

I CRITERI DI ASSEGNAZIONE DEGLI AFFARI.  
LA RIPARTIZIONE IN SEZIONI.  
LA FISSAZIONE DEI GIRONI  
DELLE UDIENZE DI ISTRUZIONE E DI DISCUSSIONE

Relatore:

dott. Giovanni MAMMONE

magistrato addetto all'Ufficio Studi del C.S.M.

Sommario: 1. Premessa. L'amministrazione della giurisdizione - 2. I criteri di organizzazione dell'attività giurisdizionale. a) Il principio della precostituzione del giudice naturale - 3. b) La formazione delle tabelle degli uffici giudiziari - 4. L'organizzazione degli uffici dei giudici di pace. L'art. 15 della l. 21-11-91 n. 374 - 5. La circolare del C.S.M. prot. 6244 del 27-4-96 - 6. La fissazione dei giorni delle udienze.

1. Premessa. L'amministrazione della giurisdizione.

Negli uffici giudiziari il momento organizzativo deve soddisfare due esigenze tra di loro coesistenti: la garanzia dei principi di terzietà ed autonomia della giurisdizione e, allo stesso tempo, la ricerca dell'efficienza e della funzionalità dell'ufficio per soddisfare nel modo migliore la domanda di giustizia che davanti ad esso è presentata.

A queste esigenze, imposte dagli artt. 25 e 97 della Costituzione, sono chiamati a dare risposta, secondo i rispettivi ambiti di attribuzione, tutti quei soggetti cui è devoluta la c.d. amministrazione della giurisdizione (1) e che sono essenzialmente il Consiglio Superiore della Magistratura, i consigli giudiziari ed i dirigenti degli uffici. Lo svolgimento di questi compiti deve conformarsi ad una serie di principi dettati da un complesso di fonti normative che assegnano ad ognuno di detti soggetti un preciso ruolo nell'ambito di quella che abbiamo definito amministrazione della giurisdizione.

Questa funzione, che ha un contenuto essenzialmente amministrativo, trova il suo organo di vertice nel Consiglio Superiore della Magistratura che, nell'ambito delle potestà attribuitegli dalla Costituzione (artt. 105, 106, 107) e dalla l. 24-3-58 n. 195 inerenti lo status dei magistrati, svolge – con l'ausilio dei consigli giudiziari – una funzione allo stesso tempo di indirizzo e di controllo dell'attività dei capi degli uffici.

La prima funzione (di indirizzo) viene svolta in attuazione della disciplina legislativa primaria, mediante l'emanazione di criteri aventi natura normativo-secondaria (2) aventi ad oggetto l'organizzazione dell'attività amministrativa degli altri soggetti cui è preposta l'organizzazione della giurisdizione (in pratica consigli giudiziari e capi degli uffici). La seconda funzione (di controllo) viene svolta sia mediante la verifica che detti soggetti abbiano dato attuazione alla vigente normativa primaria e secondaria, sia mediante l'esame e la decisione dei reclami proposti dai singoli magistrati avverso l'attività dei capi degli uffici.

Riassumendo, dunque, il Consiglio Superiore costituisce il vertice della struttura dell'amministrazione della giurisdizione, in cui assume una posizione di preminenza che si attua con la emanazione di delibere di indirizzo aventi carattere normativo secondario (diffuse mediante lo strumento della circolare) e con l'esercizio del potere di controllo e di decisione dei reclami.

2. - I criteri di organizzazione dell'attività giurisdizionale. a) Il principio della precostituzione del giudice naturale.

L'organizzazione dell'attività giurisdizionale consiste nella predisposizione di una serie di misure interne all'ufficio che regolano la distribuzione del lavoro ai magistrati ed il suo svolgimento.

Il principio fondamentale che regola l'assegnazione del lavoro ai magistrati è quello enunziato dall'art. 25, primo comma, della Costituzione, secondo il quale "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge" (c.d. principio del giudice naturale). Tale principio sta a significare che il giudice di ogni controversia deve essere precostituito, ovvero deve essere determinato in base a criteri generali con riferimento a situazioni astratte che non si siano ancora verificate e che si realizzeranno solo in futuro.

Si tratta di una norma fondamentale che mira a garantire l'assoluta imparzialità dell'esercizio della giurisdizione, escludendo ogni possibilità di arbitrio, che si realizzerebbe ove il giudice venisse designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia. Una norma che tutela assieme la parte interessata alla controversia, ponendola al riparo da eventuali abusi, e la indipendenza del giudice che trova la sua investitura in un principio automaticamente operante e non nell'iniziativa di altro soggetto.

Circa la portata di questo principio esiste un dibattito molto intenso che vede, nella sostanza, divise la giurisprudenza e la dottrina, sostenendo la prima che il principio vada riferito all'ufficio giudiziario (nel senso che la norma deve preconstituire un criterio automatico di collegamento della controversia ad un certo ufficio giudiziario) e la seconda che lo stesso principio vada riferito alla persona fisica del giudicante.

Questo dibattito sembra, tuttavia, avviato ad una soluzione nel senso più ampio di assicurare la precostituzione del giudice inteso come persona fisica, atteso che il legislatore con l'art. 7-bis dell'ordinamento giudiziario (introdotto dal D.P.R. 22-9-88 n. 449) ha previsto che siano determinati ogni biennio i criteri per la destinazione dei magistrati alle singole funzioni giurisdizionali all'interno degli uffici giudiziari. Questa norma recepisce a livello normativo il sistema di predeterminazione già proposto precedentemente dal Consiglio Superiore, il quale in sede di normazione secondaria aveva previsto la formazione di "tabelle" biennali di composizione degli uffici giudiziari.

Analogamente deve essere predeterminata la assegnazione degli affari ai singoli magistrati, in quanto è evidente che il principio del giudice naturale verrebbe vanificato ove fosse lasciata alla discrezionalità dei dirigenti la determinazione del lavoro da assegnare ad ogni giudice (3). Al riguardo la previsione normativa è limitata ai soli affari penali (art. 7-ter ord. giud.), tuttavia, il Consiglio con le sue circolari ha provveduto ad estendere il principio anche all'assegnazione degli affari civili (4).

Per l'ampiezza del principio del giudice naturale, così come sviluppato dalla legge e dalla normativa di carattere secondario del C.S.M., deve ritenersi che, oltre l'assegnazione dei magistrati e la divisione degli affari debbano essere regolati da criteri predeterminati tutta una serie di esigenze e di eventi che si realizzano nell'esercizio della giurisdizione, quali ad esempio la sostituzione in udienza dei magistrati temporaneamente impediti, la ricsuzione o l'astensione del giudice, lo spostamento di un magistrato da una sezione ad un'altra. In una parola, tutto il complesso delle attività che attengono all'organizzazione della giurisdizione deve trovare nelle "tabelle" dell'ufficio giudiziario la sua regolazione sulla base di criteri predeterminati, che costituiscano una guida per l'esercizio dell'attività dei capi degli uffici nello svolgimento dell'attività di dirigenza loro assegnata.

Questo delicatissimo settore dell'esercizio della giurisdizione è quindi regolato a due livelli: il primo è costituito dalla disciplina enunziata dalla legge e dalla normazione a carattere regolamentare del C.S.M., che enunziano criteri di carattere generale; il secondo è costituito dai

criteri tabellari concretamente applicati nei singoli uffici giudiziari. Il capo dell'ufficio, quindi, dovrà esercitare le sue attribuzioni di dirigente secondo i criteri generali enunziati dalle circolari del C.S.M. e nel rispetto dei criteri specifici contenuti nelle "tabelle" adottate nel suo ufficio. Ogni decisione presa in disaccordo con le tabelle dovrà essere giustificata da una precisa esigenza e dovrà essere motivata.

### 3. - b) La formazione delle tabelle degli uffici giudiziari.

I criteri tabellari applicati nei singoli uffici sono il risultato di una procedura articolata in più fasi che si conclude con l'approvazione del Consiglio Superiore della Magistratura, il quale come organo di vertice della struttura di amministrazione della giurisdizione elabora i criteri generali e ne verifica sul piano concreto l'attuazione. Lo schema che regola la formazione e l'approvazione delle tabelle dei singoli uffici (circolare prot. 11611/93) è il seguente:

- a) segnalazione del dirigente dell'ufficio;
- b) proposta del presidente della Corte d'Appello;
- c) deposito della proposta nella cancelleria della Corte e nella cancelleria dell'ufficio interessato per un periodo di 10 giorni;
- d) comunicazione del deposito a tutti i magistrati dell'ufficio interessato, i quali potranno depositare eventuali deduzioni alla proposta di tabelle;
- e) trasmissione della proposta e delle eventuali obiezioni al Consiglio Giudiziario il quale esprimerà un parere motivato sulla proposta stessa e sulle eventuali deduzioni;
- f) trasmissione della proposta e del relativo parere del Consiglio Giudiziario al Consiglio Superiore;
- g) approvazione della proposta, previa risposta a tutte le deduzioni sollevate dai magistrati interessati.

Le tabelle hanno durata biennale. Fino a che il C.S.M. non abbia approvato la relativa proposta, le nuove tabelle non acquistano efficacia e restano in vigore quelle approvate nel biennio precedente.

Lo stesso procedimento deve essere seguito per le proposte di modifica da attuare nel corso del biennio.

Il potere di controllo del Consiglio sull'attuazione delle tabelle e dei principi in esse enunziati si esplica essenzialmente il potere di reclamo riconosciuto a tutti i magistrati (cfr. Corte Cost. 18-7-73 n. 143), ma non può escludersi altro tipo di verifica.

### 4. - L'organizzazione degli uffici dei giudici di pace. L'art. 15 della l. 21-11-91 n. 374.

L'art. 15 della l. 374/91 prevede che "il coordinatore secondo le direttive del Consiglio Superiore della Magistratura e in armonia con le indicazioni del consiglio giudiziario, provvede all'assegnazione degli affari..." (secondo comma).

Tale affermazione normativa, che fa riferimento a "direttive" del Consiglio Superiore della Magistratura da formulare in relazione all'assegnazione degli affari, e la natura di organo giudiziario degli uffici dei giudici di pace comportano che la organizzazione della attività di questi uffici debba essere integralmente ricondotta nell'ambito delle competenze del C.S.M., atteso che la giurisdizione ha delle caratteristiche assolute ed omogenee che prescindono dal carattere onorario o professionale del giudice.

Pertanto, le "direttive" consiliari debbono concretizzarsi secondo quei principi in precedenza indicati, che rappresentano una caratteristica generale di organizzazione degli uffici, ed in particolare secondo i principi dell'art. 7-bis ord. giud..

Il Consiglio in forza di tale norma ha emanato una apposita circolare (prot. 6244 del 27-4-95) con la quale ha emanato direttive specifiche in ordine a tre argomenti: eventuale organizzazione degli

uffici in sezioni, criteri di assegnazione dei magistrati alle sezioni, criteri di assegnazione degli affari ai magistrati.

In ragione del silenzio della legge sulle modalità di formulazione di tali direttive, il Consiglio ha richiamato lo stesso schema valido per la formazione delle tabelle per tutti gli uffici giudiziari procedendo alla indicazione di criteri generali e rimettendo ai coordinatori la formulazione di proposte da sottoporre al C.S.M.. Quindi, più che la funzione di sorveglianza e di direttiva, risulta privilegiata quella di verifica dei sistemi organizzativi possibili in relazione alle concrete situazioni degli uffici e del previsto afflusso del contenzioso, con la condizione, naturalmente, che vengano rispettati quei principi generali che, come abbiamo visto, tutelano la funzione di terzietà della giurisdizione.

Anche per i giudici di pace è prevista una durata biennale delle tabelle.

#### 5. - La circolare del C.S.M. prot. 6244 del 27-4-95.

a) Ripartizione degli uffici in sezioni. - La circolare prot. 6244 suggerisce come modulo organizzativo dell'ufficio la ripartizione in sezioni con riferimento ad una soglia minima di organico totale di almeno dieci unità, in modo da consentire la formazione di sezioni di almeno cinque giudici.

Si tratta di una scelta destinata essenzialmente a favorire la specializzazione, di modo che sarebbe opportuno che a ciascuna sezione venissero assegnate le controversie di una o più materie predeterminate. Nulla esclude, tuttavia, che per motivi non astrattamente prevedibili si renda inopportuna la divisione in sezioni, pur sussistendo la menzionata soglia minima di organico.

Analogamente sarebbe possibile fare applicazione del criterio della specializzazione anche negli uffici nei quali non si ritenga opportuno procedere alla formazione delle sezioni, destinando ad uno o più magistrati uno o più filoni di controversie.

Al riguardo sarebbe opportuno che nelle loro proposte i coordinatori specificassero il motivo per cui ritengono di dover formare delle sezioni.

b) Ripartizione dei magistrati negli uffici plurisezionali. - Nel caso in cui l'ufficio assuma carattere plurisezionale dovranno indicarsi criteri uniformi per la destinazione dei singoli giudici alle sezioni. La circolare indica quali criteri generali (derivanti essenzialmente da regole di esperienza) la preferenza espressa dai singoli e le attitudini specifiche (desumibili soprattutto dalle pregresse esperienze professionali dei singoli).

Tali criteri si riveleranno preziosi soprattutto qualora il coordinatore debba operare una scelta tra più candidati ad uno stesso posto o debba destinare un giudice ad un posto non richiesto da nessuno. In entrambi i casi sarà opportuna una sintetica motivazione della scelta.

Le tabelle hanno durata biennale e, pertanto, sarebbe opportuno che gli spostamenti interni venissero attuati in sede di formulazione delle tabelle del biennio successivo. Nulla esclude, naturalmente, che spostamenti debbano avvenire nel corso del biennio: nel qual caso (acquisito il consenso dell'interessato) dovrà motivarsi specificamente il motivo del provvedimento.

Tali principi valgono anche nel caso che, pur in mancanza di divisione dell'ufficio in sezioni, si debba procedere all'assegnazione di un certo magistrato ad un settore invece che ad un altro (5).

c) Assegnazione degli affari. - I coordinatori dovranno proporre criteri di assegnazione degli affari oggettivi e predeterminati, in modo che il giudice venga determinato automaticamente, impedendo che la scelta del magistrato possa avvenire ad opera delle parti. Qualora, per concrete situazioni non determinabili a priori, debba procedersi ad assegnazione non automatica ma in base a criteri diversi da quelli oggettivi e predefiniti fissati con le tabelle, il coordinatore dovrà motivare adeguatamente la ragione della diversa scelta.

Qualora l'ufficio sia diviso in sezioni, quindi, il coordinatore dovrà indicare un doppio criterio, quello di individuazione della sezione e quello di individuazione del giudice all'interno della sezione.

Trattandosi di incarico onorario, particolare delicatezza assume anche l'aspetto quantitativo dell'assegnazione degli affari, in quanto è evidente che (per il particolare sistema di pagamento previsto) l'assegnazione di una più esigua quantità di controversie può incidere sulla determinazione del compenso. Essenziale, pertanto, pare anche il rispetto di un certo equilibrio numerico tra le controversie.

d) Procedura per l'approvazione delle tabelle. - Le proposte di tabelle dei coordinatori dovranno essere trasmesse ai presidenti delle Corti d'Appello. Successivamente esse dovranno seguire la stessa procedura di approvazione prevista per le tabelle di tutti gli altri uffici giudiziari (cfr. supra, 3). Alle tabelle così elaborate ed approvate i coordinatori dovranno attenersi per la designazione del giudice per ciascuna causa (art. 56 disp. att. c.p.c.).

Giova qui rilevare la particolare funzione del consiglio giudiziario il quale (nella sua composizione ordinaria e non in quella allargata, prevista solo per le proposte di nomina dei giudici di pace) oltre ad esprimere il "parere" di rito potrà anche dare "indicazioni", ovvero potrà suggerire al C.S.M. particolari modalità organizzative che vadano ad integrare (o anche a sostituire) quelle proposte dai coordinatori.

La norma dell'art. 15 della l. 374/91, comunque, sembra consentire anche un intervento diretto ed autonomo dei consigli giudiziari nell'organizzazione degli uffici dei giudici di pace, al di fuori del procedimento di formazione delle tabelle. Il campo specifico di questo intervento sembra quello della risposta ai quesiti che tanto i coordinatori quanto i singoli giudici possono rivolgere loro in materia di organizzazione degli uffici, soprattutto in relazione alle situazioni dei singoli uffici. In questa sede i consigli giudiziari potrebbero così fornire "indicazioni" che, risolvendo specifici problemi e rimanendo nell'ambito delle direttive consiliari e delle tabelle approvate per ciascun ufficio, potrebbero perfezionare e meglio indirizzare l'organizzazione degli uffici.

## 6. - La fissazione delle udienze.

Il secondo comma dell'art. 15 della l. 374/91 prevede altresì che "il coordinatore... d'intesa con il Presidente del Tribunale, stabilisce annualmente i giorni e le ore delle udienze di istruzione e di discussione delle cause di competenza dell'ufficio".

Il rito delle controversie civili dinanzi al giudice di pace (artt. 311 e segg. c.p.c.) consente che la causa sia trattata e discussa in unica udienza. Ove, però, ciò non sia possibile, soprattutto se deve procedersi all'assunzione di mezzi istruttori, il giudice potrebbe avvertire l'esigenza di articolare la causa in più udienze. Al riguardo l'art. 15, senza tenere in particolare conto la disciplina processuale prevista per le controversie civili del giudice di pace – che prevede una fase processuale ad hoc per il libero interrogatorio delle parti e l'espletamento del tentativo di conciliazione (6) –, conserva la distinzione tra udienze di istruzione e udienze di discussione, in ciò conformandosi all'art. 54 disp. att. c.p.c. (7).

Quest'ultima norma (ove il "capo dell'ufficio di conciliazione", ex art. 39 l. 374/91, deve ritenersi sostituito dal coordinatore dell'ufficio del giudice di pace) prevede che "le udienze di trattazione e di discussione delle cause sono tenute nei giorni e nelle ore che il capo dell'ufficio di pretura o del giudice di pace stabilisce annualmente con decreto approvato dal Presidente del Tribunale d'intesa con Procuratore della Repubblica".

L'intervento del Presidente del Tribunale nella fissazione delle udienze ha un duplice scopo: quello di sorvegliare che le udienze di preture e giudici di pace si tengano secondo cadenze che siano proporzionate ai carichi di lavoro degli uffici (su cui cfr. anche più avanti) e quello di coordinare lo

svolgimento delle attività giurisdizionali dei vari uffici giudiziari del circondario, in modo da rendere più agevole l'accesso alla giustizia della collettività e l'esercizio delle attività forensi.

L'art. 15 della l. 374/91 conferma questa impostazione ma ne semplifica le implicazioni procedurali.

Il decreto di determinazione dei giorni di udienza non è più oggetto di "approvazione", ma è frutto di una "intesa" tra il coordinatore ed il Presidente del Tribunale, il che postula che il coordinatore stesso prima di emanare il decreto acquisisca preventivamente l'assenso di detto presidente.

È da ritenere, invece, abrogata la previsione di una ulteriore intesa tra Presidente del Tribunale e Procuratore della Repubblica. L'art. 16 della l. 374/91 ha rimesso al C.S.M. (con facoltà di delega al Presidente del Tribunale) la sorveglianza sui giudici di pace, per cui è da ritenere abrogata per incompatibilità la norma dell'art. 231 ord. giud. che assegnava al Procuratore della Repubblica poteri di sorveglianza su tutti i giudici conciliatori del circondario.

Può, dunque, concludersi che il coordinatore debba trasmettere al Presidente del Tribunale il progetto preliminare del calendario delle udienze di istruzione e di discussione, ed ottenutone il consenso (ed eventualmente recepitene le obiezioni), possa emanare il definitivo decreto.

In forza dell'art. 55 disp. att. c.p.c. il coordinatore al principio di ogni trimestre dovrà indicare i giorni in cui i singoli magistrati addetti all'ufficio tengono udienza di istruzione e di discussione.

Va precisato, infine, che il C.S.M. ritiene applicabile anche ai giudici di pace l'art. 104 del r.d. 14-12-1865 n. 2641, per il quale i Tribunali debbono tenere udienza almeno tre volte a settimana, trattandosi di norma destinata ad assicurare una indispensabile funzionalità agli uffici (8). Quindi anche i giudici di pace dovranno assicurare (tra istruttorie e di discussione) almeno tre udienze settimanali.

#### Riferimenti normativi:

- Costituzione: artt. 25 e 97;
- l. 21-11-91 n. 374, istituzione del giudice di pace: artt. 15 e 16;
- r.d. 30.1.41 n. 12 (ordinamento giudiziario): art. 7-bis e 7-ter;
- codice di procedura civile: artt. 311 e seguenti ("disposizioni speciali per il procedimento davanti al giudice di pace);
- disposizioni attuazione codice di procedura civile: artt. 54, 55, 56;
- r.d. 14.12.1865 n. 2641, art. 104.

#### Circolari del C.S.M.:

- prot. 11611 del 22-9-93 (formazione delle tabelle degli uffici giudiziari per il biennio 1994-95);
- prot. 6244 del 27-4-95 (formazione delle tabelle degli uffici dei giudici di pace).

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE:

- PIZZORUSSO, L'organizzazione della giustizia in Italia, Torino, 1994;  
VOLPE, Ordinamento giudiziario, voce in Enc. dir., XXX, Milano, 1980;  
ACONE (a cura di), Il giudice di pace, commento alla l. 374/91;  
CHIARLONI, Giudice di pace, voce in Digesto delle discipline privatistiche, IX, Torino, 1993;  
PROTO PISANI, Lezioni di diritto processuale civile, Napoli, 1994;  
TARZIA, Lineamenti del nuovo processo di cognizione, Milano, 1991.

(8) Il Consiglio ritiene che quel numero minimo di udienze settimanali soddisfa anche le esigenze di una attiva e costante presenza del giudice nell'ambiente sociale, cfr. delibera 21-2-89, in not. 3/80.