L'INCIDENZA DELLA STATISTICA NELL'ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL CONTENZIOSO PREVIDENZIALE[1]

di

Valentina Ricchezza

1. ***Ruolo della statistica nella gestione del contenzioso previdenziale: cenni generali. 2. La consolle come strumento di organizzazione del ruolo. 3. Brevi conclusioni***

1. Ruolo della statistica nella gestione del contenzioso previdenziale: cenni generali

L'avvento dell'informatica nell'organizzazione del lavoro giudiziario ha sicuramente costituito una svolta epocale perché ha consentito la razionalizzazione della gestione del contenzioso.

La ritrosia che spesso si registra nei colleghi verso le inevitabili aperture alla digitalizzazione della giustizia è, a mio avviso, da un lato ingiustificata e dall'altro ingiustificabile.

Ingiustificata perché, proprio nella materia della previdenza ed assistenza, l'avvento del sistema di iscrizione telematica, l'introduzione dell'assegnazione automatica dei fascicoli e la costituzione dei registri telematici di cancelleria ha costituito una mannaia per le frequentissime doppie e triple iscrizioni.

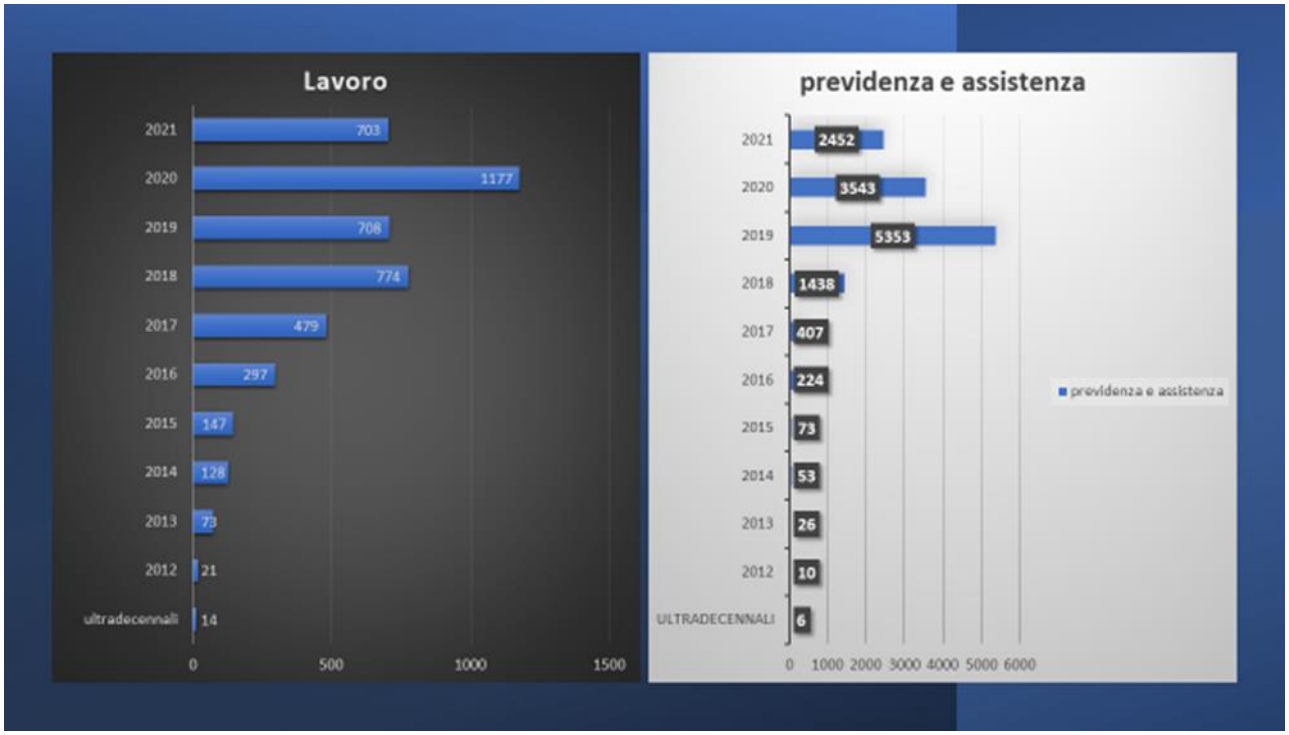
Il SIL fu inserito, per la prima volta nel distretto di Corte di appello di Napoli, in fase sperimentale, proprio presso il Tribunale dove esercito la giurisdizione, era il 2003. L'introduzione del SIL costituì uno strumento per razionalizzare i procedimenti pendenti allora più di 80 mila solo di contenzioso lavoro e previdenza.

Il sistema delle assegnazioni automatiche e del controllo in sede di iscrizioni a ruolo delle anagrafiche hanno, successivamente, contribuito a svuotare "quasi del tutto" l'esercizio abusivo dello strumento processuale dei tanti avvocati che, soprattutto in ambito previdenziale ed assistenziale, procedevano a duplicare le iscrizioni a ruolo per l'ottenimento della medesima prestazione certi, da un lato, dell'impossibilità dei singoli giudicanti di operare qualsivoglia forma di controllo e, dall'altro, del silenzio dell'Ente previdenziale non dotato, a sua volta, di un apparato amministrativo che riuscisse a bonificare i dati anche in sede di costituzione (non sempre possibile) stante la mole delle iscrizioni sicuramente "sproporzionate" rispetto al capitale umano chiamato a gestirle.

Attualmente sicuramente i numeri della previdenza e dell'assistenza continuano ad incidere fortemente sulla formazione dei ruoli del contenzioso lavoro soprattutto nei tribunali del meridione.

Mi limito ad illustrarvi, con riferimento all'ufficio giudiziario di Santa Maria Capua Vetere, i dati forniti per l'elaborazione dei programmi di gestione 2021 con riferimento alle pendenze distinte per anno di iscrizione

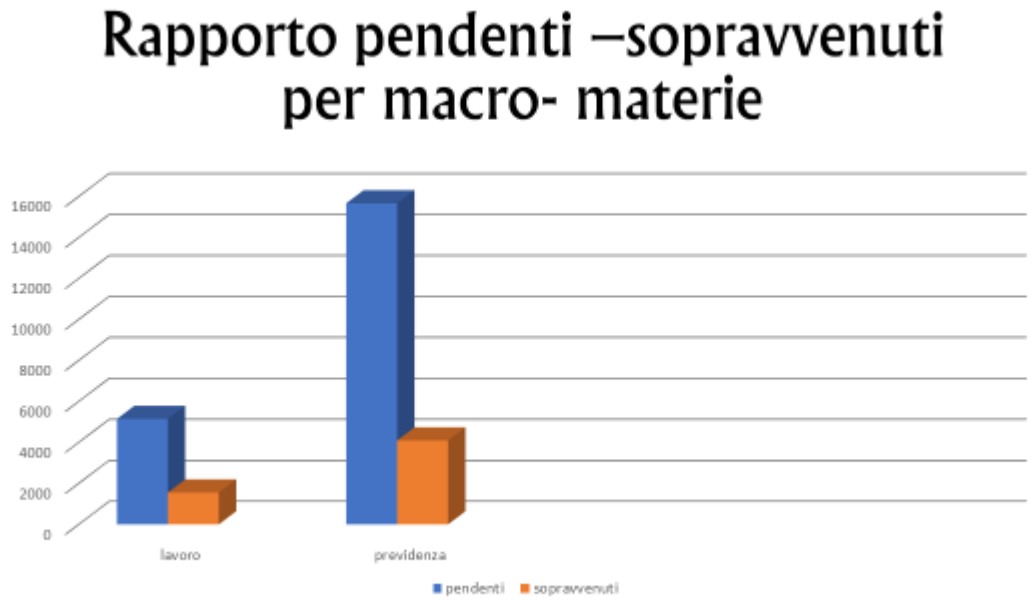
[1] Le considerazioni svolte in questo contributo sono state, in parte, sviluppate nel corso di una relazione tenuta presso la SSM – corso P22023 18 marzo 2022.



I procedimenti di ATPO sopravvenuti nel 2021 sono 3140.

E vediamo come, anche nell'analisi del rapporto pendenti sopravvenuti, si registrino numeri maggiori in ambito previdenziale che rispetto a quello lavoristico.

Sicuramente questo dato è determinato da una serie di variabili che esulano dal tema di trattazione odierna e riflettono, nell'ambito di un mutato contesto normativo in materia giuslavoristica, un altrettanto mutato contesto economico-sociale soprattutto nelle regioni meridionali



In queste brevi considerazioni quello che vorrei sia pure semplicisticamente rimarcare è che l'esperienza della sezione lavoro dell'Ufficio giudiziario ove opero, così come quella di tutti gli uffici in cui vi è un importante numero di iscrizioni in materia previdenziale, è stata la prova di come la tecnologia costituisca un supporto indispensabile per l'efficienza del servizio giustizia e, quindi, deve essere necessariamente "ascoltata" nelle sue spinte evolutive.

E' proprio perché essa funge da "supporto" che non può giustificarsi la ritrosia cui accennavo in apertura. Del resto vi sono precisi obblighi che gravano sul magistrato che impongono allo stesso di contribuire alla corretta formazione del dato. Sembrerebbe quasi banale affermare che il giudice lavora dati che riceve e, all'esito, produce dati ma è proprio da questa verità elementare da cui bisogna partire per poter rendere un servizio giustizia che sia efficace ed efficiente.

Ed è necessario, quindi, sviluppare e diffondere una "cultura del dato" ed in particolare del dato statistico per garantire il raggiungimento degli obiettivi che il programma di gestione, adottato ai sensi art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, conv. in l. 111/2011 in ogni ufficio giudiziario, impone.

Come è noto il programma di gestione deve indicare gli obiettivi che l'ufficio giudiziario si propone in tema di riduzione dell'arretrato ultra triennale, rendimento dell'Ufficio (inteso come produttività), riduzione della durata dei procedimenti.[2] Esso offre dei dati ma parte dai dati scomposti qualitativamente e quantitativamente con riferimento ai diversi settori dell'ufficio.[3]

Sebbene la predisposizione del programma di gestione costituisca una prerogativa del Presidente i singoli magistrati possono e devono contribuire allo stesso mediante un'organizzazione del lavoro individuale che tenga conto degli obiettivi fissati dal programma di gestione, sia in ordine alla produttività che alle priorità per quanto concerne l'arretrato e ciò è possibile proprio grazie ai dati statistici. Del resto sono proprio i dati della statistica giudiziaria a fungere da supporto nei processi organizzativi e decisionali.

La nozione di dato statistico, in ambito giudiziario, è fornita dall'art. 4 del d.m. 102/2012 secondo cui "*I dati e le informazioni trattati nell'ambito delle attivita' giurisdizionali ed amministrative del Ministero della giustizia costituiscono dati statistici a norma dell'articolo 6-bis, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e sono utilizzati anche per le misurazioni e le valutazioni previste dall'articolo 2 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. 2. Nelle attivita' di cui al comma 1, ciascun ufficio giudiziario o amministrativo assicura la completezza e il tempestivo aggiornamento dei dati. Il dirigente ovvero, in caso di sua mancanza, il responsabile dell'ufficio, sono responsabili della qualita' dei dati e ne verificano periodicamente la correttezza e l'aggiornamento, assumendo tutte le iniziative necessarie. 3. Il responsabile del sistema statistico verifica la qualita' dei dati raccolti e, ove ravvisi anomalie, invita l'ufficio di cui al comma 2 ad intraprendere ogni iniziativa necessaria a ripristinare la fedelta', la completezza e l'aggiornamento dei dati, assegnando un termine. L'inottemperanza ingiustificata al termine assegnato*

[2] Accanto alla riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; il programma di gestione nel fissare gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, deve tener conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno ed infine nell'indicazione dell'ordine di priorita' nella trattazione dei procedimenti pendenti, considera criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonche' della natura e del valore della stessa.

[3] La realizzazione del programma di gestione è scandita in tre fasi: raccolta dati (ci pensa il csm, gli uffici li controllano); predisposizione programma da parte del presidente all'esito di un procedimento partecipato; verifica di congruità Consiglio Giudiziario e Commissioni Flussi dei risultati e del coordinamento con DOG .

costituisce grave violazione dei doveri dell'ufficio. 4. Gli uffici giudiziari ed amministrativi hanno l'obbligo di fornire i dati richiesti. Nei casi previsti dall'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il dato e' fornito in forma anonima. 5. Il trattamento dei dati di cui al comma 1 e' effettuato nel rispetto delle disposizioni relative di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196."

La fonte regolamentare summenzionata è stata l'epilogo del processo di trasformazione della realizzazione delle statistiche presso il Ministero.

In origine la statistica nazionale era la risultante dell'aggregazione dei dati raccolti a livello locale in modalità cartacea; tali dati venivano poi aggregati formando le statistiche nazionali. Il progetto avviato dal Ministero della Giustizia denominato datawarehouse[4] (dall'inglese "magazzino di dati) è un sistema di rilevazione e raccolta automatizzata su tutto il territorio nazionale. In questo quadro l'art. 4 co. 10 del d.l. 193/2009, conv. in l. 24/2010, relegava alla fonte regolamentare la tipologia e le modalità di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione.[5]

Abbiamo detto in precedenza che il giudice riceve dati che elabora per reimmetterli nel sistema per cui sarebbe un errore macroscopico pensare che esso non possa contribuire, per quanto di competenza, alla qualità del dato e alla corretta tenuta dello stesso.

La corretta formazione del dato statistico a cui il singolo magistrato può contribuire si verifica attraverso una pluralità di condotte: una corretta tenuta del fascicolo, anche se informatico, mediante la verifica, ad esempio, del "codice oggetto"; verifica che, sempre più frequentemente, non viene praticata in ambito previdenziale dove si ha un'elevatissima incidenza dei procedimenti recanti "codice oggetto" generici *rectius* "altre ipotesi" in luogo di quello effettivo.

Sicuramente il vizio cagionato dal procuratore, a monte, al momento della realizzazione della nota di iscrizione non è, successivamente, corretto dal personale amministrativo che accetta l'atto.[6] Se non corretto l'errore genera un "falso dato" nella rappresentazione dei carichi e dei flussi rilevanti per il programma di gestione. Il dato corretto assicura omogeneità ed effettività nell'estrazione.

---

[4] Il Consiglio Superiore della Magistratura, con le delibere del 25 marzo 2015, del 29 luglio 2015 e del 18 maggio 2016, ha previsto la realizzazione del datawarehouse civile e del datawarehouse penale del Consiglio, contenenti i dati granulari relativi alle statistiche per magistrato, sezione o unità organizzativa degli uffici giudiziari, integrando i dati dei flussi degli uffici giudiziari con le informazioni a disposizione del Consiglio. Datawarehouse (o DW, o DWH) (dall'inglese: magazzino di dati) è un archivio informatico contenente dei dati, che consente di produrre analisi e relazioni utili a fini decisionali .La principale caratteristica è quella di conservare e storicizzare i dati ricavati da interrogazioni periodiche. Tali interrogazioni nel progetto strutturato dal Ministero hanno periodicità regolabile. Il vantaggio, a differenza della semplice interrogazione dei registri, è, appunto la storicizzazione cioè inserendo una determinata data è possibile sia ottenere dati corretti all'attualità che relativi alla situazione antecedente.

[5] Art. 4 co.10. del d.l. 193/2009 per quanto qui rileva recita "Il Ministro della giustizia e' autorizzato ad adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento al fine di disciplinare la tipologia e le modalita' di estrazione, raccolta e trasmissione dei dati statistici dell'Amministrazione della giustizia all'archivio informatico centralizzato esistente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato".

[6] Non dimentichiamo che la circolare RID e MAGRIF 26 ottobre 2016, come modificata al 22 marzo 2017 prevedeva che il giudice assegnatario del procedimento non solo ha il compito di evitare atti processuali indiretti o deviati (omesse riunioni, omessi rinvii ex art. 309 c.p.c. per garantire la permanenza del fascicolo sul ruolo) che non danno effettivo conto della situazione del ruolo assegnatogli ma deve collaborare alla verifica della correttezza dell'anagrafe del fascicolo informatico e della sua catalogazione per materia, per rito, per stato….La circolare in commento è stata superata dalla circolare del 2019 che non fa menzione di questi compiti in capo al singolo togato ma demanda esclusivamente al MAGRIF l'attività di monitoraggio e comunque "impone" ai RID e ai MAGRIF la promozione di prassi virtuose tra il personale di cancelleria, creando consapevolezza tra i magistrati.

Ancora, l'erronea registrazione degli eventi è fonte delle c.d. "false pendenze" che determinano un disallineamento tra registri e consolle.

In tutti questi casi, laddove il controllo così come previsto dalla fonte regolamentare summenzionata, non è operato dal personale di cancelleria, sarà il magistrato che provvederà direttamente ad effettuare la segnalazione al personale di cancelleria.

Queste ipotesi sono esempi per evidenziare come la gestione razionale del ruolo possa essere attuata non solo attraverso soluzioni imposte dal codice di rito vedi ad esempio la riunione dei procedimenti connessi, ex art. 151 disp. att. c.p.c.,[7] ma anche attraverso un monitoraggio-controllo attento nel senso anzidetto.

2. *La consolle come strumento di organizzazione del ruolo*

La consolle del magistrato è un applicativo che consente al giudice di gestire il processo civile telematico ma è uno strumento unico per il magistrato per poter organizzare il proprio lavoro e per poter contribuire, attraverso il monitoraggio e controllo costante del ruolo, a costruire e rendere effettiva la cultura del dato a cui abbiamo fatto cenno.[8]

Del resto non dimentichiamo che ai sensi dell'art. 175 c.p.c. il giudice ha il potere di direzione del procedimento ed è proprio nell'ambito di questo potere che egli può e deve pianificare la gestione del proprio ruolo per rendere un servizio che sia efficiente e, soprattutto, realizzi gli obiettivi imposti dal programma di gestione.

Le funzionalità "basiche" di consolle *ergo* i "filtri" consentono al giudice di verificare le pendenze sul proprio ruolo e di programmare l'attività sia nel breve periodo (con riferimento all'udienza) che nel lungo periodo (con riferimento alla calendarizzazione delle attività) per realizzare l'obiettivo ultimo che è lo standard di rendimento del programma di gestione.

E' sufficiente, quindi, applicare i filtri relativi all'anno del ruolo combinati con l'oggetto per poter fare un'analisi delle vecchie pendenze per oggetto e, successivamente, considerando lo stato del fascicolo si potrebbe pianificare l'organizzazione del lavoro ai fini dello smaltimento.

Sicuramente l'impiego razionale di quest'applicativo, attraverso la funzione cruscotto del Presidente, consente al Presidente di sezione, mediante il monitoraggio dell'anagrafica delle iscrizioni di risolvere, anche senza l'ausilio della cancelleria, il fenomeno delle fraudolente doppie e triple iscrizioni che sono state, ormai, potremmo dire superate.

Residua o meglio residuava, almeno da un'analisi delle controversie previdenziali pendenti nel mio ufficio giudiziario, un tentativo di esercizio abusivo del processo mediante plurime opposizioni avverso il medesimo estratto di ruolo con riferimento ai diversi atti amministrativi sottesi.

Possiamo comunque, conclusivamente affermare, che il sistema comunque è tecnologicamente in grado di possedere antidoti efficaci contro questi esercizi fraudolenti dell'azione.

---

[7] In alcuni uffici giudiziari, proprio per una razionale gestione delle pendenze, richiamando atecnicamente il disposto dell'art. 151 disp. att. c.p.c., nei casi di opposizione ad accertamento tecnico preventivo si procede a riunione del procedimento per atpo al fascicolo avente ad oggetto il ricorso in opposizione, sebbene di più recente iscrizione, proprio sulla base della connessione soggettiva e parzialmente oggettiva.

[8] Il dato statistico per la formazione di statistiche corrette deve necessariamente contenere delle informazioni complete, deve essere corretto e deve essere inserito correttamente; solo in questo modo avrò dati omogeni che mi consentiranno di procedere anche ad una comparazione tra i diversi uffici.

La consolle è uno strumento, come innanzi detto, non solo prezioso per la gestione del ruolo, intesa come organizzazione del lavoro con lo sguardo rivolto agli obiettivi perseguendi, ma anche uno strumento di monitoraggio costante del ruolo in termini di pendenze/definizioni.

E' possibile attraverso le modalità dell'applicativo controllare posizionandoci sul ruolo di udienza i procedimenti per i quali l'udienza è stata fissata distinguendoli da quelli "tutto il ruolo" che indicano i procedimenti pendenti.

E' possibile, poi, collocandoci nella sezione archivio, verificare i procedimenti definiti ma, attenzione, resta il "neo" della *summa* "definiti in altro modo" in cui è riservato tutto e, per operare una selezione bisognerà impiegare l'ulteriore filtro dello stato del fascicolo.

Esistono delle modalità di utilizzo avanzato di consolle per chi ha installato il profilo "avanzato con statistiche" che consente al singolo magistrato di poter operare sul proprio ruolo, a condizione che ci sia un aggiornamento costante, le statistiche.

3. Brevi conclusioni

E', quindi, necessario, così come dicevamo in apertura, cercare le informazioni, comprendere i dati e, soprattutto, gestirli correttamente per poter strutturare un'organizzazione efficiente del lavoro.

Il magistrato non è una monade ma è parte di un'organizzazione complessa da cui riceve supporto e con la quale deve inesorabilmente interagire per poter rendere un servizio efficiente. Del resto gli strumenti informatici contribuiscono ad attuare una gestione trasparente ed efficiente della giurisdizione proprio come consacrato nella Magna Carta dei giudici adottata il 17.11.2010 dal Consiglio consultivo dei giudici europei presso il Consiglio d'Europa (CCJE) che, dopo aver ribadito che la giustizia deve essere trasparente (punto 14), postula l'utilizzo per il giudice di "tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro" (punto 16) dal momento che "il giudice deve adoperarsi per assicurare l'accesso a una soluzione della controversia rapida, efficace ed a costi ragionevoli" (punto 15).[9] Tale documento è stato approvato lo stesso giorno in cui il Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 "sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità", trattasi di una fonte sussumibile nella *soft law*, anche se ai sensi del §45 del Parere n. 9 del CCJE, recepito dal Comitato dei Ministri, i magistrati debbono tener conto anche delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa nella loro attività.[10] Sono proprio gli artt. 30, 31 e 32 di tale Raccomandazione che si saldano con il nostro discorso e con il contributo che il giudice è chiamato ad offrire per rendere un servizio efficace ed efficiente.[11]

---

[9] Magna Carta dei giudici in Giustizia insieme n. 3 del 2010.

[10] Gli spunti di riflessione scaturiscono da R. Sabato, Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, La Magistratura, 2010

[11] 30. L'efficacia dei giudici e dei sistemi giudiziari e una con- dizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto. 31. L'efficacia sta nell'emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze. Il singolo giudice e tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli affari di cui è responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa è di sua competenza. 32. Spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia ed il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Efficacia, efficienza e produttività sono ormai dei "mantra" che si ripetono all'indomani di ogni riforma strutturale che incide sull'organizzazione del lavoro giudiziario che deve confrontarsi, orami da sempre in alcuni uffici giudiziari, con una durata eccessivamente lunga dei procedimenti che, soprattutto nella nostra materia, rischia di non essere effettiva se assume tale fisionomia.

La prestazione previdenziale ed assistenziale negata in sede amministrativa riflette sempre un bisogno primario, un bene della vita fondamentale di un soggetto che versa in condizioni di diseguaglianza che l'ordinamento mira a colmare proprio mediante il riconoscimento di quella misura.

Una risposta alla domanda di giustizia tardiva nella nostra materia rischia di essere vana. Questo non significa osservare la quantità e rincorrere il fattore tempo in spregio alla qualità perché come diceva Piero Calamandrei *la giustizia deve essere pronta ma non frettolosa*.

Oggi siamo chiamati a raccogliere la sfida che l'UPP ci pone proprio in questa chiave.

Sul sito del Ministero della Giustizia l'Ufficio per il processo è definito quale "*progetto di miglioramento del servizio giustizia, che, prendendo spunto da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari*".

Al di là dei modelli organizzativi adottati dai singoli uffici giudiziari, che riflettono le specificità territoriali, si registra, con riferimento alle sezioni lavoro, un impiego di tali addetti in attività di supporto alla funzione giurisdizionale proprio nella materia previdenziale ed assistenziale perché, sebbene parte del nostro contenzioso assistenziale- e mi riferisco al dato numerico dei procedimenti per ATPO - non rientri nell'aggregato dell'arretrato che dovrà essere smaltito, esso sicuramente confluisce in quello per la riduzione del c.d. *disposition time* altro obiettivo che, in attuazione del PNRR, deve essere perseguito.

Proprio perché tali funzionari sono di "supporto" all'attività giurisdizionale ed ad un'ottimale organizzazione del sistema giustizia, anch'esso proiettato nella c.d. transizione digitale, questi funzionari potrebbero contribuire alla "corretta tenuta del fascicolo informatico" attraverso lo svolgimento di quell'attività periodica di controllo, prima richiamata, funzionale alla corretta organizzazione del lavoro del singolo e, quindi, sezionale.

Conclusivamente vorrei condividere una considerazione che ha sempre animato la mia azione giudiziaria: la consapevolezza degli strumenti è la base per ogni cambiamento che, se funzionale ad una migliore organizzazione del lavoro, non può incontrare le resistenze del singolo magistrato che non risponde a bisogni ma rende un servizio dove qualità e quantità devono inevitabilmente essere coniugate in attuazione dei valori costituzionali che presidiano lo svolgimento della nostra funzione.

Comprendere, conoscere e contribuire alla qualità del dato statistico non significa, quindi, togliere la veste del giudice per indossare quella del matematico, perché non ne saremmo capaci, ma nei limiti delle nostre competenze e nell'esercizio delle nostre prerogative significa poter assicurare un servizio che sia sicuramente più trasparente e più efficiente.