

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

CORSO P24032- COMUNICAZIONE E GIUSTIZIA

COME SI COMUNICA ALL'INTERNO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI REQUIRENTI

Nicola Piacente*

Si ritiene che l'analisi e l'elaborazione di regole e principi in materia di comunicazione abbia riguardato maggiormente la dimensione esterna piuttosto che quella interna di un ufficio giudiziario.

Eppure, occasioni e modalità della comunicazione all'interno dell'Ufficio possono essere innumerevoli ed avere un connotato informale o istituzionale. Può essere defaticante e sicuramente non esaustivo rammentare occasioni e circostanze in cui si imponga una comunicazione all'interno dell'ufficio. Può invece essere utile elaborare alcune riflessioni sulla comunicazione all'interno di un ufficio requirente che possano tener conto anche delle esperienze acquisite, evitando di focalizzarsi esclusivamente sugli ordini di servizio e le direttive e sulle modalità istituzionali con le quali il procuratore della Repubblica si risolve all'Ufficio.

Si ritiene preliminarmente che vada elaborato un approccio non settoriale alla comunicazione interna, che coinvolga non solo i pubblici ministeri togati, ma anche magistrati onorari (direttamente o per il tramite di un magistrato coordinatore), sezione di polizia giudiziaria (aliquote ed aggregati ai sensi dell'art. 5 comma 2 d.lvo 271/1989, direttamente o per il tramite dei responsabili delle rispettive aliquote), eventuali soggetti terzi, quali pensionati che prestino attività di volontariato presso la Procura della Repubblica ai sensi della circolare del 13.10.2017 n. 186223.U, personale amministrativo, direttamente o per il tramite del dirigente o dei responsabili delle varie articolazioni (ad es. in occasione della elaborazione del programma annuale delle attività o della attribuzione degli obiettivi al personale amministrativo non dirigente ai sensi del d.lgs. 24 maggio 2017, n. 74), le RSU.

Quanto all'interlocuzione con il personale amministrativo, secondo una Circolare ministeriale del 31 ottobre 2006, la nuova disciplina della dirigenza degli uffici giudiziari introdotta con il D.Lgs. n. 240/06 appare informata a criteri di netta separazione tra le attribuzioni del magistrato capo dell'ufficio giudiziario e le attribuzioni del dirigente amministrativo, ma viene confermata la struttura unitaria dell'ufficio giudiziario, prevedendo l'unitarietà della relativa titolarità, che viene attribuita al magistrato capo dell'ufficio. E' quindi attribuita al dirigente amministrativo la gestione delle risorse umane (esclusa la gestione del personale di magistratura), finanziarie e strumentali in piena autonomia, ma in "coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività".

In considerazione di tale struttura unitaria dell'ufficio, nei limiti in cui le dimensioni numeriche dell'ufficio lo consentano, è opportuno che il procuratore della Repubblica mantenga una comunicazione diretta non solo con il dirigente amministrativo ma anche con il personale

amministrativo (o quanto meno con i responsabili delle varie articolazioni) ad es. nelle materie che interessano magistrati e personale, quali l'assistenza ai pubblici ministeri nel corso dei turni festivi, la strutturazione ed adempimenti delle segreterie, la redistribuzione delle risorse tra i gruppi di lavoro specializzati anche a fronte della progressiva diminuzione delle stesse. La comunicazione diretta permette di percepire più tempestivamente e senza intermediari problematiche, aspirazioni del personale e di dare una concreta attuazione ad uno dei doveri che il codice etico impone al magistrato (art. 10): "rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori".

Non si ritiene quindi opportuno disaggregare sistematicamente autori e destinatari della comunicazione interna, affidando ad esempio esclusivamente al Dirigente Amministrativo l'onere di comunicare con il personale.

La comunicazione può avere varie dinamiche: dal procuratore della Repubblica e/o dai procuratori aggiunti/coordinatori verso il resto dei pubblici ministeri (togati o onorari) ovvero da questi ultimi ai procuratori aggiunti/coordinatori al dirigente dell'ufficio. Comunicazioni aventi ad oggetto istanze, novità legislative o giurisprudenziali, suggerimenti, individuazione di criticità, possono essere oggetto di una informazione c.d. orizzontale o rete, indirizzata a tutto o parte dell'ufficio, senza una direzione prevalente. Analoga dinamica può riguardare la comunicazione con il personale amministrativo e la sezione di P.G. In tali ultimi casi di divulgazione c.d. "orizzontale" protagonista della comunicazione non è solo la dirigenza ma ogni singolo componente dell'ufficio.

Si può quindi concordare con la definizione, adottata per la P.A., secondo la quale la comunicazione interna è un processo complesso di comunicazione, utilizzata per la diffusione di informazioni, comunicati, dati, compiti all'interno di un'organizzazione, perché destinata al pubblico interno, sia dipendente sia collaboratori <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/relazioni-con-i-cittadini/comunicare-e-informare/comunicazione-interna/index.html>.

Partendo dall'ottica del dirigente dell'ufficio e mutuando una consolidata esperienza aziendale, si può ritenere che la comunicazione (e quindi la condivisione di informazioni che possano interessare, nelle varie circostanze, l'intero ufficio o determinati settori) e l'aggiornamento delle informazioni possano promuovere l'aggregazione tra le varie articolazioni e consolidare il senso di appartenenza all'ufficio.

Si ritiene quindi che una puntuale comunicazione interna, anche ma non solo attraverso ordini di servizio ma anche attraverso una diramazione di informazioni, aggiornamenti, dati possa contribuire al percorso verso

- la prevenzione/riduzione di conflitti e della disinformazione (una comunicazione chiara e trasparente aiuta a prevenire i malintesi e i conflitti tra i componenti dell'ufficio),
- il c.d. benessere organizzativo (definito come la capacità di una organizzazione di promuovere e mantenere il più alto grado di benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori in ogni tipo di occupazione – ved. Avallone F., 2003), chiaramente per quanto possibile attesa la progressiva inesorabile contrazione delle risorse.

LA COMUNICAZIONE COME STRUMENTO DI AGGREGAZIONE

Con riferimento alla comunicazione con i magistrati, i procuratori hanno in parte dimostrato di aver recepito questi principi o quanto meno di aver provato a realizzarli.

Tenuto conto degli esiti del monitoraggio sul benessere organizzativo, tutela della genitorialità e della salute, destinato agli Uffici Requirenti (delibera CSM 15 gennaio 2020 OGGETTO: Pratica num. 81/VV/2016), può rilevarsi che alla domanda se sono state adottate misure organizzative per

promuovere lo svolgimento di riunioni periodiche al fine di realizzare lo scambio di informazioni sull'andamento dell'ufficio e per verificare l'andamento del servizio hanno risposto positivamente 92 Uffici requirenti di I grado, 17 Procure per i minorenni, 18 Procure Generali.

La condivisione e divulgazione di informazioni da porre a fondamento di decisioni si inserisce in un percorso di costruzione di un senso di appartenenza all'ufficio e di partecipazione alla sua vita trova un addentellato a partire dalla normativa secondaria.

Comunicazione e dialogo con tutti i componenti dell'ufficio (contestualmente o con i settori di volta in volta direttamente interessati) sono sintomatici del rispetto e della considerazione nei confronti di quanti lavorano nella Procura della Repubblica.

I canali di comunicazione interna possono attivarsi (oltre che con gli ordini di servizio) tramite

- riunioni (con magistrati togati, onorari, sezione di polizia giudiziaria ed aggregati, personale amministrativo), da tenersi in presenza o via teams di carattere generale o limitate a singoli gruppi di lavoro specializzati, o con i responsabili delle varie articolazioni amministrative (quanto agli uffici di medie-grandi dimensioni),
- messaggi di posta elettronica,
- internet (ad es. attraverso il sito web dell'ufficio),
- chat createsi su canali di comunicazione.

La comunicazione può essere relativa a notizie/istruzioni che riguardano l'ufficio, così come può essere foriera di sviluppi ed inserirsi in una dinamica decisionale (ordini di servizio e direttive) o di interlocuzione con l'esterno.

GLI ADDENTELLATI NORMATIVI/REGOLAMENTARI IN MATERIA DI COMUNICAZIONE

Nel tentativo di agganciare queste considerazioni ad addentellati normativi e/o regolamentari va tenuto presente che la normativa secondaria fornisce anche indicazioni su modalità e qualità della comunicazione e sulla sua rilevanza.

In base al T.U. sulla dirigenza attualmente in vigore,

per gli uffici di grandi dimensioni (art. 18) nel processo di selezione dei dirigenti si pone l'accento sulle pregresse esperienze dirigenziali e sui concreti risultati ottenuti, sulle capacità relazionali (cui si ritiene inerisca anche la comunicazione) dimostrate dall'aspirante all'interno dell'ufficio, nonché sulle capacità relazionali dimostrate dall'aspirante nei rapporti esterni, funzionali al buon andamento dell'ufficio, nonché alla trasparenza, all'efficienza e all'accessibilità del servizio.

Il T.U. sulla dirigenza fa riferimento alla capacità del dirigente o aspirante tale di comunicare all'interno ed all'esterno della struttura e di fornire una informazione corretta, attendibile, articolata, presupposto della trasparenza dell'ufficio e della immagine di trasparenza dell'ufficio.

Si ritiene che il T.U. sulla dirigenza non si limiti solo agli ordini di servizio ma alle più disparate situazioni in cui il dirigente dell'ufficio è tenuto ad interloquire all'interno ed all'esterno del proprio ufficio.

La circolare sulla organizzazione degli uffici requirenti, più focalizzata sugli ordini di servizio, coniuga la comunicazione con la motivazione e fa di entrambe un presupposto della trasparenza delle decisioni che riguardano l'assetto dell'ufficio, quali la designazione ai gruppi di lavoro, alla DDA,

l'attribuzione delle funzioni di coordinamento e l'elaborazione del progetto organizzativo e delle modifiche allo stesso.

Infatti, a titolo di esempio, nella relazione introduttiva alla Circolare del CSM (del 2020) sugli uffici di Procura, si specifica che, sempre allo scopo di valorizzare lo strumento della motivazione in funzione della trasparenza delle scelte organizzative e della verifica della rispondenza delle opzioni in concreto adottate alle ragioni dell'attribuzione del relativo potere, è stato previsto che il provvedimento con il quale il Procuratore della Repubblica rinnova o non rinnova la designazione del magistrato alla D.D.A. debba essere espressamente motivato e comunicato a tutti i magistrati dell'ufficio (art. 24, comma 1).

Una comunicazione motivata deve sorreggere altresì

- l'assegnazione, previo interpello (che deve essere pure comunicato, anche in via telematica – ai magistrati destinati all'ufficio con delibera del C.S.M. che non abbiano ancora preso possesso) ai gruppi di lavoro secondo quanto previsto nel progetto organizzativo, conformemente a criteri diretti a garantire le esigenze di funzionalità dell'ufficio nonché la valorizzazione delle specifiche attitudini dei sostituti e la loro completa formazione professionale, anche attraverso la rotazione periodica nei gruppi di lavoro.
- l'attribuzione delle funzioni di coordinamento e direzione della sezione o del gruppo negli uffici in cui sono presenti più Procuratori Aggiunti l'attribuzione delle funzioni di coordinamento e direzione della sezione o del gruppo, comunque denominato, – previa comunicazione anche in via telematica – ai magistrati destinati a ricoprire le funzioni di Procuratore aggiunto nell'ufficio con delibera del C.S.M. che non abbiano ancora preso possesso.

Conseguentemente alla designazione dei coordinatori dei gruppi di lavoro specializzati,

nell'ambito delle dinamiche relative alla comunicazione all'interno dell'ufficio il procuratore della Repubblica

- provvede, con la collaborazione dei Procuratori aggiunti, e dei magistrati coordinatori anche alla diffusa e costante circolazione delle informazioni relative al funzionamento dell'ufficio;
- promuove lo svolgimento di riunioni periodiche tra i magistrati dell'ufficio ovvero dei singoli gruppi di lavoro, al fine di realizzare lo scambio di informazioni sull'andamento dell'ufficio e sui fenomeni criminali, sulle novità giurisprudenziali e le innovazioni legislative, oltre che per verificare l'andamento del servizio **(la partecipazione alle riunioni periodiche costituisce per i magistrati dell'ufficio preciso onere di adempimento dei doveri funzionali; di tali riunioni è sempre redatto verbale, anche riassuntivo, conservato presso la segreteria del Procuratore o del Procuratore Aggiunto);**
- redige una proposta di progetto organizzativo, che comunica ai magistrati dell'ufficio almeno quindici giorni prima dell'assemblea generale. La proposta è trasmessa, altresì, al Presidente del tribunale, che può offrire il proprio contributo valutativo con riguardo agli aspetti organizzativi che coinvolgono l'ufficio giudicante. Dell'assemblea è redatto verbale che viene allegato al provvedimento finale. All'esito dell'assemblea, il Procuratore comunica il provvedimento organizzativo che intende adottare ai magistrati dell'ufficio e al Presidente del Tribunale.

Le variazioni al progetto organizzativo relative ai gruppi di lavoro, ai criteri di assegnazione agli stessi dei procuratori aggiunti e dei sostituti procuratori, ai turni di servizio, ai criteri di assegnazione

dei procedimenti nonché alla disciplina della revoca, dell'assenso e del visto sono adottate, previa interlocuzione con i magistrati dell'ufficio.

Oltre alla menzionata normazione di rango secondario,

ai sensi dell'art. 14 del codice etico, il dirigente garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna. Cura in particolare l'inserimento dei giovani magistrati ai quali assicura un carico di lavoro equo.

L'inserimento dei giovani magistrati si attua anche mettendoli al corrente delle dinamiche dell'ufficio, così come la trasparenza nella gestione dell'ufficio si realizza attraverso una comunicazione puntuale ai componenti (non limitata agli ordini di servizio).

In base al capitolo 3 decalogo del capo dell'ufficio giudiziario" elaborato dal COMIUG (Centro per l'Organizzazione, il Management e l'Informatizzazione degli Uffici Giudiziari), il dirigente promuove la massima trasparenza dell'attività degli uffici ed incoraggia la comunicazione interna all'ufficio al fine di favorire la conoscenza reciproca delle attività, integrazione tra le funzioni ed il miglioramento del senso di appartenenza del personale.

La comunicazione interna cui fa riferimento il decalogo riguarda la comunicazione in senso verticale, così come quella orizzontale, entrambe finalizzate ad una condivisione di conoscenze rilevanti riguardanti l'andamento dell'intero ufficio o di singoli settori, da ritenersi come presupposto di un diffuso benessere organizzativo.

La comunicazione, secondo codice etico e decalogo, dovrebbe pertanto riguardare tutti i settori dell'ufficio e quella verticale, quella cioè proveniente dal Procuratore della Repubblica o dai procuratori aggiunti se interessa l'andamento dell'intero ufficio non può essere sistematicamente settoriale. Non può circoscriversi solo ai PM togati, ma deve necessariamente coinvolgere tutti: PM onorari, personale amministrativo, Polizia Giudiziaria.

CONSEGUENZE DI UNA MANCATA O CARENTE COMUNICAZIONE INTERNA

L'ingiustificata sistematica esclusione dalla comunicazione di singoli componenti dell'ufficio o di articolazioni può comportare come primo effetto l'emarginazione.

Si tenga conto che la sistematica esclusione dalla comunicazione in un contesto lavorativo può configurarsi come uno dei elementi costitutivi del c.d. mobbing (ved. Cassazione Sez. L, **Sentenza n. 18093 del 25/07/2013** (Rv. 627408 - 01)).

Altra conseguenza di una assenza di comunicazione o di una comunicazione parziale o settaria è la deresponsabilizzazione di quanti ne vengono esclusi. Presupposto di una partecipazione effettiva e condivisa all'ufficio è quindi il coinvolgimento nella comunicazione e nella circolazione delle informazioni.

All'impegno che si deve attendere dal dirigente dell'ufficio in materia di comunicazione devono corrispondere disponibilità ed impegno a riceverla.

L'art. 2 della circolare vigente sugli uffici requirenti (che riguarda i poteri doveri del dirigente dell'ufficio in termini di organizzazione sugli uffici requirenti) prevede

I magistrati dell'Ufficio partecipano alle riunioni, alle assemblee generali e di sezione, e forniscono i contributi in tema di organizzazione in adempimento di un preciso obbligo funzionale e secondo canoni di leale collaborazione (previsione richiamata nell'art. 30, dedicato alla DNAA).

L'art. 3 del codice etico prevede tra gli obblighi del magistrato la partecipazione attiva ed assidua ai momenti organizzativi e di riflessione comune interni all'ufficio.

La circolare sugli uffici requirenti prevede più fasi assembleari e quindi di comunicazione e circolazione di informazioni ed opinioni, in particolare

- nell'art. 4 (in cui si prevede che il procuratore della Repubblica *promuove lo svolgimento di riunioni periodiche tra i magistrati dell'ufficio ovvero dei singoli gruppi di lavoro, al fine di realizzare lo scambio di informazioni sull'andamento dell'ufficio e sui fenomeni criminali, sulle novità giurisprudenziali e le innovazioni legislative, oltre che per verificare l'andamento del servizio; la partecipazione alle riunioni periodiche costituisce per i magistrati dell'ufficio preciso onere di adempimento dei doveri funzionali; di tali riunioni è sempre redatto verbale, anche riassuntivo, conservato presso la segreteria del Procuratore o del Procuratore Aggiunto;*
- nell'art. 5 dedicato al procuratore aggiunto,
- nell'art. 21 riguardante la DDA,

Analoga previsione è contenuta nell'art. 15 del d.lvo 116/2017 quanto ai vice procuratori onorari.

La partecipazione dovrebbe riguardare anche la fase di elaborazione non solo di ordini di servizio in materia organizzativa ma anche di specifiche direttive alla polizia giudiziaria.

Il mancato ricorso alla diffusione di notizie riguardanti l'ufficio, alla organizzazione o partecipazione alle riunioni, anche nel contesto della elaborazione di specifiche direttive e di decisioni può avere risvolti disciplinari.

Infatti, in caso di mancata informazione al capo dell'ufficio o ai colleghi degli sviluppi di una indagine, secondo la **Sentenza della sezione Disciplinare del CSM n. 112 del 2012** - RGN 107/2010

Integra l'illecito disciplinare nell'esercizio delle funzioni per aver reiteratamente e gravemente violato le disposizioni sul servizio giudiziario contenute nel progetto organizzativo dell'Ufficio, la condotta del magistrato del pubblico ministero il quale, in violazione delle disposizioni organizzative e dell'accordo raggiunto con il capo dell'Ufficio ed i colleghi, ometta di informare costoro sui recenti e rilevanti sviluppi di un'indagine di particolare delicatezza, assumendo autonome iniziative in ordine ai successivi adempimenti funzionali allo sviluppo delle indagini medesime.

La mancanza di comunicazione interna in un ufficio non attribuibile al magistrato accusato di avere ritardato di adottare provvedimenti in caso di estinzione di misure cautelari, può essere oggetto di valutazione in sedi di accertamento della responsabilità disciplinare (ved. **Sentenza n. 72 del 2006** - RGN 77/2005 - *Non costituisce illecito disciplinare la condotta del Giudice che sia incorso in un ritardo nell'adozione dei provvedimenti conseguenti all'estinzione delle misure cautelari per scadenza dei termini di efficacia, qualora esso, nella parte in cui sia ascrivibile all'incolpato, sia derivato, nonostante le normali cautele adottate per prevenirlo, da circostanze del tutto particolari, fra le quali un difetto di **comunicazione interna** all'ufficio, e costituisca una manifestazione episodica*

nell'ambito di un'esperienza lavorativa caratterizzata da giudizi favorevoli sulla laboriosità e diligenza del magistrato).

Con l'art. 11 della l. 71/2022, Alla lett. n dell'art. 2, comma 1, d.lgs 23 febbraio 2006, n. 109, si è aggiunta la previsione quale illecito disciplinare della reiterata o grave inosservanza delle *direttive*, con una dizione che, pur indeterminata, rimanda alle direttive dei capi degli uffici.

Quanto al personale amministrativo, possono menzionarsi obblighi in parte corrispondenti a quello dei magistrati quanto alla partecipazioni alle riunioni ed alle condivisione delle informazioni

Sul punto, possono richiamarsi

a) l'art. 43 del codice disciplinare del personale che prevede l'obbligo di

collaborare con diligenza, osservando le norme del contratto collettivo nazionale, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'amministrazione anche in relazione alle norme vigenti in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;

b) l'art. 9 del Codice di comportamento del personale del Ministero della giustizia che prevede quanto al personale non dirigente

nelle relazioni con i magistrati, i colleghi e i collaboratori, assicura costantemente la massima collaborazione, nel rispetto delle reciproche posizioni, ed evita atteggiamenti che possano turbare il necessario clima di serenità e concordia nell'ambito degli uffici;

c) l'art. 9 commi 7 e 11 del Codice di comportamento del personale del Ministero della giustizia entrato in vigore in data 1.1.2024, che prevede quanto ai dirigenti amministrativi

i dirigenti attuano, in base al diverso livello di responsabilità, le misure necessarie per proteggere l'integrità psico-fisica delle persone assegnate all'ufficio e per garantire ad ogni dipendente un ambiente di lavoro sereno e confortevole, favorevole alle relazioni interpersonali e improntato all'eguaglianza, alla reciproca correttezza e al rispetto della libertà e della dignità della persona.

I dirigenti curano, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura in cui sono preposti favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori nonché di relazioni, interne ed esterne alla struttura, basate su una leale collaborazione e su una reciproca fiducia e assumono iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

In tali obblighi quanto al personale dirigente e non dirigente di collaborazione può farsi rientrare la partecipazione alla corretta "comunicazione" all'interno dell'ufficio.

LINGUAGGIO E MODALITA' DI COMUNICAZIONE

E' opportuno che in ogni caso la comunicazione sia

Diretta,

chiara,

attendibile anche se riguarda notizie negative quanto all'ufficio o ad alcuno dei settori/componenti,
coerente quanto a premesse e conclusioni,

conseguenziale nelle argomentazioni,

connotata da continenza verbale¹,

consona al **linguaggio** di un titolare di funzioni pubbliche

consona al livello di formazione dei destinatari

adeguatamente motivata e corroborata, anche con

- riferimenti normativi/regolamentari e giurisprudenziali (si pensi agli ordini di servizio o alle direttive)
- dati numerici (si pensi ai flussi dei procedimenti che connotano un ufficio giudiziario).

RAPPORTO DI FUNZIONALITA' TRA COMUNICAZIONE INTERNA ED ESTERNA

La comunicazione può essere destinata ad esaurirsi all'interno dell'ufficio giudiziario, ma spesso può essere prodromica e funzionale ad una comunicazione con altri uffici (ad es. una richiesta di dati per rispondere ad una richiesta proveniente dalla Procura Generale o da altre Istituzioni o per redigere un ordine di servizio o una direttiva, o per redigere un accordo/protocollo di intesa) o ad una comunicazione diretta agli organi di informazione.

Va quindi raccomandato un rapporto dialettico/funzionale tra comunicazione interna ed esterna, che si ritiene abbiano come comune denominatore finalità, linguaggio e modalità prima indicati.

Una buona comunicazione interna ha pertanto ricadute su quella esterna e viceversa.

Ne deriva l'opportunità che alcuni principi riguardanti la comunicazione interna coincidano con quelli che governano la comunicazione esterna così come disciplinata

- dalla delibera Consiglio Superiore della Magistratura in data 11 luglio 2018- Pratica num. 310/VV/2017. Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale,
- dalla direttiva della Procura generale della Corte di Cassazione 0008302 in materia di Orientamenti in materia di comunicazione istituzionale su procedimenti penali)

ESEMPI DI COMUNICAZIONE CON GLI UFFICI GIUDICANTI

Si pensi ai rapporti tra uffici giudicanti ed uffici requirenti in materia

¹ In base alla **Sentenza** della sezione disciplinare n. [8](#) del 2020

rivestire un ruolo dirigenziale implica la necessita' di saper affrontare anche situazioni di tensione, informando i propri comportamenti, se necessario, alla fermezza, che pero' mai dovrebbe sconfinare nella mancanza di rispetto, nell'aggressivita' verbale o nel dileggio gratuito; tanto piu' se si tratta di gestire l'organizzazione del lavoro con magistrati di prima nomina, che nella dirigenza devono poter trovare la solidita' e l'equilibrio che consenta loro di gestire con serenita' le inevitabili difficolta' connesse alla gestione del primo incarico, tanto piu' plausibili in uffici caratterizzati dalla incombenza di un contenzioso assai complesso ed impegnativo

- di criteri di priorità e gestione di flussi degli affari-rapporti tra uffici requirenti ed uffici giudicanti ai sensi della delibera del C.S.M. n. protocollo 10301/2016 relativa alla seduta in data 11.5.2016 (pratica n. 835/VV/2014) e della delibera del 21.12.2021,
- di calendarizzazione e disciplina delle udienze,
- di digitalizzazione dei procedimenti penali, in considerazione delle varie fasi del procedimento, con riferimento all'utilizzo del TIAP ai sensi dell'art. 4 comma 3 della Circolare del Consiglio Superiore della Magistratura n. 20909 e succ. mod. al 22.3.2017,
- di creazione ed utilizzo cartelle condivise,
- di elaborazione delle tabelle (artt. 14, 20, 192 della delibera in data 23 luglio 2020 e successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021) e dei progetti organizzativi (art. 8 della circolare CSM sull'organizzazione degli uffici requirenti),
- di individuazione dei criteri di priorità (art. 3 della circolare CSM sull'organizzazione degli uffici requirenti).

Ancora, una comunicazione con il Tribunale che condivida flussi numerici e tipologia dei reati in sopravvenienza (sulla base delle informazioni acquisite all'interno degli uffici requirenti) può contribuire a meglio definire gli assetti organizzativi e tabellari dei due uffici, ad agevolare la creazione (in base ai flussi numerici acquisiti) non solo dei gruppi di lavoro, ma anche delle sezioni specializzate, a determinare calendari e turni di udienze che garantiscano la presenza in udienza del PM che ha curato le indagini del procedimento.

ESEMPI DI COMUNICAZIONE CON LA PROCURA GENERALE

Rilevante appare anche la comunicazione nel contesto di accordi e protocolli di intesa promossi dalla Procura Generale nell'ambito della attività di coordinamento di cui all'art. 6 d.lgs. n° 106/2006, svolta anche attraverso periodiche riunioni con i Procuratori della Repubblica del Distretto ed in specie per la acquisizione di dati e notizie sugli assetti organizzativi ed ordinamentali degli Uffici requirenti del Distretto; per la trattazione di temi di comune interesse allo scopo di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei Procuratori.

Sul punto, al fine di delineare i diversi ambiti di applicazione degli artt. 2 d.lvo 106/2006 (riguardante il procuratore della Repubblica) e il citato art. 6 del d.lvo 106/2006, è opportuno che la comunicazione verso il Procuratore Generale sia collaborativa e funzionale al perimetro di applicazione delle prerogative di cui all'art. 6 e quindi rispettosa di due delibere del Consiglio Superiore della Magistratura risalenti al 2016 (16 marzo e 20 aprile).

In quelle delibere si sono esclusi

- un autonomo potere di direttiva esterna del Procuratore Generale rivolta agli organi di polizia giudiziaria ed a quelli amministrativi con poteri di accertamento - che abbia ad oggetto protocolli investigativi o linee guida per l'interpretazione delle norme che incidano sullo svolgimento delle indagini, essendo tale potere demandato esclusivamente al Procuratore della Repubblica
- un potere di coordinamento investigativo del Procuratore Generale (se non nei casi e con gli stretti limiti in cui tale funzione è prevista espressamente dalla legge art. 118 bis disp.att., art. 372 co. 1 bis in forma sussidiaria, organizzativa e in ultima analisi "patologica" attraverso il potere di avocazione, ed in ogni caso attinente al rapporto interno fra uffici requirenti del Distretto).

Nelle citate decisioni del Consiglio si è conseguentemente inteso il potere ex art. 6 come un potere di vigilanza di cui in concreto e nella prassi si è declinata una accezione positiva di ricognizione e di diffusione delle buone prassi, nonché di costante impulso e sollecitazione alla condivisione di comuni moduli organizzativi ed alla procedimentalizzazione della collaborazione fra uffici in alcuni settori strategici o in quelli che fisiologicamente esulano da competenze territoriali settoriali.

La comunicazione verso la Procura Generale deve quindi essere leale, costruttiva, tendente ad una attuazione di protocolli o intese a livello distrettuale che siano però effettiva espressione di una unanime e condivisa valutazione di tutti i procuratori del distretto e di una condivisa concreta esigenza di coordinamento, che venga a sua volta effettivamente svolto. Una comunicazione meramente appiattita verso un acritico sostegno (anche a livello di iniziativa) a protocolli di intesa non necessari, disancorati dalle dinamiche criminali del distretto non giova alla implementazione dell'art. 6 del d.lvo 106/2006.

Ancora, una comunicazione corretta, puntuale non corrisponde necessariamente ad una trasmissione esatta e precisa di dati.

A seguito della emanazione del d.lvo 150/2022 e successivamente con le leggi 122/2023 e 168/2023 e con il d.lvo 31/2024 sono stati previsti una serie di obblighi di comunicazione alla Procura Generale. In base alla nota della Procura Generale presso la Corte di Cassazione del 9.1.2024, i Procuratori della Repubblica, trascorsi i tre mesi dall'entrata in vigore della L. 122/2023, e quindi a far data dal primo gennaio 2024, trasmetteranno alla Procura generale un prospetto contenente:

- a) il numero dei procedimenti penali iscritti per i delitti indicati dall'art. 362, comma *1-ter*, c.p.p.;
- b) il numero dei procedimenti penali in cui siano state eseguite audizioni nel termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato direttamente dal Pubblico Ministero o dalla polizia giudiziaria delegata;
- c) il numero dei procedimenti penali nei quali sia stato disposto di non procedere all' audizione della persona offesa;
- d) il numero dei procedimenti penali nei quali non sia stato eventualmente rispettato il termine di tre giorni, con indicazione delle ragioni del mancato rispetto del termine.

In base alla nota della Procura Generale presso la Corte di Cassazione 689 del 9.1.2024, i Procuratori della Repubblica, trascorsi i tre mesi dall' entrata in vigore del nuovo art. 127, comma *1-bis*, disp. att. c.p.p., e quindi a far data dal 9 marzo 2024, trasmetteranno ogni tre mesi alla Procura generale un prospetto contenente: a) il numero dei procedimenti penali iscritti per i delitti indicati dall'art. 362-*bis* c.p.p.;

b) il numero di tali procedimenti in cui sia stata formulata richiesta di misura cautelare (specificandone la tipologia) nel termine di trenta giorni dall 'iscrizione della notizia di reato.

In base all'art. 127 disp. att. cpp così come modificato dal d.lvo 31/2024, la segreteria del PM deve trasmettere mensilmente elenchi inerenti

1. procedimenti nei quali il pubblico ministero non abbia esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dall'articolo 407 bis, comma 2, del codice, salvo che il pubblico ministero abbia formulato richiesta di differimento ai sensi dell'articolo 415 ter, comma 2, del codice; in tale ultima ipotesi, i procedimenti sono inseriti nell'elenco solo in caso di rigetto della richiesta;

2. procedimenti nei quali il pubblico ministero non abbia assunto le determinazioni sull'azione penale nei termini fissati ai sensi dell'articolo 415-ter, commi 4 e 5, del codice.

Per ciascuno dei procedimenti indicati al comma 1, la segreteria del pubblico ministero comunica:

- a) le generalità della persona sottoposta alle indagini o quanto altro valga a identificarla;
- b) il luogo di residenza, dimora o domicilio della persona sottoposta alle indagini;
- c) le generalità della persona offesa o quanto altro valga a identificarla;
- d) il luogo di residenza, dimora o domicilio della persona offesa;
- e) i nominativi dei difensori della persona sottoposta alle indagini e della persona offesa e i relativi recapiti;
- f) il reato per cui si procede, con indicazione delle norme di legge che si assumono violate, nonché, se risultano, la data e il luogo del fatto

Le menzionate comunicazioni rischiano di contenere dati inesatti, attesa la impossibilità di attivare sulle piattaforme informatiche attualmente a disposizione specifiche queries che consentano di estrapolare facilmente i richiesti², a causa della inadeguatezza del format attualmente disponibile in SICP per le comunicazioni ex art. 127 disp. att. c.p.p. con riferimento all'attuale impossibilità: a) di selezionare i procedimenti in base alla scadenza dello stesso termine; b) di inserire automaticamente i dati richiesti dal comma 3 dello stesso art. 127) e la conseguente necessità di una estrapolazione con metodologie che possiamo definire approssimative o artigianali dei dati richiesti (ved. altresì nota della Procura Generale della Corte di Cassazione - Osservazioni scritte pervenute in occasione dell'incontro del 22 aprile 2024 sulle novità apportate dal d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31 in tema di controlli sul rispetto dei termini di scadenza delle indagini preliminari.

In questi casi, una corretta comunicazione alla Procura Generale deve evidenziare la incompletezza dei dati e specificarne la cause.

ESEMPI DI COMUNICAZIONE CON IL CONSIGLIO-I RAPPORTI PRODROMICI ALLE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITA' ED AL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRETTIVI/SEMIDIRETTIVI

² In particolare alcuni uffici giudiziari hanno evidenziato al DGSIA una serie di criticità, legate alla impossibilità di procedere alle seguenti operazioni:

- ✓ calcolo automatico del termine previsto dall'art. 407 bis, comma 2 c.p.p.- calibrato di default sui 3 mesi con possibilità manuale di modifica, nei casi di cui all'art. 407, comma 2 c.p.p., in 9 mesi, prevedendo, inoltre l'opzione per l'utente di selezionare l'evento 127 da inserire, generando automaticamente il calcolo;
- ✓ compilazione automatica dei dati dei campi già disponibili e valorizzati in ReGeWEB: scadenza termini delle indagini, ultima notifica avviso 415 bis CPP, data richiesta del difensore ex art. 415 bis c. 3 CPP, etc;
- ✓ possibilità di estrarre, in formato editabile, l'elenco prodotto da allarmi - scadenza del termine previsto dall'art. 407 bis, comma 2 c.p.p.
- ✓ possibilità di eliminare (con cestino) l'evento ex art. 127 disp. Att. c.p.p. nel caso in cui sia stato inserito per errore;
- ✓ consentire al magistrato, nella Consolle Penale, di monitorare non solo i termini di riflessione, ma anche gli eventi successivi rilevanti per le comunicazioni alla Procura generale;
- ✓ consentire all'utente di segreteria di visualizzare l'elenco dei procedimenti trasmesso dal PM, prima dell'invio al Procuratore Generale, consentendone la restituzione al Pm per le eventuali correzioni;
- ✓ consentire anche al Pm di visualizzare in Consolle gli elenchi inviati;
- ✓ possibilità di estrarre, in formato editabile, l'elenco dei procedimenti inviati;
- ✓ modifica delle "etichette" in Consolle penale, utilizzando una terminologia più comprensibile o comunque previsione di una legenda esplicativa;
- ✓ tracciamento dell'invio della comunicazione al Procuratore Generale anche in SICP all'interno del singolo fascicolo (magari con un semplice "flag" o con la data dell'ultimo invio).

Una ulteriore comunicazione che riveste contestualmente una dimensione interna ed esterna (in quanto destinata al Consiglio Giudiziario ed al Consiglio Superiore della Magistratura, oltre che ai magistrati direttamente interessati) riguarda i rapporti informativi per le valutazioni di professionalità o per il conferimento di incarichi direttivi o semi direttivi.

Si consideri, a proposito della dinamica interna della comunicazione, che negli uffici di maggiori dimensioni il procuratore della Repubblica ai fini del rapporto informativo si avvale anche delle informazioni che gli vengono trasmesse anche per iscritto dai procuratori aggiunti coordinatori dei gruppi di lavoro specializzati riguardanti i magistrati da valutare).

Il 24 ottobre 2014 il CCGE (Consiglio Consultivo dei Giudici Europei, organo consultivo del Consiglio d'Europa in materia di indipendenza, imparzialità e competenza dei giudici) ha adottato l'Opinione n. 17, sulla valutazione del lavoro dei giudici, la qualità della giustizia e il rispetto per l'indipendenza giudiziaria, rappresentando che la valutazione del lavoro individuale del giudice possa migliorare la qualità della giustizia senza incidere sull'indipendenza.

Nella Opinione si afferma che le valutazioni di professionalità devono avere per fondamento previsioni normative chiare e dettagliate, eventualmente integrate dalla normativa secondaria dei Consigli di Giustizia e devono basarsi, per evitare personalismi, favoritismi, raccomandazioni e influenze politiche, su criteri oggettivi di merito, che tengano conto della qualificazione, integrità, abilità, efficacia del singolo magistrato.

Il CCGE ha altresì considerato che "la qualità, e non solo la quantità, delle decisioni giudiziarie deve essere al cuore della valutazione.

Alla luce di quanto testè esposto è inevitabile che nella redazione del rapporto informativo il dirigente e quanti siano da questi incaricati di fornire informazioni sui sostituti da valutare o di redigere una bozza di rapporto informativo debbano necessariamente tener presente quanto previsto dal codice etico in materia di rapporti informativi e quindi ispirarsi a principi di giustizia, equilibrio, serenità (evitando farsi condizionare nei giudizi sui prerequisiti o singoli parametri ad es. da rapporti personali o professionali conflittuali o per contro idilliaci con il magistrato da valutare), completezza (analizzando compiutamente tutte le fonti di conoscenza, senza limitarsi a riportarsi ai rapporti riguardanti le precedenti valutazioni di professionalità) ed oggettività (documentando le proprie valutazioni ed evitando-ovviamente- di basare il proprio rapporto informativo su voci correnti o fonti non verificate).

Il rispetto di tali principi diventa pregnante (per quanto complesso) allorquando si tratta di discostarsi dalle precedenti valutazioni e giustificare un rapporto che contenga pareri e giudizi meno lusinghieri rispetto al passato.

Alcuni componenti del Consiglio giudiziario di Milano (affrontando il relativo problema in una riunione del Consiglio Giudiziario di Milano- 12 febbraio 2019- dedicata proprio alla *Modalità di redazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati*- argomento che ritengo possa attenersi al modalità di comunicazione interna ed esterna) hanno recentemente constatato che buona parte dei documenti inerenti le valutazioni dei magistrati sono collocati su una aggettivazione alta³. Sono stati riscontrati nei rapporti informativi spesso aggettivi quali "eccezionale", "eccellente" o "sopra la media" e si è rilevato che la valutazione eccellente viene formulata dal dirigente dell'ufficio,

³ Ved. Ilio Mannucci Pacini- Ancora a proposito di valutazioni periodiche di professionalità dei magistrati

senza indicare parametri ed indicatori su cui si fonda quella valutazione. Si è quindi rilevato alla alcuni rapporti vengono redatti e comunicati secondo clausole di stile con cui si esprime una valutazione apodittica, cioè non fondata su circostanze obiettive in base alle quali il Consiglio giudiziario possa essere messo nelle condizioni esprimere un proprio autonomo parere.

Ne consegue

- la difficoltà per i consigli giudiziari di discostarsi da pareri lusinghieri precedentemente espressi nei rapporti informativi, laddove i parametri di impegno, equilibrio, laboriosità analizzati dal nuovo dirigente dell'ufficio non consentano un allineamento ai pareri precedenti,
- una conseguente ripercussione negativa (in termini di accesso ad incarichi semidirettivi o direttivi) ai danni di colleghi (parimenti o più meritevoli) che lavorano in uffici dove operano dirigenti che utilizzano, anche sulla base di quanto gli venga comunicato dai procuratori aggiunti, apprezzamenti più contenuti sul lavoro e la professionalità dei magistrati soggetti alle valutazioni di professionalità.

Si tenga presente che le “ottime” valutazioni di professionalità che abbiano caratterizzato il percorso dei magistrati sono state poste a fondamento

- della irrogazione da parte della sezione disciplinare del CSM di sanzioni disciplinari particolarmente blande (ved. *Sentenza n. 86 del 2013* - RGN 132/2011 riguardante un p.m. ritenuto responsabile della consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge per aver omesso di astenersi in presenza di gravi ragioni di convenienza, costituite dalla pregressa proposizione di una denuncia nei confronti della persona da lui indagata; *Sentenza n. 77 del 2012* - RGN 25/2011 riguardante un giudice ritenuto responsabile di reiterati, gravi ed ingiustificati ritardi di gran lunga superiori ad un anno nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni),
- di decisioni di proscioglimento (*Sentenza n. 110 del 2008* - RGN 29/2008 nei confronti di un p.m. che aveva omesso di adottare i provvedimenti conseguenti all'estinzione delle misure cautelari per scadenza dei termini di durata massima, in quanti gravato di un pesantissimo carico di lavoro e destinatario di valutazioni di professionalità positive da parte del capo dell'ufficio e del consiglio giudiziario in relazione al periodo oggetto delle contestazioni disciplinari).

Il rispetto del dato normativo e dei principi del codice etico impongono in ogni caso al procuratore della Repubblica (al fine di consentire al consiglio giudiziario ed al CSM la valutazione più serena e completa possibile) qualunque sia il lessico utilizzato nel rapporto informativo, di recepire, comunicare e fornire elementi concreti a riscontro dei propri giudizi, evitando l'utilizzo di clausole di stile o giudizi apodittici. Tale impegno, corollario contemporaneo del principio traslato nell'autogoverno della magistratura “*suum cuique tribuere*” presuppone una seria assunzione di responsabilità da parte del dirigente dell'ufficio ed impone di ancorare la valutazione a dati oggettivi (tra questi oltre alle statistiche, l'indicazione degli esiti a dibattimento o in sede di giudizio abbreviato dei procedimenti penali in cui il p.m. sottoposto a valutazione abbia esercitato l'azione penale, l'indicazione delle impugnazioni presentate, la menzione delle interlocuzioni intervenute nelle fasi di apposizione dell'assenso o del visto nell'ambito delle procedure previste rispettivamente dagli artt. 13 e 14 della Circolare del C.S.M. in materia di organizzazione degli uffici requirenti laddove si siano riscontrati errori o carenze nella formulazione del capo di imputazione, l'accuratezza nella redazione dei provvedimenti). Altrettanto utile può essere la verifica se il precedente parere (soprattutto se

lusinghiero) del proprio predecessore ricorra, con le medesime clausole di stile anche con riferimento ad altri componenti dell'ufficio.

Rimane compito dei capi degli uffici trovare il corretto bilanciamento tra tutela dell'indipendenza e necessità di valutazione e fornire oltre ad un giudizio sereno, obiettivo, indipendente, imparziale, una comunicazione completa ed attendibile della figura professionale del magistrato da valutare.

Anche dai rapporti informativi dipendono la progressione in carriera e la designazione da parte del CSM di dirigenti meritevoli. Anche dai rapporti informativi dipende la credibilità (e verosimilmente anche la tenuta) del sistema di autogoverno della magistratura.

CONCLUSIONI

La comunicazione attendibile presuppone professionalità preparazione, conoscenza dell'ufficio, giornaliero aggiornamento, e quindi presenza costante nel proprio posto di lavoro. L'art. 14 del codice etico prevede tra i doveri dei dirigenti l'attivarsi per essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da assumerne la responsabilità e spiegarne le ragioni, nonché il darsi carico delle questioni organizzative generali e di quelle che si riflettono sul lavoro del singolo magistrato.

La corretta e sistematica applicazione di tale ultima regola presuppone un aggiornamento continuo sull'andamento dell'ufficio e delle principali inchieste, che grava, in termini di interlocuzione e comunicazione, non solo sul procuratore della Repubblica, ma anche sui singoli componenti dell'ufficio. Una corretta e leale comunicazione interna si riverbera spesso su di una leale, corretta, efficace comunicazione non solo verso altri interlocutori istituzionali ma anche verso la comunità, direttamente o tramite gli organi di informazione-

Dalla correttezza e chiarezza della informazione (in tutte le sue dimensioni, interna ed esterna), soprattutto nei tempi più problematici che connotano l'immagine della magistratura e rendono difficile il proprio operare, dipendono la trasparenza dell'andamento di un ufficio e della amministrazione della giustizia e la credibilità stessa dell'apparato giudiziario, in tutte le sue componenti.

Infine, una comunicazione interna costante, leale, può consentire al capo dell'ufficio di essere sempre accanto ai propri colleghi, soprattutto a quelli particolarmente esposti ad attacchi anche mediatici a causa della rilevanza dei procedimenti che li vedono impegnati, si rivitalizzarne le motivazioni, di alleviare il loro ed anche il proprio, talvolta ineludibile, senso di solitudine.

* Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Genova

