

PRINCIPI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO E DI GESTIONE DELLE RISORSE. IL RAPPORTO CON GLI ORGANI DEPUTATI ALLA SORVEGLIANZA AI SENSI DELL'ART. 16 DELLA LEGGE ISTITUTIVA

Relatore:

dott. Libero CARMENINI

consigliere della Corte d'Appello di Roma

Premessa.

Mi è stato assegnato il compito di parlare di tre argomenti molto complessi: 1) dovrei delineare i principi in materia di organizzazione dell'ufficio; 2) successivamente dovrei affrontare la tematica della gestione delle risorse; 3) infine dovrei trattare l'argomento della sorveglianza sugli uffici del giudice di pace, con i connessi problemi dei rapporti con gli organi sovraordinati e, ritengo, dei profili disciplinari eventualmente conseguenti.

In realtà la mia relazione è un po' compressa dalla precedente, che ha riguardato i criteri tabellari e quindi la struttura dell'ufficio (suddivisione in sezioni; assegnazione degli affari ecc.), e dalla successiva, che riguarderà l'organizzazione degli uffici di Cancelleria.

Cercherò di ritagliarmi una "fetta" di autonomia, fornendo non soltanto suggerimenti pratici, ma piuttosto indicazioni circa le linee di tendenza da seguire nell'organizzazione dell'ufficio e nello svolgimento delle attività complesse dell'ufficio stesso.

Quanto alla gestione delle risorse, parlerò del problema – ritengo molto sentito per le possibili (anche se remote) implicazioni di responsabilità contabile – delle spese di ufficio.

1. Principi in materia di organizzazione dell'ufficio.

Io penso che ai coordinatori dell'ufficio del giudice di pace, cioè a voi, si presenti la possibilità di un'esperienza entusiasmante, anche se dai profili non ben delineati.

Si tratta di dar vita ad uffici del tutto nuovi, quindi con partenza da zero, quindi senza arretrati; compito primario è quello, dunque, di iniziare con sistemi di lavoro che consentano di tenere costantemente sotto controllo il progredire degli affari.

E' evidente che i compiti sono proporzionalmente più complessi per gli uffici di grosse dimensioni, ai quali va posta la maggiore attenzione.

Mutuando concetti imprenditoriali si può dire che compito del coordinatore è quello di far rendere l'ufficio al massimo, organizzando le risorse (umane e materiali), facendole rendere al meglio; per far questo occorre individuare un obiettivo preciso e far crescere, con l'ufficio, un gruppo di persone reso omogeneo ed affiatato dal perseguimento di un obiettivo comune, ben preciso: la definizione degli affari in modo che lo smaltimento delle pendenze sia sempre pari alle sopravvenienze.

Queste, che rischiano di essere soltanto belle parole, possono trovare un terreno di fertile soluzione a misura che l'ufficio avrà un'organizzazione agile e non appesantita da eccessivi vincoli formali e burocratici. Anche se sarebbe stato preferibile individuare, per le controversie sottoposte alla cognizione del giudice di pace, una procedura più snella, tuttavia si può far leva, ad esempio, sui poteri di conciliazione e, quando possibile, sul ricorso all'equità, per condurre a rapida conclusione un grande numero di controversie.

Nella tematica in argomento vedo un possibile vizio di fondo, relativamente ai vostri uffici: l'organizzazione è un concetto che implica stabilità e dinamismo»; l'incarico del giudice di pace è, invece, transitorio, temporaneo. Questo dato potrebbe inserire nel sistema un ostacolo al buon funzionamento: è il primo e più grave pericolo da evitare.

Proprio voi, che siete i primi ad avviare il motore, dovete rendervi consapevoli della necessità di costituire una struttura agile, ma stabile, sulla quale i vostri successori potranno inserirsi facilmente. Essenziale è dunque acquisire una forte motivazione nel perseguire il fine primario a voi affidato. Per ben comprendere questo fine è opportuno accennare brevemente alla genesi dell'ufficio del giudice di pace.

Questo ufficio si inserisce nella tradizione, io direi nobile, della magistratura onoraria italiana, che ha svolto, specie in passato, una incisiva funzione di supporto della giustizia professionale. E l'evoluzione della figura del giudice di pace va a rilevare l'involutione della figura del giudice conciliatore, che si era andata affievolendo prima ancora della normativa che l'ha soppressa (anche se in maniera progressiva).

La lentezza della giustizia è male antico (TRIBONIANO definiva "paene immortales" i processi, data la loro durata). Negli ultimi tempi la situazione si è avvilita su se stessa e numerose sono le condanne al risarcimento del danno, inflitte dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo al nostro Paese, per la irragionevole lunghezza dei processi (art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo del 4-11-1950).

Questo discredito, anche a livello internazionale, ha impresso una forte accelerazione all'istituzione dei giudici di pace.

Ove si pensi che l'organico di questi giudici onorari è di 4.700 unità (ossia più della metà della magistratura ordinaria), si avrà subito un'idea della rilevante complessità della nuova struttura.

Tralasciando, per motivi di tempo, le critiche e le lacune pressoché generalizzate riguardo ai meccanismi di selezione e reclutamento, al compenso, nonché alle strutture, agli organici di Cancelleria e quant'altro, è bene sottolineare l'importanza del giudice di pace, che ha una competenza ampia ed incisiva, una ramificata dislocazione sul territorio e lo status di "magistrato onorario, appartenente all'ordine giudiziario".

Anche se la dottrina può avere le sue solide ragioni teoriche nel porre l'accento sul complesso delle funzioni giurisdizionali esclusive del giudice di pace, e quindi sull'aspetto appunto giurisdizionale, io tuttavia non disdegnerei di sottolineare un'impostazione efficientistica e deflattiva dei vostri compiti.

In sostanza voi dovete costituire la prima barriera di contenimento della domanda di giustizia dei cittadini; quanto più sarete in grado di rendere giustizia in maniera giuridicamente corretta, ma anche rapida e semplice, tanto più la vostra "missione" sarà assolta. Diversamente si intaseranno i vostri ruoli e in breve tempo si intaseranno i ruoli dei Tribunali, giudici di appello, ovvero anche delle Preture, se gli avvocati troveranno sistemi (cumuli di domande ecc.) per superare la vostra competenza per valore.

Se questi sono gli obiettivi da raggiungere, le linee organizzative alle quali dovrete ispirarvi devono essere rivolte soprattutto verso due settori: a) quello dell'organizzazione tabellare, di cui si è parlato questa mattina; b) quello dell'organizzazione dell'ufficio del coordinatore.

Il criterio di fondo deve essere quello della massima collaborazione con il personale di Cancelleria, che rappresenta la struttura portante e l'elemento di continuità dell'ufficio e quello della migliore utilizzazione delle specifiche attitudini dei singoli e delle loro eventuali preferenze (v. anche circolare del C.S.M. adottata nella seduta del 26-4-1995).

Io vi consiglio di dedicare del tempo per prendere conoscenza dei vari servizi di Cancelleria e di individuare, con l'aiuto e di concerto con il personale, specie i dirigenti, i possibili miglioramenti da apportare settore per settore. Lo sbaglio che si commette spesso è quello di considerare l'attività giurisdizionale e quella di Cancelleria come due mondi separati; una corretta integrazione ed

interazione possono dare risultati insperati: quindi massima collaborazione e buona conoscenza dei vari servizi.

Per quanto riguarda la gestione dei processi e tutta la materia tabellare, io non aggiungerei molto, per evitare inutili ripetizioni.

Ai fini organizzativi, però, mi sento di sottolineare una materia importantissima, ma quasi del tutto trascurata e spesso osteggiata: la statistica giudiziaria.

Fate subito una ricognizione, con il dirigente di Cancelleria, della modulistica e dei dati statistici periodici, che vi verranno richiesti dal C.S.M. e dal Ministero di Grazia e Giustizia, nonché dello stato dell'informatizzazione.

Mi preme sottolineare che non possono effettuarsi né un controllo adeguato, né una seria programmazione senza rilevazioni statistiche ponderate e tempestive. Vi invito fermamente a far curare, ed eventualmente rielaborare, quadri statistici mirati per i vari settori, in modo da costituire un sistema organico di monitoraggio, di semplice lettura.

Soltanto avendo presenti i flussi, le sopravvenienze e le definizioni degli affari potrete operare quegli aggiustamenti che si rendessero necessari, trasfondendoli, se del caso, in proposte tabellari modificative: ad esempio i criteri di concentrazione delle cause connesse, l'individuazione tempestiva di "procedimenti seriali", di squilibri nei ruoli tra giudice e giudice, o tra sezioni e sezioni, e la conseguente adozione di provvedimenti di perequazione di ruoli, ovvero la rimozione delle cause dello squilibrio; la creazione di nuovi ruoli o la redistribuzione di ruoli vacanti, da non "congelare" ecc.

Vi ricordo – a mo' di esempio – che l'art. 15 del D. L.vo 28 luglio 1989, n. 273 (norme di attuazione.... del D.P.R. n. 449/1988, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento al nuovo processo penale) prevede una riunione trimestrale dei capi degli uffici, dei dirigenti di Cancelleria e del Presidente del Consiglio dell'Ordine Forense, "al fine di procedere a un esame congiunto dell'andamento dei reciproci rapporti, con particolare riferimento al flusso degli affari, allo scopo di prevenire la formazione degli arretrati nelle diverse fasi processuali e segnalare disfunzioni derivanti dalla normativa vigente o dalla sua concreta applicazione".

Vi esorto, poi, specie agli inizi, a curare l'aggiornamento professionale e la formazione permanente vostra e del personale di Cancelleria; richiedete agli uffici già strutturati (specie i Tribunali), che vi siano garantiti assistenza e supporto e fatevi promotori voi di suggerimenti e proposte.

Poiché si tratta di uffici di prima istituzione, spesso sarete voi i primi ad accorgervi di eventuali carenze e disfunzioni; segnalatele e non vi acquietate finché non saranno rimosse: compito primario è garantire l'imparzialità e il buon funzionamento del servizio (art. 97 Cost.).

Curate di avere riunioni periodiche con i colleghi, sezione per sezione, soprattutto per individuare le tematiche ricorrenti e i problemi più rilevanti. A volte basta risolvere coerentemente una questione giuridica, o superare unitariamente un problema, per snellire un carico, sveltire una procedura, sciogliere un nodo.

In questo quadro non sarà inutile introdurre un discorso che potrà sembrare generico, o di ordine generale, ma che a me pare – se meditato – utile e indicativo di possibili interventi pratici.

E' bene, cioè, tenere presente – come ebbi modo di esporre in un convegno – che il corso del servizio giustizia dipende da tre variabili: 1) produttività del giudice, ossia numero degli affari che un giudice serio può definire seriamente in un tempo determinato; 2) numero complessivo degli affari che affluiscono allo stesso giudice nello stesso periodo di tempo; 3) numero dei giudici e funzionalità delle strutture che ad essi fanno capo.

Qualunque discorso, qualunque riforma rischiano di essere vanificati se non si incide su queste tre variabili.

I coordinatori possono incidere sulla 1^a e, in parte, sulla 3^a variabile. Sulla produttività del giudice si può incidere attraverso un controllo equilibrato di professionalità ed operosità comparato (nei limiti in cui ciò è possibile in una istituzione onoraria), nonché attraverso l'adozione di accorgimenti procedurali, cui in parte ho già fatto cenno (aggiungo: possibilità di decidere cause raggruppate per

tematiche unitarie, motivazioni sintetiche ecc.). Sulla funzionalità delle strutture si può incidere, acquisendo le maggiori informazioni possibili sulla potenzialità del sistema, specie informatico ed utilizzando al meglio le risorse.

Operando pazientemente e costantemente sulle variabili indicate, si possono ottenere risultati insperati.

Sempre in tema di organizzazione, varrà la pena spendere qualche parola sulla tipologia dell'attività e delle pratiche, che presumibilmente faranno capo all'ufficio del coordinatore. Specialmente per i grossi uffici (ce ne sono alcuni che contano organici di centinaia di persone, tra magistrati onorari e personale di cancelleria), sarà bene prevedere da subito una struttura che si occupi, anche se non in via esclusiva, degli affari di tipo amministrativo-informativo, nonché di organizzazione e gestione della macchina burocratica.

Ognuno di voi vedrà sul campo le varie soluzioni praticabili.

Per facilitare il compito, faccio seguire una breve ricognizione della tipologia delle pratiche che dovrete trattare nel settore non giurisdizionale, alle quali dovrete comunque dare un ordine, che vi aiuterà a far funzionare meglio anche l'attività giurisdizionale in senso stretto.

- 1) Attività amministrativa generale;
- 2) Corrispondenza e affari ordinari;
- 3) Pratiche riservate;
- 4) Trattazione delle pratiche riguardanti i magistrati;
- 5) Elaborazione, raccolta e sviluppo dei dati statistici;
- 6) Redazione delle tabelle biennali;
- 7) Raccolta di dati e materiali, nonché probabile redazione delle relazioni per il discorso inaugurale dell'anno giudiziario, se saranno richieste dalle Procure Generali presso la Corte di Cassazione e la Corte d'Appello;
- 8) Rapporti di corrispondenza, di informazioni, di fornitura dati e risposte alle varie richieste (dal Ministero, dal C.S.M. ecc.);
- 9) Problematiche relative alle eventuali istanze di astensione e ricusazione del giudice;
- 10) Esame delle istanze e degli esposti dei privati;
- 11) Compilazione dei bilanci preventivi e consuntivi in materia di spese di ufficio.

Un ultimo punto, al quale farò un breve cenno, riguarda il problema organizzativo della gestione del patrimonio archivistico giudiziario.

Mi limiterò a dire che in questo campo dovrebbe essere dato il massimo spazio all'informatica con particolare riguardo:

- 1) alle tecniche di archiviazione dei documenti originali, che rendano possibile il reperimento agevole degli atti;
- 2) alla struttura della fascicolazione degli atti del singolo processo;
- 3) alle tecniche di archiviazione dei fascicoli relativi a procedimenti già definiti.

Specie i primi tempi cercate di esaminare le metodiche adottate dalle Cancellerie e di far apportare i possibili correttivi.

2. Principi in materia di gestione delle risorse.

Questa è la parte che tratterò più "a volo radente", poiché sarà sviluppata con maggiore approfondimento dal dott. GUARDA.

Il concetto di risorse viene mutuato dalla scienza economica ed un breve cenno alle sue componenti mi sembra utile.

In realtà, quando si chiede di gestire le risorse, si introduce un elemento di managerialità. Questa terminologia è molto di moda e non so quanto si addica a strutture ancora in formazione ed a soggetti con incarichi a tempo. Tuttavia forse proprio questa è la sfida. Come ho già detto trattando la prima parte, dedicare particolare attenzione alle tematiche efficientiste e di produttività non guasta, anche con riferimento al sistema di compenso previsto per la vostra opera; ma soprattutto

avendo riguardo all'esigenza di tenere in azione un meccanismo valido, che non sia intasato sul nascere dagli arretrati.

Per tornare rapidamente al tema di economia sarà sufficiente osservare che, per quanto possa interessare le nostre strutture, per risorse possiamo intendere le risorse umane e le risorse strumentali.

La "ricchezza" di una istituzione è data dal complesso delle risorse disponibili e dalla loro utilizzazione.

Non mi sembra esagerato sottolineare che le risorse umane si qualificano per l'abilità tecnica e l'energia intellettuale; la capacità complessiva di rendimento dell'istituzione sarà tanto più alta quanto più elevati saranno il livello di preparazione e lo spirito di servizio.

Mi sembra indicativo di una lodevole linea di tendenza il disposto dell'art. 6 della legge istitutiva che prevede una forma periodica di aggiornamento professionale dei giudici di pace e del personale di Cancelleria. La concreta organizzazione dei corsi per i giudici è affidata al Consiglio Giudiziario; quella dei corsi per il personale di Cancelleria ed ausiliario al Presidente della Corte d'Appello.

La mia esperienza mi insegna che quella dell'aggiornamento è la migliore forma di investimento per un più efficace espletamento della funzione giudiziaria.

Specialmente negli uffici di dimensioni medie o grandi è bene enucleare ed approfondire – magari creando gruppi di studio – le problematiche più ricorrenti, i contrasti di giurisprudenza, le innovazioni legislative. Soluzioni ponderate e possibilmente omogenee delle questioni più importanti agevolano il lavoro e lo sveltiscono.

Quindi è opportuno curare, oltre all'aggiornamento per così dire esterno (impartito da altri), anche quello interno, attraverso riunioni e suddivisioni di compiti.

Non sarebbe male, poi, informarsi sulle soluzioni date dal Tribunale, vostro giudice di appello, ai problemi giuridici più sentiti; non per appiattirvi sulle decisioni altrui, ma per avere un ulteriore, importante elemento di giudizio.

Nell'ambito della gestione delle risorse umane mi fermerei qui, poiché la parte relativa alla distribuzione degli affari, alla tematica tabellare e dei servizi di Cancelleria viene trattata da altri.

A me è parso opportuno sottolineare l'aspetto culturale e l'importanza del patrimonio professionale sul rendimento complessivo.

Un rapido cenno, poi, ad altri due aspetti della gestione delle risorse: i beni strumentali e la loro utilizzazione; la funzione organizzativa, di cui ho già parlato, che dovrà necessariamente giovare dell'ausilio dell'informatica.

Un aspetto particolare dell'acquisizione dei beni per l'andamento, direi, quotidiano dell'ufficio, sta nella gestione dei fondi destinati, appunto, alle spese di ufficio.

Qualunque sarà la soluzione data a questo problema – se cioè le spese di ufficio debbano essere gestite esclusivamente dal funzionario o dirigente di Cancelleria, o anche dal coordinatore ovvero da un suo delegato – è bene avere una conoscenza, sia pure sommaria, di questo servizio.

Per spese di ufficio si intendono quelle necessarie per il funzionamento degli organi giudiziari; ad ogni ufficio è assegnata una somma annuale determinata.

Le spese vanno contenute nei limiti della somma stabilita; di quelle eccedenti "saranno tenuti responsabili personalmente i funzionari ordinatori della spesa" (art. 102 R.D. n. 1103/1882).

I residui attivi di fine esercizio possono essere utilizzati in quello successivo e quindi non sembra che le eventuali eccedenze e residui attivi debbano essere riversati o debba essere richiesta autorizzazione per il loro reimpiego.

Per quanto la normativa concernente le spese di ufficio risalga, per lo più, al secolo scorso (1865, 1882 e 1896), tuttavia sono assicurate una particolare autonomia di gestione ed una procedura piuttosto snella e di facile adempimento.

Per ora mi limiterò ad elencare quali sono le principali voci di tali spese, in modo che possiate subito sapere di quali beni si può approvvigionare l'ufficio attraverso i propri fondi e per le vie dirette.

Sono, dunque, considerate spese di ufficio quelle occorrenti per:

- 1) l'acquisto di registri, stampati ed oggetti di cancelleria di ogni genere (compresi timbri, cartelle per atti di archivio e oggetti minuti da scrittoio);
- 2) la rilegatura di libri, riviste, bollettini ufficiali, gazzette ufficiali, atti e documenti;
- 3) le tasse postali e telegrafiche;
- 4) l'acquisto di libri e pubblicazioni e gli abbonamenti periodici;
- 5) l'acquisto del materiale occorrente per le macchine da scrivere, da calcolo, da riproduzione meccanica di atti e per la registrazione della voce, ecc.;
- 6) l'acquisto del materiale e degli oggetti occorrenti per la pulizia e per l'igiene interna dei locali, nonché per l'efficienza dei relativi servizi a disposizione del personale;
- 7) la pulitura e la manutenzione delle macchine da scrivere, da calcolo ed altre del genere, la pulitura di tappeti e di tende e le piccole riparazioni di mobili;
- 8) le spese di rappresentanza (art. 14 R.D. 2641 e circ. n. 3221/36 in data 2 agosto 1954 Ministero G. e G. Direz. gen. aff. civ. Uff. 4°).

Per non appesantire ulteriormente la già lunga relazione, ritengo opportuno non dilungarmi sulle modalità di gestione dei fondi e documentazione contabile negli uffici giudiziari ordinari. Basterà dire che ogni spesa, debitamente autorizzata, va documentata con fattura; che i documenti giustificativi delle spese vanno raccolti anno per anno in un apposito fascicolo secondo l'ordine di iscrizione nel registro; che entro il mese di settembre di ciascun anno ogni ufficio deve provvedere alla formazione del preventivo delle spese occorrenti per il successivo esercizio finanziario; che nel mese di gennaio di ogni anno, a chiusura dell'esercizio finanziario devono essere formati ed approvati i conti consuntivi.

3. Il rapporto con gli organi deputati alla sorveglianza ai sensi dell'art. 16 della legge istitutiva (legge 21 novembre 1991, n. 374)

Questo argomento trova la sua fonte legislativa nell'art. 16 della legge n. 374/1991 e pone problematiche di non facile soluzione; il citato art. 16 va, poi, correlato con l'art. 10 per quanto riguarda l'aspetto comportamentale e disciplinare del giudice di pace.

Voi tutti conoscete la recentissima delibera del C.S.M. adottata nella seduta del 25 maggio 1995. E' bene leggerla perché essa traccia – nella parte motiva – alcune fondamentali linee di tendenza e conferisce – nel dispositivo – specifica delega ai Presidenti dei Tribunali in materia di sorveglianza.