi anni (anche se, per problemi di compatibilità fra i diversi sistemi di gestione informatica degli uffici succedutisi nel tempo, non si hanno dati numerici certi): dal 2003, infatti, le sopravvenienze di lavoro hanno, per la prima volta, superato quelle di previdenza e ciò per il peso determinante che in esse ha pubblico impiego, come emerge dal seguente prospetto:

2001:	lavoro 1.176;	previdenza 1.862
2002:	1.548;	1.927
2003	3.045;	2.475
2004	2.241;	1.929
2005	2.249;	2.021

2. I dati

2.1. Si riportano, di seguito, i dati sulla situazione lavorativa all'interno del tribunale relativi agli anni 2004/2006, cominciando dalle pendenze complessive annue (rilevate al 31 dicembre):

2004:	lavoro 4.162;	previdenza 8.938;	totale 13.100
2005:	4.016;	7.308;	11.324
2006:	4.157;	6.166;	10.273

Da ciò, considerando che nei primi due anni erano in servizio quattro magistrati e nell'ultimo cinque, si può considerare un pendenza media di 3.275 procedimenti per magistrato nel 2004, di 2.831 nel 2005 e di 2.054 nel 2006.

I dati esposti non comprendono i procedimenti cd. "speciali" (procedimenti ex art. 700, ricorsi per decreto ingiuntivo, articoli 28, ecc.). Complessivamente l'ammontare delle relative pendenze (sempre al 31 dicembre) è il seguente: 601 nel 2004; 747 nel 2005; 276 nel 2006.

2.2. Quanto alle udienze, la media è stata di quasi 80 pro capite nel 2004, di circa 93 nel 2005 e (considerato il citato aumento di organico nel secondo semestre) di circa 82 nel 2006, secondo il seguente prospetto complessivo:

2004:	lavoro 238;	previdenza 81;	totale 319
2005:	282;	91;	373
2006:	248;	127;	375

2.2. Infine, i provvedimenti emessi sono stati:

- sentenze: 3.335 nel 2004 (di cui 1.310 di lavoro e 2.025 previdenziali); 3.418 nel 2005 (1.113 e 2.305); 2.788 nel 2006 (861 e 1.927);
- decreti ingiuntivi: 1.599 nel 2004; 1.342 nel 2005; 1.522 nel 2006;
- provvedimenti cautelari: 102 nel 2004; 92 nel 2005; 59 nel 2006.

La media annua delle sentenze per magistrato è, dunque, stata di quasi 834 (di cui circa 328 di lavoro) nel 2004, di oltre 854 (di cui circa 278 di lavoro) nel 2005 e (sempre considerato l'aumento di organico a metà anno) di quasi 731 (di cui circa 197 di lavoro) nel 2006.

Non sono disponibili dati in merito ai tempi medi di fissazione ed esaurimento dei procedimenti.

Il solo criterio obiettivo per l'assegnazione dei procedimenti è quello relativo al numero di ruolo, nel senso che vi è una suddivisione per numeri fra tutti i giudici, basata sull'ultima cifra del numero di i-

scrizione a ruolo. Non vi sono criteri integrativi che tengano conto della serialità di molti procedimenti e che valgano a consentire l'attrazione di tutti i successivi davanti al giudice assegnatario del primo iscritto.

Le riunioni sono disposte nei casi in cui vengano rilevate ragioni di connessione dalle parti ovvero quando siano state casualmente assegnate al medesimo giudice e questi abbia emesso i decreti ex art. 415, secondo comma, cpc nello stesso giorno, fatte salve le eccezioni determinate ... dalle personali doti di memoria del singolo magistrato.

Al momento l'ufficio è a pieno organico per quanto concerne la dotazione di giudici (cinque su cinque), ma un giudice ha già ottenuto il trasferimento ad altra sede ed è in procinto di prendere possesso.

Quanto al personale di cancelleria, sono attualmente addetti alla trattazione dei procedimenti di lavoro 10 dipendenti (due per giudice), di cui sei cancellieri (quattro C1 e due B3) e quattro operatori B2 o B1. Uno di essi è, però, assai prossimo al pensionamento.

Le pur necessarie riunioni periodiche dei magistrati per discutere dell'organizzazione del lavoro e delle più rilevanti questioni di diritto hanno, in realtà, una periodicità estremamente variabile. L'impegno, più volte ribadito, di una cadenza mensile non viene quasi mai rispettato.

3. Il seriale e il pubblico impiego

È importante soffermarsi sul contenzioso di pubblico impiego, perché rende possibile una contestuale analisi sulla natura e consistenza delle cause seriali, fenomeno che ha un'incidenza determinante sull'organizzazione del lavoro nel tribunale.

Il seriale, infatti, è quasi inesistente in previdenza, settore che in realtà giudiziarie "normali" ne costituisce il terreno d'elezione, provenendo, invece, quasi tutto dal pubblico impiego. Inoltre, è una serialità *sul fatto*, anziché *sul diritto*. Non ci si riferisce tanto a filoni nazionali come quelli dei contratti a termine delle Poste e del personale ATA nel Ministero della Pubblica Istruzione, ma a un seriale geneticamente connesso ai caratteri che la gestione della cosa pubblica assume in Calabria, dove inefficienze, dissesto finanziario degli enti, *escamotages* contrattuali, assistenzialismo diffuso, pratiche *lato sensu*

clientelari, finiscono per scaricare sugli uffici giudiziari un'imponente mole di controversie¹⁴.

Del contenzioso seriale calabrese si potrebbe persino tentare una classificazione in un paio di categorie: quella relativa a comportamenti palesemente *contra legem* assunti dagli enti pubblici nei confronti di loro dipendenti e quella conseguente a un uso obliquo della contrattazione collettiva.

Probabilmente problemi di bilancio e l'intento di "spalmare" il passivo in più anni stanno dietro alcune delle vicende alle quali vorrei accennare, perlomeno nella loro genesi iniziale. Meno comprensibile o comprensibile solo a pensar male è quel che accade successivamente all'instaurazione dei primi giudizi.

C'è, per esempio, il caso del Comune che decide che i propri LSU non abbiano diritto al trattamento di fine rapporto e ne omette il pagamento alla scadenza di ciascun periodo lavorativo o quello dell'Azienda forestale regionale (AFOR)¹⁵, che paga gli stipendi con sistematico ritardo e senza mai computare gli interessi. Nell'uno e nell'altro caso si genera una mole imponente di ricorsi per decreto ingiuntivo regolarmente accolti. Con conseguenti condanne a spese legali che potrebbero essere facilmente evitate solo che gli enti si astenessero dalle violazioni di legge più eclatanti o tenessero comportamenti minimamente virtuosi (come ad esempio, se non si riesce a ovviare ai ritardi nei pagamenti, corrispondere spontaneamente anche gli interessi). Nulla del genere è mai avvenuto e, anzi, la citata amministrazione comunale non s'è trattenuta dal proporre anche opposizione

¹⁴ Alcune delle fattispecie più frequenti conseguono a comportamenti prettamente individuali, come quelle per avvenuto svolgimento di mansioni superiori, intentate in virtù di attestazioni che nessun presidente di consorzio di bonifica sull'orlo del commissariamento o nessun dirigente di azienda ospedaliera o di servizio sanitario prossimo al pensionamento pare poter mai negare al proprio collaboratore di fiducia o al funzionario amico. Altro fenomeno tipicamente meridionale è quello delle "regolarizzazioni" (*rectius* assunzioni) di personale senza alcun concorso o selezione. Si tratta di un *modus operandi* che genera controversie sia da parte degli esclusi dal beneficio (davanti agli organi di giustizia amministrativa) sia da parte degli stessi beneficiari, mai paghi dell'inquadramento loro riservato dai generosi "regolarizzatori". Ed è un fenomeno che costringe i giudici del lavoro a contatti con Procure della Repubblica e della Corte dei conti più frequenti di quanto sarebbe auspicabile.

¹⁵ L'Azienda forestale regionale è croce e delizia dei tribunali calabresi. Com'è noto la Calabria è la regione dei circa quarantamila lavoratori forestali e se, come ha detto l'attuale Presidente della Giunta Regionale, la Regione è la Fiat calabrese, l'AFOR ne è la Mirafiori: serbatoio pressoché inesauribile di clientele, sul quale si costruiscono vere e proprie fortune politiche, da un lato, imprescindibile valvola di sfogo per il cronico stato di disoccupazione in cui versano molti lavoratori, dall'altro.

a quei decreti, ottenendo il solo risultato di una moltiplicazione geometrica delle spese sostenute. Probabilmente per una mera coincidenza, la difesa nell'una e nell'altra vicenda era assunta sempre dagli stessi studi legali.

Altri casi, come si diceva, discendono dalla contrattazione di settore, al punto che il futuro contenzioso si potrebbe persino prevedere sin dal momento della stipulazione dei contratti integrativi regionali, attraverso una semplice lettura degli stessi. Si pensi alla particolarissima, ma significativa, vicenda, sempre relativa all'AFOR, della cd. indennità chilometrica, da cui è derivato un contenzioso che ha costituito negli ultimi anni circa il 30-40 per cento del carico totale del Tribunale di Cosenza e, per analoghe percentuali, di tutti gli altri tribunali calabresi: mentre secondo le previsioni del contratto collettivo nazionale ne era chiarissima la natura di mero rimborso delle spese sostenute dai lavoratori per recarsi quotidianamente nei cantieri, nei contratti integrativi regionali succedutisi fino al 2003 essa sembrava mutare, grazie a un oscuro "impegno a verbale", da cui si sarebbe potuto desumere che avesse natura retributiva. Le innumerevoli cause che ne sono derivate avevano ad oggetto il computo dell'indennità nelle mensilità aggiuntive e nel TFR.

Altre cause seriali contro l'AFOR o altra azienda a partecipazione regionale (l'ex Ente Sila) o statale (l'ANAS) hanno per oggetto la pretesa di mansioni superiori, ancora e sempre in conseguenza di norme contrattuali regionali ambigue (tali, ad esempio, da legittimare il dubbio che l'uso, di fatto, del decespugliatore o dell'estintore a spalla o dello spazzaneve bastino a dimostrare lo svolgimento di mansioni superiori, indipendentemente dall'esistenza di uno specifico addestramento professionale, e da indurre molti lavoratori a tentare la via del giudizio). Difficile sfuggire alla sensazione che tali ambiguità siano un modo per scaricare sulle fragili spalle dei tribunali del lavoro la responsabilità di erogare o meno l'emolumento probabilmente auspicato.

4. Il ruolo dell'INPS

Nel previdenziale, invece, è l'inefficienza dell'INPS ad agire da formidabile moltiplicatore, tanto del numero delle controversie che del deficit finanziario dell'Istituto. L'inefficienza si mostra tanto nell'ordinaria attività dell'ente che nella gestione dei molti giudizi che alla prima conseguono.

Si va dai verbali d'accertamento ispettivi redatti spesso con sconcertante superficialità, nei quali, ad esempio, si ipotizza la natura subordinata del rapporto sulla base di indici meramente formali o fantasiose prospettazioni giuridiche e senza nessuna indagine in punto di fatto ai trattamenti di invalidità o accompagnamento erogati a distanza di anni dalla domanda e sempre senza la corresponsione dei dovuti interessi. Con l'aggravante, in questo caso, che l'ente propone anche inutili opposizioni ai decreti che ne ingiungono il pagamento.

Va detto che l'ufficio legale dell'INPS di Cosenza, con competenza sui circondari di ben quattro tribunali, è costituito da due soli difensori, i quali non fanno che correre da un'udienza all'altra, senza avere la minima idea dell'effettivo oggetto delle controversie. Forse anche per questo motivo l'INPS usa sempre gli stessi quattro o cinque modelli di memoria, peraltro, contenenti argomentazioni difensive spesso inconsistenti, nei quali è omesso qualsiasi riferimento all'oggetto specifico del giudizio. L'Istituto non si difende mai sul fatto, ma in base alla tipologia a cui può essere riferita la singola controversia: c'è la memoria per le invalidità e inabilità; quella per le indennità di accompagnamento; quella per le indennità agricole; quella per le opposizioni a cartelle esattoriali. Facili da immaginare le conseguenze, soprattutto in tema di decadenze e di preclusioni. Nei giudizi avverso accertamenti ispettivi di omissioni contributive e delle opposizioni avverso le conseguenti cartelle, poi, l'INPS omette quasi sempre la produzione dei relativi verbali, così determinando l'esito – ineluttabilmente negativo per l'Istituto - della causa.

È un quadro che induce allo sconforto. Sia perché l'inanità dell'ente previdenziale spinge a tentare sempre la strada del giudizio (anche quando si rischia di pagare consistenti spese processuali, come per le impugnazioni di accertamenti ispettivi o cartelle esattoriali). Sia perché ad ogni udienza ciascuno dei cinque giudici del circondario finisce per revocare cartelle e decreti ingiuntivi, per un valore complessivo di centinaia di migliaia o di milioni di euro.

5. Le conseguenze sul processo

Certo non fa da argine allo straripare del contenzioso lo strumento del tentativo di conciliazione pregiudiziale, che dimostra tutta la sua obsolescenza anche in realtà ben più rosee di quella calabrese. Raramente un giudice calabrese ha il piacere di poter dichiarare esecutivo un verbale di conciliazione davanti all'ufficio del lavoro. Per di

più, nella maggior parte dei casi, deve constatare che quell'ufficio neppure ha provveduto a convocare le parti.

Per non parlare di casi estremi, come quello verificatosi nel 1993 e che ha portato il Tribunale penale cosentino a condannare, nel giugno scorso, il titolare di un'azienda di autobus di linea per estorsione ai danni di tre lavoratori e tutti i componenti della locale commissione provinciale di conciliazione, per falso ideologico e materiale, in concorso con il primo: tre lavoratori, condotti *ob torto collo* presso l'Ufficio del Lavoro dal proprio datore, erano stati indotti a firmare un documento, con il garbato invito «chi firma lavora e chi non firma resta a casa». In seguito quel documento diventava un verbale di conciliazione, al quale anche i rappresentanti dei datori di lavoro e dei sindacati aggiungevano le proprie firme e con il quale i lavoratori rinunciavano a qualsiasi pretesa o azione in merito alla durata del rapporto di lavoro (un rapporto costituito con contratti a termine più volte reiterati).

Passando al processo vero e proprio, l'enorme dilatazione dei ruoli¹⁶, con una media per giudice di oltre 300 sentenze di lavoro e oltre 570 di previdenza e oltre 230 decreti ingiuntivi all'anno, determina un processo in cui gli approfondimenti istruttori sono un lusso, gli errori frequenti e alcune "distorsioni" del rito inevitabili.

Per fare solo alcuni esempi: il tentativo di conciliazione, di solito impossibile per assenza di una o entrambe le parti, è meramente formale e affrettato; l'interrogatorio libero, che avviene nei confronti del solo lavoratore (il datore di lavoro raramente è presente in udienza), si limita a un «confermo il ricorso»; i giudici continuano ad aggrapparsi al divieto di udienze di mero rinvio, per poter cancellare le cause all'udienza stessa in cui le parti risultano assenti, non tenendo in alcun conto la diversa giurisprudenza della Cassazione, onde evitare dilazioni ulteriori dei tempi processuali e di gravare le cancellerie anche degli oneri di avviso ex art. 181. Fino ad un paio d'anni fa (quando le pendenze in previdenza viaggiano su ordini di grandezza ancora superiori alle 3.000 ciascuno), i verbali di testimonianza nelle cause per indennità agricole erano redatti direttamente dalle parti, il giudice limitandosi poi a darne lettura al teste, che sottoscriveva alla sua pre-

¹⁶ In previdenza si parte da un arretrato enorme: al 31 dicembre 2000, oltre 19.000 cause pendenti per tre soli giudici. Con un trend di sopravvenienze che, come già detto, si mantiene costante negli ultimi cinque anni, in misura di 1.900-2.000 nuove cause all'anno. In lavoro, invece l'arretrato è più "accettabile": quasi 5.000 cause al 31 dicembre 2000, sempre con tre soli giudici. Il trend di sopravvenienze, qui è invece in costante aumento. Si va dalle 1.176 del 2001 alle oltre 2.200, del 2004 e del 2005.

senza. E ancora, a causa dell'inadeguata conoscenza del fascicolo, non è raro che si finisca per ammettere testimonianze superflue o addirittura per conferire CTU superflue, con conseguente ulteriore effetto moltiplicatore sia sui tempi che sui costi del processo.

6. Giudici e difensori

Non sarebbe, però, onesto non accennare almeno a qualche notazione autocritica. Oltre che con le difficoltà, infatti, bisogna fare i conti con la dissoluzione di quella particolare tensione etica che animava i pretori del lavoro degli anni Settanta e Ottanta. Una dissoluzione che di quelle difficoltà probabilmente costituisce il rovescio.

Non si vuol, con questo, dire che i giudici del lavoro siano ormai ridotti a meri burocrati del processo, perché ciascuno, alla fine, in questo mestiere, che è e resta bellissimo, mette quello che si porta dentro. Certo è che la stanchezza affiora. Si finisce per abbandonarsi a questo flusso, per sottrarsi, poco alla volta e inconsapevolmente, alla fatica di "governare" il processo: l'accordo delle parti diviene alibi per rinviare una decisione magari matura; prove superflue sono ammesse non tanto e non solo per la sopraffazione dei numeri, ma anche per la convenienza di non doverne valutare a fondo, e subito, la rilevanza, magari scoprendo di poter già decidere; la sentenza sul nuovo filone seriale già scritta dal collega viene acriticamente recepita e fatta propria.

Per canto loro, i difensori spesso paiono attrezzare i loro studi al fine di individuare, nel calderone di una legislazione dilagante (specie in previdenziale) e di una contorta e contraddittoria normazione collettiva, il filone che possa consentire di lucrare ingenti guadagni solo con le condanne alle spese; indulgono alla tattica del «chiedere cento per ottenere cinquanta», che spesso porta ad ulteriori dilazioni dei tempi, come nei casi in cui, in una domanda relativa a un rapporto di lavoro effettivamente esistito e sotto retribuito, si inseriscano richieste di spropositati straordinari o di altri emolumenti del tutto prive di giustificazione; utilizzano a soli fini dilatori taluni strumenti processuali, come nei casi di domande riconvenzionali del tutto fantasiose o sconclusionate, depositate l'ultimo giorno utile e al solo scopo d'ottenere un rinvio della comparizione parti, che sarà sempre di diversi mesi.

7. Fuga dal processo e sua metamorfosi

In conclusione, la linea di tendenza che si percepisce è quella di una fuga dal processo. Lo sfascio è, infatti, un forte deterrente per chi ha il problema d'arrivare a fine mese e non può permettersi di perdere anni e denaro dietro un'incerta pronuncia di primo grado che gli restituisca le retribuzioni o il posto di lavoro perduti.

Alla lenta eclisse dei veri soggetti deboli, fa, però, da contrappeso l'arrivo di nuovi protagonisti, per lo più provenienti dal pubblico impiego o da aziende in cui la presenza del pubblico è prevalente. Non solo nelle vicende cui si è accennato, ma anche nei molti filoni di Trenitalia o Poste Italiane, dove è spesso evidente la volontà di capitalizzare al massimo i benefici rinvenibili fra le pieghe di una contrattazione alluvionale, contraddittoria e involuta o quelli che possono discendere dalla confusione gestionale in cui tali aziende paiono spesso versare. O nelle cause di dirigenti pubblici, che insorgono contro ogni minimo mutamento di mansioni o esclusione da nomine o emolumenti di natura premiale. Persino le cause di *mobbing* non riguardano quasi mai i dipendenti privati (fatta eccezione, e non a caso, per quelli degli istituti di credito) e, comunque, mai i lavoratori con le qualifiche più basse, mentre spesso e volentieri piombano sulle scrivanie dei giudici calabresi ricorsi di 50 o 100 pagine, corredati da innumerevoli certificazioni mediche di sindromi ansioso-depressive per direttori di banca che hanno avuto per un anno la valutazione di «buono» anziché di «ottimo» o dirigenti di unità mediche che si sono visti disconoscere il sostanzioso premio di produttività.

In conclusione, anche dal periferico osservatorio di Cosenza si assiste a una mutazione del processo del lavoro, che, da luogo di tutela per i deboli, di affermazione dei fondamentali diritti della persona si trasfigura in mezzo, fra i tanti, per accrescere privilegi e prebende. Si tocca ogni giorno con mano quanto sia drammaticamente urgente ridare visibilità nelle aule di giustizia a chi la sta perdendo, obiettivo che non si può conseguire che restituendo efficienza allo strumento processuale, con regole adeguate a una realtà che è mutata e, soprattutto, con adeguate dotazioni di uomini, di mezzi e di risorse.