

La comunicazione istituzionale degli uffici giudiziari, con particolare riferimento alle Procure della Repubblica

di Raffaele Cantone

procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Perugia

1. La comunicazione istituzionale pubblica

La “comunicazione istituzionale” è un’espressione che solo di recente è entrata nel lessico nazionale, intendendosi con essa quell’attività di enti o organizzazioni, più o meno complesse, dirette ad “elaborare e diffondere contenuti informativi che manifestino l’identità di un’istituzione”¹.

Attraverso di essa, quindi, si rende noto ciò che un’entità fa ed in che modo lo fa, rendendo, quindi, conoscibile anche la propria organizzazione ed il proprio *modus operandi*.

Si distingue dalla “comunicazione politica” che, invece, tende ad orientare l’opinione pubblica e che, per sua natura, può essere parziale, in quanto destinata soprattutto a generare consenso.²

La comunicazione istituzionale può essere “interna” o “esterna”; la prima è diretta ai soggetti che fanno parte della medesima organizzazione ed è funzionale soprattutto a creare il senso di appartenenza e a stimolare un maggiore impegno nell’interesse comune; la seconda, invece, ai soggetti esterni, agli eventuali utenti e, più in generale, ai cittadini al fine di migliorare l’immagine dell’ente ma anche di “dar conto” delle azioni in concreto compiute, ciò che, con un efficace espressione anglosassone, viene individuata come “*accountability*”.

Questa tipologia di comunicazione nasce soprattutto nel mondo associativo e nelle imprese private³ e solo successivamente viene esportata nell’amministrazione pubblica.

Fino agli anni 90 del precedente secolo, infatti, il potere pubblico aveva improntato la sua azione alla logica della riservatezza e del segreto⁴; in questo senso era orientato l’allora vigente statuto degli impiegati pubblici (il t.u. n. 3/1957).

Solo con la famosa legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), si era aperta una (piccola) “finestra” di conoscenza per i cittadini sugli atti ed i provvedimenti delle amministrazioni⁵.

Una riforma, quella citata, che per l’Italia era sembrata una svolta epocale ma che, dal punto di vista della conoscenza delle attività degli enti pubblici, era ancora molto arretrata rispetto alle normative di altri paesi occidentali; in materia di accesso agli atti, ad esempio, introduceva (finalmente) il diritto di poterne richiedere copia da parte di quei soggetti a condizione, però, che essi avessero un interesse concreto ed attuale alla conoscenza, per potersi, ad esempio, difendere in un processo⁶, laddove negli Stati Uniti d’America, fin dal 1966, era vigente il *freedom of information act* (FOIA)

¹ Definizione tratta da A. NIETO, *Economia della comunicazione istituzionale*, Franco Angeli, 2006, 58

² Sul significato e sulla rilevanza della comunicazione politica, TRECCANI, ENCICLOPEDIA ON LINE, voce *Comunicazione politica*

³ Così, A. LA SPINA, *La comunicazione pubblica*, Il Mulino-rivisteweb, 2007, 3,501

⁴ Il d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, noto come il “Testo unico degli impiegati civili dello Stato”, riteneva la “riservatezza” uno dei valori principali a cui dovevano ispirarsi i funzionari pubblici, valore canonizzato nell’art. 15 dove si stabiliva che “l’impiegato pubblico deve mantenere il segreto d’ufficio e non può dare a chi non ne ha il diritto, anche se si tratti di atti non segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l’Amministrazione o i terzi”

⁵ La l. 7 agosto 1990 n. 241 ha ad oggetto “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”

⁶ L’art. 22 della l. n. 241/1990 consente il diritto di accesso ai documenti amministrativi a coloro che ne hanno interesse “per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti”.

che consentiva a chiunque di avere conoscenza e ricevere copia degli atti federali, anche in assenza di uno specifico interesse processuale⁷.

Solo con l'inizio dell'attuale secolo gradualmente ma significativamente muta l'approccio normativo.

E' difficile individuare con precisione le specifiche ragioni per cui ciò è accaduto, ma senza dubbio una grande incidenza ha avuto l'avvento sempre più massiccio del sistema digitale e la diffusione di internet che ha portato con sé, in modo quasi automatico, una maggiore richiesta di conoscenza e trasparenza.

In particolare, l'amministrazione pubblica è stata investita da grandi novità sotto lo specifico profilo qui di interesse.

Nel 2000, infatti, è stata approvata, infatti, una legge (l. 7 giugno 2000 n. 150) il cui titolo è chiaro in ordine alle finalità perseguite e cioè "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni"⁸.

La normativa, in particolare, ha esplicitamente previsto fra le funzioni della p.a. anche la "comunicazione istituzionale", considerandola uno strumento per attuare la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Ha distinto, nell'ambito di essa, le attività di "informazione" (destinate ai mezzi di comunicazione di massa, che si realizza attraverso la stampa e gli strumenti telematici a disposizione e che ha il compito di consentire una diffusione omogenea e coerente dell'immagine dell'ente) e di "comunicazione" (di due tipi, quella "esterna", rivolta ai cittadini, alle altre amministrazioni, alle imprese e alle associazioni con cui si contribuisce a costruire la percezione del servizio e si crea un canale di ascolto e di verifica del livello di soddisfazione dei servizi offerti, quella "interna", con cui si parla ai soggetti appartenenti all'amministrazione).

Ha anche individuato le finalità specifiche che con questa attività devono essere perseguite⁹ attraverso, in particolar modo, l'istituzione presso tutti gli enti¹⁰ dell'Ufficio relazioni con il pubblico (URP), il cui compito principale è quello di garantire, anche attraverso i siti istituzionali, l'informazione, l'accesso e la partecipazione dei cittadini, ed eventualmente anche di "uffici stampa", formati da soggetti iscritti all'albo dei giornalisti, per curare i rapporti con i mass media.

Nel 2004, con la legge cd Stanca (l. 9 gennaio 2004, n. 4), destinata a favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici, si è stabilito che i siti web, le applicazioni e i servizi digitali della

⁷ Gli USA già nel 1946 avevano adottato una legge generale sul procedimento amministrativo (*administrative procedure act*) che consentiva l'accesso agli atti delle persone titolari di un interesse; durante la presidenza di Lyndon B. Johnson, nel 1966, fu adottato il *Freedom of information act* che, in uno al suo acronimo FOIA, è diventato sinonimo di massima trasparenza amministrativa; per maggiori riferimenti, *ex plurimis*, A. MARCHETTI, *Il Freedom of information act statunitense: l'equilibrio "instabile" di un modello virtuoso di pubblicità e trasparenza amministrativa*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014, 69 ss.

⁸ Tra le pubblicazioni monografiche, G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2001 e F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, 2002.

⁹ Esse sono individuate nell'art. 1, comma 4 della l. n. 150/2000 e consistono nel a) illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; b) illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; c) favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; d) promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; e) favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; f) promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.

¹⁰ Le pubbliche amministrazioni a cui sono applicabili le disposizioni della l. n. 150/2000 sono, *ex art. 1, comma 2*, "quelle indicate all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29"; senonchè, il d.lgs n. 29/1993 era stato integralmente abrogato dal d.lgs n. 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale al comma 2 dell'art. 1 indica cosa debba intendersi per amministrazioni pubbliche e cioè "tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado ..."

p.a. dovessero essere accessibili anche soggetti con disabilità, considerando l'accessibilità un requisito obbligatorio e non un semplice optional¹¹.

L'anno successivo, è stato poi adottato il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs 7 marzo 2005 n. 82) che, nell'affermare che le amministrazioni pubbliche devono assicurare "la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale", le ha obbligate a dotarsi di siti istituzionali, nei quali poter pubblicare le informazioni più significative sulle attività da esse svolte.

Nel 2009, poi, con le cd riforme Brunetta (l. 4 marzo 2009 n. 15 e d.lgs 27 ottobre 2009 n. 150) agli enti pubblici sono stati imposti obblighi di pubblicazione, in funzione di garantire l'"accessibilità totale" rispetto ad alcuni ambiti del loro agire.

Nel 2013, infine, grazie alla normativa anticorruzione, è stato anche promulgato il primo codice della trasparenza (d.lgs 13 marzo 2013 n. 33) che prescrive alle amministrazioni di inserire nel proprio sito istituzionale la sezione "Amministrazione trasparente", nella quale far confluire alcune significative notizie sull'ente e sui soggetti che di esso fanno parte, da pubblicarsi con criteri omogenei ed in formato aperto (*open data*), in modo da essere rintracciate direttamente attraverso qualsiasi motore di ricerca.

Il codice della trasparenza, infine, nel 2016, con il d.lgs 25 maggio 2016 n. 97, è stato completato con l'introduzione anche nel nostro Paese di un diritto di accesso generalizzato agli atti delle pubbliche amministrazioni, costruito in modo analogo al FOIA statunitense¹².

2. La comunicazione istituzionale degli uffici giudiziari in assenza di regole

La "comunicazione istituzionale", in particolare quella "esterna" di cui qui di seguito si tratterà, ha fatto molta più fatica ad essere riconosciuta come un compito/dovere per l'apparato giudiziario, per una serie di ragioni ontologiche, connesse in primo luogo alla peculiarità dell'attività svolta ma anche alle posizioni culturali dominanti per lungo tempo in esso.

Gli uffici giudiziari in generale, e quelli inquirenti in particolare, si occupano di questioni che per loro natura devono restare riservate (le indagini sono *ex lege* sottoposte al principio di "segretezza") e che, fra l'altro, investono anche diritti di persone, partecipi a qualunque titolo al processo, meritevoli di tutela sotto il profilo dell'onore e della riservatezza.

La cultura di una parte della magistratura è stata, poi, influenzata, soprattutto in passato, dal rigido e continuamente ribadito stereotipo, secondo cui i magistrati devono parlare solo con i provvedimenti giudiziari¹³.

Né è, quindi, derivata l'assenza di qualsivoglia forma di comunicazione da parte del sistema giudiziario relativa sia che alle attività processuali svolte che all'organizzazione dei singoli uffici.

In assenza di notizie riportate dai giornali, per un cittadino non era nemmeno semplice avere conoscenza di quello che era l'organigramma di un ufficio giudiziario e di quali e quanti magistrati lo componevano.

L'informazione sulle indagini, invece, era di fatto appannaggio quasi esclusivo degli uffici di polizia che erano soliti fornire le notizie sugli arresti e sulle attività investigative svolte attraverso quegli atti, noti nel linguaggio giornalistico come "mattinali", che costituivano la base della cronaca giudiziaria.

¹¹ La l. 9 gennaio 2004, n. 4 è rubricata "Disposizioni per favorire l'accesso ai soggetti disabili agli strumenti informatici"

¹² Per maggiori riferimenti all'evoluzione delle regole di trasparenza in Italia sia consentito il rinvio a R. CANTONE, *Il Sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020, 195 ss

¹³ Definita come "stantia ed ipocrita massima" da G. MELILLO, *La comunicazione dell'ufficio del pubblico ministero*, www.giustiziainsieme.it, 1° giugno 2021.

Ai magistrati era imposta, soprattutto sulle attività giudiziarie, una sorta di regola del silenzio, sia pure non scritta e non formalizzata in alcuna norma, che non fosse quella che imponeva il segreto istruttorio¹⁴.

Quando negli anni 80 i magistrati antimafia siciliani avevano cominciato a parlare con i giornalisti, a partecipare a dibattiti, in cui si discuteva di mafie, nelle scuole, nelle università o, persino, in televisione, erano stati in molti, anche fra gli stessi componenti dell'ordine giudiziario, a storcere il naso e ad accusarli di "protagonismo" o, persino, di ricerca di pubblicità, in funzione "carrieristica"

Nel 1989 era, frattanto, entrato in vigore il primo codice di procedura penale dell'età repubblicana, a cui si deve il merito di essersi occupato esplicitamente, sia pure in modo "tortuoso e tormentato"¹⁵, della possibilità e dei limiti di pubblicabilità delle notizie riguardanti le indagini ed i processi penali; l'art. 114 c.p.p., in particolare, dispone il divieto di pubblicazione degli atti coperti da segreto e di quelli delle indagini preliminari ma consente la pubblicazione del contenuto di quegli atti non più segreti, ai sensi dell'art. 329 c.p.p..

Il codice, però, non si era posto proprio il problema di come i giornalisti si potessero procurare le notizie¹⁶ e l'ipocrisia che si nascondeva dietro questo "non detto" si era evidenziata in modo eclatante durante il periodo delle indagini sulla corruzione cd "tangentopoli" dei primi anni 90.

Ogni giorno, i telegiornali si aprivano con le cronache degli arresti, in alcuni casi avvenuti poche ore prima, ricche di dettagli sugli accertamenti svolti e sulle accuse mosse agli inquisiti, e nessuno sembrava chiedersi come e da dove quelle informazioni (formalmente legittime, perché non più segrete secondo il codice di rito) provenissero.

In quel periodo, poi, i magistrati soprattutto delle procure avevano cominciato ad essere sempre più presenti nel dibattito pubblico, a rilasciare interviste e a parlare anche dei procedimenti di cui essi si occupavano direttamente.

In assenza di altre disposizioni regolatorie, era stata l'Associazione nazionale magistrati (ANM), con il proprio codice etico del 1994, a fissare alcuni principi che, seppure non giuridicamente vincolanti, avevano comunque un loro peso.

In particolare, l'art. 6 di quel testo, specificamente riferito ai "Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa", da un lato riconosceva al magistrato il diritto, al pari di ogni cittadino, di libertà di manifestazione del pensiero, ma dall'altro poneva paletti a quegli interventi individuali che potevano avere ad oggetto notizie apprese per ragioni di ufficio.¹⁷

¹⁴ Si v. sul punto le considerazioni di B. DEIDDA, *L'esperienza di un giudice che ha "spiegato" il dispositivo della sentenza*, in *Quest. giust.*, 2018, 4 302 ss che ricorda che c'è stato un tempo nel quale era richiesto ai giudici (ma anche ai pubblici ministeri) di evitare rigorosamente qualsiasi comunicazione che facesse riferimento ai procedimenti nei quali ciascuno era impegnato.

¹⁵ Così, R. ORLANDI, *La giustizia penale nel gioco degli specchi dell'informazione*, in *Diri. pen. cont.*, 2017, 3, 53, a cui si può rinviare anche per un completo esame della disposizione di cui all'art. 114 c.p.p., sia pure nel testo vigente *ratione temporis*.

¹⁶ Sul tema, si rinvia alle particolarmente efficaci considerazioni di L. FERRARELLA, *Il "giro della morte": il giornalismo giudiziario tra prassi e norme*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, 4 ss

¹⁷ Di seguito si riporta il testo dell'art. 6 del codice etico (consultabile sul sito dell'ANM) nel testo varato nel 1994:

"Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio.

Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni conosciute per ragioni del suo ufficio e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati.

Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa"

Il testo riportato è attualmente vigente e nel 2010 vi è stato aggiunto un ulteriore capoverso, con l'obiettivo di evitare che i magistrati partecipassero ai processi cd mediatici, così formulato "Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica".

In quello stesso periodo, alcuni uffici giudiziari inquirenti, di propria iniziativa, avevano iniziato a diramare notizie “ufficiali” sulle indagini svolte, ovviamente non più coperte da segreto; era un modo “artigianale” per sterilizzare un rischio, avvertito da più parti, che si potessero creare situazioni di scarsa trasparenza nei rapporti fra appartenenti all’ordine giudiziario e giornalisti e soprattutto che vi potesse essere un’asimmetria nelle informazioni ricevute dai mass-media

Era stata sperimentata la prassi, *praeter legem* ma *non contra legem*, dei “comunicati stampa” e cioè di documenti con cui si riferiva una specifica attività giudiziaria non più riservata e che venivano ufficialmente trasmessi a tutti gli organi di informazione, a partire dalle principali agenzie di stampa, ma anche delle “conferenze stampa”, incontri cioè con giornalisti a cui prendevano parte più magistrati, fra cui quasi sempre il Procuratore, e le forze di polizia che avevano partecipato alle investigazioni e, nell’ambito di essi, venivano spiegati gli esiti di un’indagine, in genere quando vi erano arresti di un certo rilievo, consentendo ai giornalisti presenti la possibilità di fare domande o richieste.

Personalmente ricordo che queste modalità erano, per esempio, utilizzate nel 1996 alla Procura della Repubblica di Napoli, dove ero stato trasferito, provenendo dalla procura circondariale della stessa città, dove, invece, non se ne faceva uso.

Queste metodiche, pur nate con l’intento oggettivamente apprezzabile di garantire la trasparenza sulla provenienza delle informazioni, per le concrete loro modalità, però, si erano prestate in più di un caso, provenienti spesso dall’avvocatura ma anche dalla stessa società civile.

L’inesperienza dei magistrati nelle tecniche di comunicazione¹⁸, accompagnata, a volte, all’obiettivo di voler dare risalto alle attività effettuate, trasformavano, infatti, queste occasioni in lunghi resoconti delle indagini, non sempre facilmente comprensibili, presentati con un linguaggio, in molti casi, assertivo che finiva, anche senza che ce ne fosse la volontà, per far sembrare acclamate circostanze che erano meri accertamenti provvisori, tipici della fase delle indagini preliminari¹⁹.

L’assenza di una qualunque formale regolamentazione delle modalità di alimentazione dell’informazione giudiziaria era, del resto, stigmatizzata da una parte della dottrina processualpenalistica, preoccupata, da un lato, dal fenomeno dei cd “processi mediatici”²⁰ e dalle distorsioni che queste forme di spettacolarizzazione potevano cagionare sull’andamento dei processi reali e, dall’altro, dai rischi che potevano verificarsi per il fondamentale ruolo di “controllo” della stampa sulle attività processuali²¹.

Sotto un diverso profilo, poi, dopo l’emanazione della già citata l. n. 150/2000, alcuni uffici giudiziari, ritenendo che quella normativa fosse anche ad essi applicabile²², si erano posti, anche in questo caso di loro iniziativa, il problema della necessità di fornire informazioni ad utenti, cittadini ed al mondo professionale, indispensabili per garantire l’accesso ai servizi resi.

Pur senza alcuna regolamentazione specifica, nemmeno subprimaria, avevano sperimentato l’istituzione di “uffici per le relazioni con il pubblico”²³, che avevano, però, caratteristiche non

¹⁸ In questo senso si v. le considerazioni di M. BASILICO, *La giurisdizione è esercizio di democrazia solo se sia conosciuta e comprensibile. Perché gli uffici possono e debbono comunicare ai cittadini l’attività giudiziaria*, in *www.giustiziainsieme.it* 13 luglio 2021, 4, secondo il quale il magistrato, abituato al rapporto rigido con la regola normativa da applicare e col riserbo da osservare, non è dotato abitualmente degli strumenti per muoversi sullo stretto crinale dell’informazione lecita ed utile.

¹⁹ Sul punto, si v. le considerazioni di A. SPATARO, *Comunicazione della giustizia sulla giustizia. Come non si comunica*, in *Quest. giust.* 2018, 4 295 ss

²⁰ Con l’espressione “processo mediatico” nel linguaggio comune si intende riferirsi alla rappresentazione di eventi criminosi da parte dei mezzi di comunicazione di massa; sul tema, *ex plurimis*, V. MANES, *Giustizia mediatica: gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Il Mulino, 2022.

²¹ Sul tema, *ex plurimis*, G. GIOSTRA, *Processo penale e mass media*, in *Criminalia*, 2007, 57 ss

²² Gli uffici giudiziari non erano espressamente indicati fra gli enti a cui era applicabile la disciplina, ma il riferimento onnicomprensivo a “tutte le amministrazioni dello Stato” contenuto nell’art. 1, comma 2 del d.lgs n. 165/2001 consentiva quindi di ricomprenderli

²³ Nella risoluzione del CSM del 26 luglio 2010 dal titolo “Uffici Relazioni con il Pubblico e modalità di comunicazione degli Uffici giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura”, in *www.csm.it* nella nota 4

omogenee, limitandosi alcuni a fornire solo notizie sulla logistica dei palazzi di giustizia, altri capaci di darne agli utenti di più dettagliate e precise sui servizi forniti e sulle modalità per fruirne²⁴.

Alcuni uffici giudicanti, poi, sempre per autonoma scelta, si erano dotati di propri siti internet, nati in particolar modo con l'obiettivo di pubblicizzare le aste giudiziarie e messi a disposizione da una società privata, sui quali venivano poi inserite numerose altre informazioni sulle attività svolte a beneficio degli utenti, svolgendo, quindi, un'importante funzione di comunicazione istituzionale.

Quei siti erano, poi, stati messi a disposizione gratuitamente dalla stessa società privata anche ad alcune procure, che li avevano riempiti con notizie riguardanti la propria struttura e i servizi che potevano essere resi all'utenza.

3. La regolamentazione primaria e secondaria della comunicazione “esterna” degli uffici giudiziari

A differenza di quanto accaduto per le amministrazioni pubbliche, erano mancati, quindi, in una prima fase riferimenti normativi relativi all'*an* e al *quomodo* della comunicazione istituzionale degli uffici giudiziari.

Quelli più intraprendenti avevano, come accennato, preso specifiche ed autonome iniziative, creando, però, una situazione non uniforme sul territorio nazionale, che finiva per dar luogo ad una situazione “a macchia di leopardo”.

Ad eccezione delle previsioni del codice di regolamentazione dell'ANM, di cui si è già detto, solo con l'inizio del nuovo secolo si era avviata una fase di regolamentazione, di varia natura, proveniente sia da organismi internazionali che dal legislatore nazionale e soprattutto da fonti subprimarie, con un impianto non sempre organicamente coordinato e spesso non solo di difficile lettura ma anche di non semplice reperimento.

E' opportuno provare qui a dare un quadro sintetico e tendenzialmente completo di questa multiforme normativa, riservandosi, poi, di richiamare, più avanti nella trattazione, le parti eventualmente di interesse.

Sul piano internazionale, da parte di varie organizzazioni e soprattutto da *network* giudiziari, erano venute raccomandazioni ed indicazioni di varia natura che, per quanto non vincolanti, avevano rimarcato l'esigenza soprattutto di un corretto accesso alle notizie da parte dei mass media sulle attività di indagine e sulle modalità di esercizio della giurisdizione²⁵.

Un cenno a sé merita, invece, anche per il suo carattere cogente, la direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 n. 2016/343 sulla presunzione di innocenza che, pur avendo quale suo specifico obiettivo di tutelare i soggetti sottoposti a procedimento penale, contiene una disposizione (l'art. 4) che riguarda le informazioni che possono essere fornite sui procedimenti, espressamente prevedendo che “fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia

vengono indicati quali uffici che aveva già istituito l'URP, il Tribunale di Genova, il Tribunale di Siracusa, la Procura della

Repubblica presso il Tribunale di Ivrea e presso il Tribunale di Bolzano.

²⁴ In questo senso, E. BRUTI LIBERATI, *Prassi, disciplina e prospettive dell'informazione giudiziaria*, in *www.penalecontemporaneo.it* 12 gennaio 2018, 19.

²⁵ *Ex plurimis*, Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, Rec (2003)13, adottate il 10 luglio 2003 avente ad oggetto “Principi relativi alle informazioni fornite attraverso i mezzi di comunicazione in rapporto a procedimenti penali” o il Parere congiunto dei gruppi di lavoro del consiglio consultivo dei giudici europei CCJE e del consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei (CCPE), la cd “Dichiarazione di Bordeaux” adottata il 18 novembre 2009. I documenti più significativi adottati dagli organismi internazionali sono citati esplicitamente nella nota 1 delle “Linee guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale” adottate dal CSM l'11 luglio 2018, in *www.csm.it*; per maggiori riferimenti sugli interventi da parte degli organismi internazionali, si v. pure M. GUGLIELMI, *Uno sguardo oltre i confini. Principi ed esperienze della comunicazione giudiziaria in Europa*, in *Quest. giust.* 2018, 4, 278 ss

stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche ... non presentino la persona come colpevole”²⁶

Da parte del legislatore ordinario, invece, si segnalano due soli interventi, entrambi incidenti sull’ordinamento giudiziario ed entrambi riferiti alle informazioni sui procedimenti penali, da parte dei soli uffici di Procura.

Nel 2006, con la riforma “Castelli-Mastella” e, in particolare, nel d.lgs n. 20 febbraio 2006 n. 106, avente ad oggetto “Disposizioni in materia di riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero”, veniva prevista una norma, l’art. 5, dedicata specificamente ai “rapporti con gli organi di informazione”, che attribuiva al Procuratore della Repubblica il compito/dovere di mantenere, personalmente o attraverso un delegato, i rapporti con gli organi di informazione e dava, anche, qualche limitata indicazione sulle modalità con cui svolgere tale compito, stabilendo che “ogni informazione inerente alle attività della procura della Repubblica deve essere fornita attribuendola in modo impersonale all’ufficio ed escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento”.

Vietava, infine, a tutti gli altri magistrati dell’ufficio di rilasciare dichiarazioni agli organi di stampa o dare loro informazioni sull’attività giudiziaria dell’ufficio²⁷.

Con altro, quasi coevo provvedimento legislativo, e cioè con il d.lgs n. 23 febbraio 2006 n.109, venivano introdotti, nell’apposito catalogo, specifici illeciti disciplinari connessi all’eventuale non corretta propalazione delle informazioni.

La novità legislativa, a ben vedere, si proponeva non tanto l’obiettivo di introdurre una regolamentazione della comunicazione istituzionale ma di porre un argine alle modalità con cui gli uffici inquirenti avevano auto-organizzato l’interlocuzione con i mass media e di evitare quelli che venuto ritenuti “eccessi di esposizione mediatica” di singoli sostituti²⁸.

A prescindere dalle finalità effettivamente perseguite e dall’insufficienza della disciplina, ad essa andava comunque riconosciuto un merito; aveva esplicitamente attribuito al procuratore della Repubblica, sia pure confermando lo *status quo ante*, il compito di dare informazioni sulle attività giudiziarie del suo ufficio.

Nel 2021, poi, il legislatore è ritornato sulla materia, con il d.lgs 8 novembre 2021 n. 188, di attuazione della direttiva eurolunitaria in materia di presunzione di non colpevolezza, interpolando in più parti l’art. 5 del d.lgs n. 106/2006, introducendo così delle significative novità in ordine alle modalità ed i limiti con cui il Procuratore della Repubblica può interloquire con la stampa.

La successiva l. 17 giugno 2022 n. 171 ha poi modificato il d.lgs n. 109/2006 in materia di illeciti disciplinari, che risultano significativamente ampliati, come si dirà più avanti, in relazione alle novità recate dal d.lgs n. 106/2006.

²⁶ La direttiva è, fra l’altro, pubblicata in *www.penalecontemporaneo.it*, 23 marzo 2016, con una nota esplicativa di L. CAMALDO, *Presunzione di innocenza e diritto di partecipare al giudizio: due garanzie fondamentali del giusto processo in un’unica Direttiva dell’Unione europea*.

²⁷ E’ opportuno riportare qui di seguito il testo originario dell’art. 5 del d.lgs n. 106/2006:

1. Il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell’ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione.

2. Ogni informazione inerente alle attività della procura della Repubblica deve essere fornita attribuendola in modo impersonale all’ufficio ed escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento.

3. E’ fatto divieto ai magistrati della procura della Repubblica di rilasciare dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione circa l’attività giudiziaria dell’ufficio.

4. Il procuratore della Repubblica ha l’obbligo di segnalare al consiglio giudiziario, per l’esercizio del potere di vigilanza e di sollecitazione dell’azione disciplinare, le condotte dei magistrati del suo ufficio che siano in contrasto col divieto fissato al comma 3.

²⁸ Secondo N. ROSSI, *Il silenzio e la parola dei magistrati. Dall’arte di tacere alla scelta di comunicare*, in *Quest giust.* 2018, 4, 248 il combinato disposto dei d.lgs n. 106 e 109 del 2006 era finalizzato a “ripristinare la regola del silenzio” dei magistrati con la previsione di illeciti disciplinari molto generici e vaghi; tale obiettivo non sarebbe stato conseguito solo perché la successiva l. n. 269 del 2006 aveva abolito gli illeciti più “pericolosi”.

Della modifica del 2021 è opportuno riferire direttamente in modo più preciso più avanti.

Con riferimento, invece, alle fonti sub-primarie, vanno ricordate soprattutto due Circolari della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della Giustizia, entrambe relative ai siti istituzionali degli uffici giudiziari²⁹.

La prima del 2004, pur particolarmente breve e sintetica, di fatto legittimava quegli uffici giudiziari che si erano dotati dei siti, dettando, altresì, con un allegato *ad hoc*, “indicazioni sui contenuti e i servizi minimi dei siti web degli uffici giudiziari.”³⁰

Con la seconda del 2010, avente ad oggetto “Diffusione linee guida siti web; best practices”³¹, la DGSIA prendeva atto dell’ormai ampia diffusione di siti e della non omogeneità della loro struttura anche esteriore e riformulava le linee guida sui contenuti minimi essenziali, richiedendo agli uffici di adeguarsi agli standard dettati entro sei mesi, pena l’esclusione della natura ufficiale del sito³².

Particolarmente interessante era una specifica postilla contenuta nell’atto ministeriale che escludeva che il ministero potesse erogare contributi a favore degli uffici per l’adeguamento, invitandoli quindi a procedere con risorse *in house*.

Da ultimo, non certo per importanza, vanno menzionati gli atti di indirizzo del CSM che, in materia, sono però arrivati con inspiegabile ritardo, probabilmente, per persistere di posizioni culturali che continuavano a ritenere sostanzialmente incompatibili la funzione giudiziaria e quella comunicativa e consideravano, di conseguenza, preferibile il silenzio dei magistrati.

Dopo la riforma ordinamentale del 2006, l’organo di autogoverno era stato interpellato da qualche procura a seguito di dubbi ermeneutici; nel 2008, a titolo esemplificativo, si era pronunciato, ritenendo compatibile con il precetto normativo dell’art. 5 del d.lgs n. 106/2006 la delega, anche in via permanente, in favore dei soli procuratori aggiunti, nelle materie di loro rispettiva competenza ed aggiungendo, altresì, “non appare, invece compatibile con lo spirito e la lettera della norma la possibilità di prevedere la partecipazione alle conferenze stampa del magistrato titolare del procedimento, quando questi sia diverso dal procuratore capo o dal procuratore aggiunto all’uopo delegato», pur aggiungendo che era legittimo che «il magistrato titolare delle indagini collabori nella preparazione della conferenza stampa, fornendo elementi informativi”³³.

Solo nel 2010, dopo dieci anni dall’entrata in vigore della l. n. 150/2000³⁴, il Consiglio adottava il suo primo provvedimento in materia di comunicazione istituzionale, in particolare una “risoluzione” avente ad oggetto gli uffici relazioni con il pubblico e più in generale le modalità di comunicazione degli uffici giudiziari³⁵.

²⁹ Il potere di regolamentazione ministeriale trova fondamento nell’art. 110 della Costituzione, che attribuisce al ministro della Giustizia l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi in materia di giustizia.

³⁰ Circolare Ministero giustizia, Dipartimento per l’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, 7 maggio 2004, prot. n. 6515/04 avente ad oggetto “Siti internet degli uffici giudiziari. Indicazioni dei requisiti minimi e inserimento nel sito giustizia.it” reperibile in www.giustizia.it

³¹ Circolare Ministero giustizia, Dipartimento per l’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, Ufficio sistemi di comunicazione al cittadino, 19 aprile 2010 n. 10689U, consultabile in www.giustizia.it

³² La Circolare prevedeva anche una parte dedicata a dare attuazione ad una Direttiva del medesimo DGSIA del 19 aprile 2010, n. 10689, che conteneva linee guida per lo sviluppo e la revisione dei siti web degli uffici giudiziari.

³³ Delibera del CSM del 10 settembre 2008, citata da E. BRUTI LIBERATI, *Un punto di arrivo o un punto di partenza?*, in *Quest. giust.*, 2018, 4, 318

³⁴ Va, per completezza, evidenziato che nella medesima consiliatura ed in particolare nel 2008, il CSM aveva già organizzato corsi di formazione rivolti ai magistrati titolari di incarichi direttivi e semi direttivi, aventi ad oggetto proprio la comunicazione pubblica; sul punto, V. MACCORA, *Introduzione. Un percorso che deve coinvolgere l’agire quotidiano dei magistrati per costituire una effettiva svolta culturale*, in *Quest. giust.*, 2018, 4, 218 ss.

³⁵ CSM, *Uffici Relazioni con il Pubblico e modalità di comunicazione degli Uffici giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura*, Risoluzione del 26 luglio 2010, in www.csm.it

L'atto consiliare, pur particolarmente sintetico (era formato da sette pagine, di cui oltre la metà dedicate all'istituzione dell'URP del medesimo Consiglio), conteneva affermazioni importanti.

Prendendo spunto da una critica che il Primo Presidente della Cassazione aveva inserito nella relazione letta nella cerimonia di apertura dell'anno giudiziario del 2010, secondo cui il sistema giustizia per molto tempo si era caratterizzato per autoreferenzialità e scarsa attenzione alle esigenze degli utenti³⁶, il documento affermava che lo “spazio giudiziario non poteva restare uno spazio chiuso, posto nel cuore della società civile e strutturato in ragione della funzione cui esso adempie” e che “la sfida democratica .. imponeva di progredire verso una trasparenza sempre più piena e una corretta rappresentazione delle posizioni in campo.”

In tale prospettiva, da un lato auspicava la creazione di URP negli uffici giudiziari, formati da personale amministrativo, individuandone anche i compiti principali (e cioè “l'accoglienza e l'orientamento dell'utenza, in maniera da fornire agli interessati tutte le informazioni di cui necessitano in relazione all'attività giudiziaria”) e dall'altro rimarcava l'opportunità che gli uffici medesimi si dotassero di siti web che potessero rappresentare “una guida utile per l'orientamento all'interno degli uffici giudiziari, illustrandone strutture, funzione ed articolazione, con specifiche indicazioni in ordine anche ai calendari giudiziari ed alle attività dei locali Consigli giudiziari nonché dei medesimi URP”.

Alcune indicazioni della Risoluzione saranno di qui a poco riprese, ma è opportuno da subito evidenziare come essa rappresenta una svolta nelle posizioni del CSM; malgrado quell'atto non si fosse fatto carico di affrontare il tema più spinoso in materia, quello cioè dei rapporti con i mass media, aveva posto un punto fermo nel riconoscere il valore e l'importanza della comunicazione esterna degli uffici e la necessità del superamento di logiche di chiusura autoreferenziale degli stessi.

Trascorrevano altri otto anni prima di un nuovo arresto sull'argomento da parte del CSM, con un documento licenziato nel 2018, individuato come “linee guida”, funzionale specificamente ad organizzare una corretta comunicazione istituzionale degli uffici³⁷.

Il Consiglio, in questa occasione, aveva fatto precedere la delibera da un lungo lavoro istruttorio, anche con l'istituzione di un gruppo di lavoro presieduto da un Presidente Emerito della Cassazione e composto non solo da magistrati ma anche da esperti del settore³⁸, che avevano anche fatto una lunga serie di audizioni di rappresentanti dell'avvocatura e della stampa³⁹.

Il documento, pur essendo anch'esso sintetico (è composto da appena dieci pagine), era molto denso di considerazioni ed affermazioni sul tema⁴⁰.

³⁶ Nella “Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009” redatta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, pag. 103 si legge “La Giustizia, fino a pochi anni fa, non era pensata come servizio e, più di altre funzioni pubbliche (sanità, istruzione) è stata caratterizzata da autoreferenzialità e scarsa attenzione per gli utenti. Oggi vi è una consapevolezza maggiore sulle priorità che occorre affrontare per costruire un servizio di qualità, tra queste emerge in primis la celerità e la qualità dei procedimenti ma anche l'accoglienza, l'ascolto, l'informazione, l'aiuto nei percorsi giudiziari e nella comprensione delle procedure”

³⁷ CSM, *Linee guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale*, 11 luglio 2018, in www.csm.it

³⁸ Così come riportato nella nota 5 delle citate linee guida, il gruppo di lavoro era coordinato dal Primo presidente emerito della Cassazione, Giovanni Canzio, e composto da esperti del settore e magistrati, in particolare Francesco Giorgino, Fabrizio Feo, Giovanni Minoli, Gianrico Carofiglio, Stefano Rolando, Giovanni Melillo e Antonio Mura.

³⁹ In quello stesso periodo, Il dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Firenze aveva costituito un gruppo di ricerca sul tema “giustizia penale ed informazione giudiziaria” e gli esiti di questo lavoro sono riportati da F. PALAZZO, *Note sintetiche sul rapporto fra giustizia penale ed informazione giudiziaria*, in *Dir. pen. cont.* 2017, 3, 139 ss

⁴⁰ Sulla particolare importanza ed utilità delle linee guida, in funzione di orientare l'attività di comunicazione degli uffici giudiziari, M. BASILICO, *La giurisdizione è esercizio di democrazia solo se sia conosciuta e comprensibile. Perché gli uffici possono e debbono comunicare ai cittadini l'attività giudiziaria*, cit, 8 che evidenzia, fra l'altro, come la vera portata innovativa dell'iniziativa consiliare sta peraltro nell'invito a essere comunicatori attivi.

Si poneva esplicitamente in linea di continuità con la Risoluzione del 2010, completandola soprattutto nella parte in cui quella era stata carente e cioè nei rapporti fra uffici giudiziari e circuito dell'informazione.

Pur essendo l'obiettivo dichiarato quello di armonizzare le prassi degli uffici giudiziari, esso andava molto oltre, fornendo un vero e proprio vademecum su come essi dovessero comportarsi.

Specificava come la comunicazione degli uffici deve caratterizzarsi per un approccio "proattivo" (finalizzato cioè a rendere comprensibili all'esterno il ruolo e l'attività della giurisdizione, spiegando le ragioni del suo agire) e non solo "reattivo" (funzionale cioè a correggere o smentire informazioni errate, false o distorte che potessero pregiudicare le indagini, i diritti delle persone o l'immagine di imparzialità e correttezza anche di un singolo magistrato) e deve muoversi su due direttrici e cioè quella delle cd "prestazioni informative" (che riguardano i rapporti con i mezzi di informazione) e quella delle cd "prestazioni comunicative" (che riguardano i rapporti con avvocati, utenti e cittadini).

Indicava una serie di prescrizioni specifiche riferite sia alle "procedure", che ai "contenuti" e alle "modalità" della comunicazione degli uffici, prevedendo, opportunamente, indicazioni distinte per gli uffici inquirenti e giudicanti.

Con riferimento agli uffici inquirenti dava alcune coordinate di ausilio interpretativo rispetto all'allora vigente art. 5 del d.lgs n. 106/2006, ribadendo che al procuratore andava riconosciuto il ruolo di responsabile per la comunicazione sia nei rapporti con i mass media sia con gli utenti, ma prevedendo anche il coinvolgimento dei magistrati dell'ufficio, in funzione di collaborazione con il dirigente anche nella raccolta e nell'analisi delle informazioni da comunicare.

Specificava i criteri da seguire nei rapporti con la stampa, raccomandando il rispetto delle misure finalizzate ad assicurare l'osservanza del divieto di diffusione delle fotografie e delle disposizioni di legge che vietano la pubblicazione dell'immagine e delle generalità dei minori nonché il rispetto del principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza.

In questa prospettiva, esplicitamente richiedeva di evitare "ogni rappresentazione delle indagini idonea a determinare nel pubblico la convinzione della colpevolezza delle persone indagate" e "l'ingiustificata diffusione di notizie e di immagini potenzialmente lesive della dignità e riservatezza" delle persone offese o delle vittime.

Ribadiva la necessità di garantire il pari trattamento delle informazioni a tutti i media, evitando "canali informativi riservati ed ogni impropria rappresentazione dei meriti dell'azione dell'ufficio e dei servizi di polizia giudiziaria".

Infine, richiedeva alla Scuola superiore della magistratura di farsi carico di organizzare corsi mirati per la formazione, l'aggiornamento, lo scambio informativo dei magistrati responsabili per la comunicazione, anche in collaborazione con l'Ordine dei giornalisti e con il Consiglio nazionale forense⁴¹.

Dopo le modifiche legislative del 2021, sarebbe stato opportuno un aggiornamento delle "linee guida" che tenesse conto delle novità introdotte con la riforma ma ad oggi esso non è ancora arrivato; ciò detto, però, esse restano ancora in gran parte valide ed applicabili e possono comunque rappresentare un utile ausilio per la lettura della riforma.

In funzione esplicativa della normativa, va segnalato, invece, il contributo della Procura generale della Cassazione con gli "Orientamenti in materia di comunicazione istituzionale su procedimenti penali", che pure saranno più volte citati nel prosieguo⁴².

⁴¹ Sul punto, N. GIORGI, *Il ruolo della formazione nella comunicazione dell'informazione giudiziaria: un investimento necessario*, in *Quest. giust.*, 2018, 4, 258 che rappresenta che la Scuola superiore della magistratura fin dal 2013 aveva introdotto fra i suoi corsi uno specificamente dedicato a "Giustizia e comunicazione".

⁴² Procura generale della Cassazione, *Orientamenti in materia di comunicazione istituzionale su procedimenti penali*, 10 marzo 2022, in *www.sistemapenale.it*, 19 aprile 2022.

4. La comunicazione istituzionale per i cittadini, gli utenti ed i professionisti

Le linee guida del CSM del 2018 hanno chiarito che sono due gli ambiti verso i quali deve dirigersi la comunicazione esterna degli uffici giudiziari, indicati come “prestazioni informative”, riguardanti i rapporti con i mezzi di informazione, e “prestazioni comunicative”, relative ai rapporti con professionisti, utenti e cittadini.

Entrambe le tipologie sono, almeno in astratto, poste sullo stesso piano e considerate come un compito/dovere che grava sui vertici degli uffici medesimi.

Cominciando l'esame dalle “prestazioni comunicative”, la loro precipua funzione è di semplificare le relazioni con i cittadini ed i professionisti e favorire la piena comprensione di fatti e documenti, in una logica di trasparenza dell'attività giudiziaria.

I cittadini e, più in generale, i possibili utenti, devono, quindi, essere messi in condizione di comprendere come e quando potersi rivolgere all'apparato giudiziario, sia pure per motivi apparentemente banali come quello di ottenere un certificato penale, ma altresì di avere contezza (la cd “*accountability*”) di come quell'apparato viene amministrato in loro nome.

In questo senso, il diritto di conoscenza e di informazione discende direttamente da quella disposizione costituzionale, l'art. 101, che apre il titolo IV della Costituzione dedicato alla magistratura, che, forse un po' retoricamente, afferma che “la giustizia è amministrata in nome del popolo”⁴³.

Del *quomodo* di questa forma di comunicazione si occupano, in assenza di norme di rango legislativo, i due atti dell'organo di autogoverno sopra citati e, in special modo, la Risoluzione del 2010.

In premessa, quest'ultimo documento afferma che i principi espressi dalla già citata l. n. 150/2000 possono trovare applicazione anche all'amministrazione giudiziaria, sia pure adeguandoli alle peculiarità di quest'ultima.

Ciò implica la possibilità di utilizzare da parte del procuratore, nell'ambito della sua potestà organizzativa, gli strumenti previsti da quella legge e cioè l'ufficio relazioni con il pubblico (URP) ed il sito web.

Secondo la Risoluzione consiliare, l'URP dovrebbe svolgere il ruolo di *front office* per il cittadino/utente che ivi si reca; deve garantire, cioè, l'accoglienza e l'orientamento di quest'ultimo, in maniera da mettergli a disposizione le informazioni di cui necessita in relazione all'attività giudiziaria, senza, però, doversi trasformare in una consulenza giuridica sul caso specifico.

Le informazioni dovrebbero consistere in quelle più semplici e standardizzate (ad esempio, si pensi alla richiesta dei certificati ed alla consegna dei relativi moduli) ma anche in altre anche più complesse, che possono comportare una sia pur sintetica illustrazione del percorso giudiziario utile.

Dal punto di vista organizzativo, la Risoluzione raccomanda per gli URP una dotazione di personale amministrativo adeguatamente formato e la costituzione, almeno in una prima fase, di un'unica struttura distrettuale, con articolazioni dipendenti presenti in ogni ufficio⁴⁴.

Nell'applicazione pratica, le prescrizioni del CSM sul punto sono rimaste, nella maggior parte dei casi, solo sulla carta; l'amministrazione giudiziaria deve fare i conti con carenze croniche di personale amministrativo che, spesso, non consentono nemmeno di garantire i servizi essenziali, per cui, soprattutto negli uffici di dimensione medio piccola, gli URP, seppure istituiti, si limitano a compiti

⁴³ Quella norma mette in evidenza il rapporto fra funzione giurisdizionale e sovranità popolare, chiarendo che l'esercizio della giurisdizione costituisce un servizio reso dalla magistratura a favore dell'ordinamento e della collettività in generale; così, *ex plurimis*, G. GRASSO, *L'amministrazione della giustizia “in nome del popolo” e la soggezione dei giudici solo alla legge*, in L. DELLI PRISCOLI (a cura di), *La costituzione vivente*, Giuffrè, 2023, 1532

⁴⁴ E. BRUTI LIBERATI, *Prassi, disciplina e prospettive dell'informazione giudiziaria*, cit., 19 fa riferimento ad un esempio virtuoso di URP, in particolare quello istituito nel 2015 nell'atrio centrale del palazzo di giustizia di Milano che concentra oltre al servizio di informazioni (degli uffici giudiziari ma anche dell'ordine degli avvocati) tutta l'attività di certificazione ai cittadini.

decisamente marginali, a dare, quindi, informazioni minime e, al più, i moduli per richiedere le certificazioni che l'ufficio rilascia⁴⁵.

La comunicazione con cittadini ed utenti si sviluppa, di fatto, quasi esclusivamente attraverso i siti web, la gestione dei quali, nelle intenzioni della l. n. 150/2000, avrebbe dovuto essere un compito degli URP ma che, nell'apparato giudiziario, invece, prescindono da essi ed anzi li sostituiscono (quasi) integralmente.

Tutti gli uffici giudiziari tendenzialmente hanno, infatti, in dotazione un sito, così come del resto viene auspicato dagli organismi internazionali⁴⁶, e grazie ad esso mettono a disposizione notizie ed informazioni a tutti gli interessati, a prescindere dalla necessità concreta che questi abbiano di interfacciarsi con l'organo giudiziario o di recarsi presso la sua sede.

La Risoluzione del 2010 riconosce esplicitamente ai siti la funzione di rappresentare una guida utile per l'orientamento all'interno degli organi giudiziari, onerandoli di illustrare le relative strutture, funzioni ed articolazioni, ma anche di dare informazioni sui calendari giudiziari e sulle attività dei locali Consigli giudiziari.

Si è già ricordato sopra come dei siti dell'amministrazione giudiziaria si sono occupate due Circolari del DGSIA del ministero della giustizia del 2004 e del 2010, riferite soprattutto ai contenuti e ai servizi minimi che devono offrire, ma anche alla loro struttura, evidenziando la necessità che essi debbano garantire accessibilità, usabilità, tutela della privacy e della sicurezza.

Il tema dell'accessibilità dei siti degli enti pubblici in generale è, però, particolarmente complicato dal punto normativo perché sul punto è intervenuta una direttiva del Parlamento e del Consiglio dell'Unione Europea, del 26 ottobre 2016, n. 2016/2102, specificamente "relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici"

Per dare attuazione al dettato di essa, il legislatore nazionale ha modificato, con il d.lgs 13 dicembre 2017 n. 217, l'art. 71 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs n. 82/2005) ed ha attribuito all'Agenzia dell'Italia digitale (AGID) il potere di adottare linee guida vincolanti.

Nel 2022, l'AGID ha emanato il richiesto provvedimento⁴⁷, con cui ha individuato i requisiti a cui dovrebbero conformarsi tutti i siti pubblici, compresi quelli dell'amministrazione giudiziaria; sarebbe stato, quindi, opportuno da parte del ministero della giustizia adottare un proprio provvedimento sia per richiamare l'attenzione sull'atto dell'AGID (non necessariamente noto ai dirigenti delle Procure e dei Tribunali), sia soprattutto per dettare una regolamentazione specifica dei siti aggiornata alle novità recate, tenendo conto delle loro peculiarità, in relazione alla materia trattata.

Allo stato dell'arte, per quanto si riesce a comprendere, la gran parte degli uffici giudiziari, anche quelli che continuano ad avere il sito messo a disposizione dalla società privata di cui si è detto, dovrebbero essere riusciti a rispettare le indicazioni della Circolare ministeriale del 2010.

I siti, quindi, almeno all'apparenza, si presentano, anche dal punto di vista esteriore, in modo molto più omogeneo del passato e contengono anche alcuni elementi nella loro struttura – quali la "pagina della trasparenza", la dichiarazione di accessibilità e la sezione delle note legali – che sembrano allinearli alle indicazioni dell'AGID.

Il punto vero, però, è che tali strumenti sono sostanzialmente dei contenitori vuoti che vanno adeguatamente riempiti, costantemente aggiornati (come esplicitamente richiede anche la Risoluzione del CSM del 2010) e auspicabilmente il più possibile implementati.

Tutto ciò, in assenza di un intervento economico del Ministero, esplicitamente escluso dalla Circolare del 2010, può avvenire o se si ha la fortuna di avere fra il proprio personale della magistratura e/o

⁴⁵ Sul punto si vedano le considerazioni di C. CASTELLI, *La comunicazione istituzionale: un nuovo paradigma per gli uffici giudiziari*, in *www.giustiziainsieme.it*, 16 giugno 2021, 10.

⁴⁶ In questo senso, Parere (2013) n. 8 del CCPE (Consiglio consultivo dei Procuratori Europei) sui "rapporti fra il pubblico ministero e i mezzi di informazione", punto n. 42

⁴⁷ AGID, *Linee guida di design per i siti internet ed i servizi digitali della pubblica amministrazione*, adottate in data 27 luglio 2022, con determina n. 224/2002 e consultabili sul sito *www.agid.gov.it*.

amministrativo e/o di polizia giudiziaria, a prescindere dalle mansioni in concreto svolte, soggetti con competenze informatiche o grazie ad eventuali collaborazioni, ovviamente gratuite, con altri enti pubblici pubbliche, in particolare le facoltà universitarie tecniche, che si rendono disponibili, in virtù del principio di leale collaborazione, a questo forma di supporto.

Le conseguenze di quanto da ultimo evidenziato sono facilmente intuibili; navigando in rete, si possono visitare siti eccellenti e sempre aggiornati ma anche altri, invece, scadenti e soprattutto carenti di informazioni⁴⁸, con effetti che finiscono per ribaltarsi sul diritto a conoscere dei cittadini, creando gravi ed ingiustificate disparità di trattamento.

Tanto premesso, si possono di seguito indicare, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune informazioni che dovrebbero essere presenti in un sito di un ufficio di Procura per assolvere alla loro funzione di *accountability* ⁴⁹.

Il punto di partenza non può che essere la *home page*, che è il biglietto da visita dello strumento informatico; in funzione di renderla più interessante ed accattivante, può essere utile inserirvi la foto dell'ufficio giudiziario e/o anche quella dei luoghi più rappresentativi della città dove esso si trova⁵⁰.

Nella pagina introduttiva devono essere presenti tutte le partizioni in cui il sito è diviso ed esse devono essere strutturate in modo da consentire di orientarsi facilmente ed intuitivamente a chi vi accede, auspicabilmente anche a chi abbia handicap cognitivi, specificando i servizi resi per il cittadino, il professionista e l'utente.

In queste partizioni vi devono essere le indicazioni su come fruire dei servizi di interesse, in particolare il rilascio delle certificazioni, indicando le modalità di accesso all'ufficio e di come eventualmente fissare un appuntamento per recarsi personalmente, consentendo, comunque, di poter "scaricare" preventivamente i moduli necessari.

Sono necessarie, nelle informazioni generali, anche i riferimenti stradali per raggiungere l'edificio in cui ha sede la Procura e, in questa prospettiva, può essere utile anche inserire il collegamento diretto con *google map* per individuare il percorso stradale più agevole.

La parte del sito forse più importante è, però, quella dedicata alla composizione ed all'organizzazione dell'ufficio; alle informazioni relative deve potersi accedere sempre attraverso l'*home page*, con sotto-ripartizioni che siano di facile comprensione sul loro oggetto.

Devono, quindi, essere presenti notizie di carattere generale, a cominciare da quale sia la competenza territoriale dell'ufficio, con l'indicazione di tutti i comuni ricompresi nel circondario; se la procura è "distrettuale", va specificato il diverso ambito di competenza territoriale per i reati di tale tipologia.

Seppure potrebbe sembrare superfluo, è utile comunque ricordare, in modo sintetico e comprensibile, quali sono i principali compiti e, in particolare, le attività di competenza di una Procura.

E' necessario poi dare notizia di quale sia l'organico dell'ufficio e soprattutto su come esso sia organizzato, facendo menzione di quali sono gli eventuali "gruppi di lavoro" attraverso cui vengono effettuate le indagini, quali sono i reati di competenza di essi e chi sono i magistrati che ne fanno parte.

Al fine di consentire l'eventuale contatto da parte degli utenti, vanno indicate le mail ed i numeri di telefono dei magistrati, sia pure, per ragioni di riservatezza, non quelli personali ma delle rispettive segreterie.

Nella parte riguardante le informazioni generali, deve essere menzionato tutto il personale di segreteria, con le mansioni ed i riferimenti telefonici; allo stesso modo va specificato dove si trovano

⁴⁸ In termini analoghi, E. BRUTI LIBERATI, *Un punto di arrivo o un punto di partenza?*, cit., 320

⁴⁹ Per un'indicazione di quelli che sono i contenuti, presenti in genere sui siti giudiziari (anche degli uffici giudicanti), verificati anche in base ad uno specifico monitoraggio, si v. C. CASTELLI, *La comunicazione istituzionale: un nuovo paradigma per gli uffici giudiziari*, in *www.giustiziainsieme.it*, cit., 5

⁵⁰ Va ricordato che, in base alle norme sul diritto d'autore, le foto possono essere utilizzate solo previa autorizzazione da parte del titolare e nel sito va indicato l'autore e specificato che la pubblicazione è stata specificamente autorizzata.

le sezioni di polizia giudiziaria, se non sono nello stesso ufficio della Procura, chi è il responsabile e le modalità con cui eventualmente contattarle e, quindi, i numeri telefonici e le mail.

E' anche opportuno inserire una partizione specifica in cui devono essere contenuti i provvedimenti organizzativi, a partire dal progetto organizzativo; in questo senso si sono espresse le linee guida del CSM del 2018, che ne suggeriscono la pubblicazione ad eccezione di quegli atti riservati per ragioni di efficacia delle indagini.

Si tratta di una prescrizione assolutamente opportuna, anche se ad oggi non rispettata da tutte le procure, perché quei documenti appaiono di particolare importanza sotto il profilo della trasparenza dell'agire e consentono ai cittadini ma soprattutto ai professionisti che si interfacciano con l'ufficio di comprenderne il *modus operandi*.

In funzione di trasparenza e conoscibilità delle attività dell'ufficio, andrebbero pubblicati anche i comunicati stampa, quantomeno quelli predisposti dal Procuratore, ai sensi del comma 2- *bis* dell'art. 5 del d.lgs 106/2006 (su cui v. *infra*), in modo che essi siano a disposizione di tutti gli operatori dell'informazione interessati e possano essere consultati anche dagli altri interessati, a partire dai soggetti coinvolti nel procedimenti, in modo da poter sapere quali sia stata l'informazione "ufficiale" fornita dall'ufficio.

Infine, sempre per garantire la massima trasparenza, è opportuno riportare gli eventuali protocolli che l'ufficio ha stipulato con altri enti o amministrazioni.

Nelle linee guida del CSM del 2018 si rappresenta la necessità di rendere noti i dati relativi ai flussi dei procedimenti e si accenna alla prassi, ritenuta evidentemente meritoria in funzione di *accountability*, di predisporre un documento di sintesi di quanto fatto in un certo periodo (in genere nell'"anno giudiziario"), denominato "bilancio o rendiconto di responsabilità sociale"⁵¹.

Gli uffici che hanno adottato tale prassi si sono spesso fatti coadiuvare nella redazione di tale documento, in genere particolarmente ponderoso, da team di ricerca delle università che li hanno supportati gratuitamente, potendo quei dati essere utili anche per i ricercatori. Il bilancio sociale, in questi casi, viene preventivamente presentato pubblicamente in un incontro aperto alla stampa e ai rappresentanti dei ceti professionali, prima di pubblicarlo sul sito.

Come possibile alternativa a questa forma di rendicontazione, particolarmente onerosa, si può comunque valutare di pubblicare la relazione predisposta per il Procuratore generale presso la Corte di appello, per essere poi utilizzata per la relazione presentata all'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Si tratta di un succedaneo che può essere sufficiente a garantire le esigenze di trasparenza e conoscenza da parte dei cittadini, perché essa contiene dati (non riservati) sulle attività anche processuali svolte nell'anno ed i numeri dei procedimenti introitati e definiti, in relazione alle specifiche tipologie di reato trattate.

5. L'informazione sui procedimenti giudiziari dell'ufficio

Si è più volte evidenziato nelle pagine che precedono che l'aspetto più delicato della comunicazione istituzionale dei magistrati è quello che riguarda le attività giudiziarie.

In tale ambito, infatti, vengono in gioco valori ed esigenze che, per poter entrare in contrasto fra loro, vanno adeguatamente bilanciate e richiedono una grande attenzione nella fase comunicativa.

I processi, soprattutto quelli penali, incidono su diritti fondamentali della persona, in particolare quelli di libertà personale e di onorabilità, e un'informazione distorta può avere effetti dirompenti sulla vita di chi, a qualunque titolo, viene coinvolto in una vicenda giudiziaria.

⁵¹ Sull'importanza e sulle modalità di struttura dei bilanci sociali, C. CASTELLI, *La comunicazione istituzionale: un nuovo paradigma per gli uffici giudiziari*, cit., 8.

D'altro canto, però, in un sistema democratico i cittadini hanno il diritto, costituzionalmente garantito dall'art. 21, ad essere informati di ciò che accade, soprattutto con riferimento a fatti che possono avere un impatto sociale.

Si è pure già rimarcato come il codice di procedura penale ha previsto quando gli atti e le informazioni relative ad un processo penale diventano pubblicabili e, contemperando gli interessi in gioco, ha consentito, in particolare, che sia reso pubblico il contenuto degli atti di un procedimento penale, quando essi non siano più segreti, senza, però, curarsi del modo in cui queste notizie vengono acquisite.

In assenza di regole precise, erano alcune procure che si erano fatte carico, a partire già dagli anni 90 del precedente secolo, di mettere a disposizione di loro iniziativa ai mass media informazioni sui procedimenti penali.

Il legislatore, sia pure in grande ritardo, è poi intervenuto due volte sulla tematica, non incidendo, almeno sul punto⁵², sulla normativa processuale ma sulle disposizioni dell'ordinamento giudiziario, in modo da prevedere specifici doveri e divieti gravanti sui magistrati; lo ha fatto, però, limitatamente alle sole procure della Repubblica, evidentemente considerando che lì il tema dell'informazione giudiziaria, soprattutto nella fase delle indagini preliminari, meritasse particolare attenzione.

Nel 2006, in particolare, nel d.lgs n. 106, riguardante l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, ha innestato una norma *ad hoc*, l'art. 5, riguardante proprio "i rapporti con gli organi di informazione" e poi nel 2021, dando attuazione alla direttiva europea sulla presunzione di innocenza, con il d.lgs n. 188/2021, ha quasi integralmente riscritto l'articolo citato, in modo da regolamentare modalità e limiti con cui possono essere date le informazioni alla stampa.

Sull'argomento, come si è pure già accennato, ha fatto sentire la sua voce anche il CSM, in particolare elaborando nel 2018 linee guida più volte menzionate ed i principi in esse contenuti restano ancora utilizzabili, anche dopo l'ultima novella legislativa, come valido supporto per l'interpretazione delle norme da quest'ultima introdotte.

Prima di esaminare specificamente le nuove disposizioni, va in premessa rimarcata una interessante novità; il rinnovato art. 5 ha attribuito un potere ampio al Procuratore della Repubblica, investendolo non solo della comunicazione relativa all'attività del proprio ufficio, ma anche dell'autorizzazione delle notizie provenienti dalla polizia giudiziaria, in tal modo capovolgendo la vecchia prassi che aveva visto, invece, nella polizia l'organo che alimentava, in via sostanzialmente esclusiva, la cronaca giudiziaria.

Tale potere, inoltre, per quanto caratterizzato come si vedrà da ampia discrezionalità, assume la natura di un vero e proprio dovere che grava sul dirigente della procura; come felicemente rimarcato dagli orientamenti della Procura generale della Cassazione, infatti, informare l'opinione pubblica non può essere considerato un mero diritto di libertà del pubblico ministero.

Il rinnovato art. 5 del d.lgs n. 106/2006, nella prima parte del comma 1, non emendata dalla riforma, afferma che il Procuratore della Repubblica personalmente, o attraverso un magistrato appositamente delegato, mantiene i rapporti con gli organi di informazione⁵³.

Il Procuratore, quindi, così come già ritenuto dal CSM in un suo parere del 2008⁵⁴, può delegare, anche in via permanente, ai procuratori aggiunti o a singoli sostituti i rapporti con la stampa, ma non potrebbe, invece, onerare i sostituti con deleghe *ad hoc*, a trattare la comunicazione relativa ai procedimenti ad essi assegnati.

Alla formulazione precedente del comma 1, la riforma del 2021 ha aggiunto un'ulteriore parte che specifica anche quali sono le modalità con cui il Procuratore può interfacciarsi con la stampa e cioè

⁵² L'art. 114 c.p.p. è stato nel corso degli anni più volte emendato, senza, però, cambiare la sua impostazione relativa alla differenza fra pubblicabilità degli atti e del loro contenuto.

⁵³ La scelta legislativa è considerata opportuna da G. AMATO, *Informazione giudiziaria e giustizia mediatica: una inconciliabilità evidente*, in *sistemapenale.it*, 17 ottobre 2022 secondo cui essa consente la trattazione unitaria della materia, assicura una conoscenza diretta dei mezzi di informazione, contribuisce a realizzare una equilibrata comparazione dei diversi interessi in gioco

⁵⁴ Delibera del CSM del 10 settembre 2008, cit.

attraverso “comunicati ufficiali” o “conferenze stampa”, quest’ultime, però, ammesse solo a seguito di una determinazione motivata, in presenza di specifiche ragioni di pubblico interesse.

Il “comunicato ufficiale”, che sostanzialmente coincide con quell’atto che nella pratica viene indicato come “comunicato stampa”, rappresenta, quindi, lo strumento ordinario di interlocuzione del procuratore con i mass-media.

Dal punto di vista formale esso consiste in un documento scritto con il quale vengono illustrate le attività processuali svolte, ovviamente non più segrete.

Malgrado la norma indica come necessario autore e unico responsabile del comunicato il vertice dell’ufficio, quest’ultimo potrà (e dovrà) essere collaborato nella redazione, come esplicitamente evidenziato nelle linee guida del CSM, dal sostituto titolare del procedimento ma anche, se necessario, dalla polizia giudiziaria che ha partecipato alle indagini.

La conferenza stampa, invece, presuppone la convocazione della stampa presso gli uffici della Procura e/o presso altri uffici messi a disposizione, per lo specifico incombente, dalla polizia o da altre pubbliche autorità e consiste in una interlocuzione diretta del Procuratore con i presenti nell’ambito della quale viene data spiegazione delle attività di indagine svolte.

Il legislatore consente tale modalità in presenza di un “pubblico interesse”, espressione quest’ultima alquanto generica che sembra evocare situazioni in cui l’indagine comunicanda appare di particolare rilevanza.

Nel richiedere un provvedimento motivato per la sua indizione la norma sembra, però, sconsigliare il ricorso ad essa, ritenendo, probabilmente, che l’interlocuzione diretta del procuratore con i giornalisti e la fisiologica maggiore enfasi che caratterizza le informazioni veicolate in tal modo possa essere meno adatta a garantire la presunzione di non colpevolezza dei soggetti indagati⁵⁵.

In passato alle conferenze stampa partecipavano, con il Procuratore o un suo delegato, personale della polizia giudiziaria che era aveva svolto le indagini e il sostituto (anche più d’uno eventualmente) designato alla trattazione del procedimento; quanto ai primi, la possibilità di presenziare anche oggi non sembra preclusa dalla vigente disposizione; al contrario, le previsioni dell’art. 5 ed in particolare del comma 2, che prevede l’attribuzione dell’attività oggetto di comunicazione impersonalmente all’ufficio, e del comma 3, che fa divieto ai magistrati della procura di rilasciare dichiarazioni sui processi, fanno propendere per ritenere non più ammessa la presenza dei sostituti.

Il divieto, che deriva da questa lettura in combinato disposto dei capoversi indiciati, è coerente con l’idea di una comunicazione che debba essere la più impersonale possibile ma appare nella sua assolutezza eccessivo e potrebbe, quindi, essere derogato, così come propongono gli orientamenti della Procura generale della Cassazione, quantomeno quando ricorrono ragioni particolari, in relazione a specifiche esigenze di completezza ed esattezza delle informazioni da rendere.

L’indicazione da parte della norma di due sole modalità di comunicazione da parte del procuratore sembra escludere la possibilità di utilizzarne altre, quali, ad esempio, l’intervista o l’interlocuzione diretta con i giornalisti.

In questo senso si è pronunciata una parte della dottrina⁵⁶, ma tale soluzione appare eccessivamente restrittiva, rischiando di ingessare eccessivamente la comunicazione del dirigente dell’ufficio.

Fermo restando che le due tipologie indicate dal legislatore devono considerarsi il *modus operandi* fisiologico, non sembrano, però, del tutto precluse altre modalità, come evidenzia la Procura generale

⁵⁵ In senso sostanzialmente adesivo con la scelta del legislatore, sia pure ritenendo una inutile adempimento burocratico la motivazione del provvedimento di indizione, A. SPATARO, *Commento al Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188*, www.giustiziainsieme.it, 14 dicembre 2021, 7; in senso critico, invece, rispetto alla scelta del legislatore, E. BRUTI LIBERATI, *Delitti in prima pagina. La giustizia nella società dell’informazione*, Raffaello Cortina, 2022, 220 ritenendo che la conferenza stampa sia uno strumento in grado di assicurare meglio l’accountability, perchè a differenza del comunicato stampa che è un’informazione a senso unico, non si esaurisce in una esposizione unilaterale ma è l’occasione nella quale i giornalisti con domande ed osservazioni, possono svolgere il ruolo di “cane da guardia”.

⁵⁶ Così. F. RESTA, *Il “compiuto” adeguamento alla direttiva 2016/343/UE sulla presunzione di innocenza*, in www.giustiziainsieme.it, 14 dicembre 2021

della Cassazione nei suoi orientamenti; se, infatti, devono ritenersi non ammesse le interviste esclusive, volte alla trattazione di questioni inerenti singoli procedimenti, in quanto violano la *par condicio* fra gli organi di stampa, non dovrebbero esservi impedimenti per le interlocuzioni, anche dirette, con singoli operatori dell'informazione, volte a chiarire aspetti particolari della comunicazione pubblica già avvenuta e che abbiano determinato dubbi interpretativi o necessità di precisazioni.

Quanto al contenuto delle informazioni date, l'art. 5 reca alcune limitate ma significative prescrizioni; ai sensi del comma 2, le attività oggetto di comunicazione devono essere attribuite in modo impersonale all'ufficio, escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari del procedimento, per evitare sovraesposizioni di singoli sostituti⁵⁷, e soprattutto, ai sensi del secondo alinea del comma 3-bis, le informazioni sui procedimenti in corso devono essere fornite in modo da chiarire la fase del procedimento medesimo, avendo cioè cura di specificare che gli indagati o gli imputati non possono essere considerati colpevoli fino a decisione irrevocabile.

Quest'ultima è una prescrizione importante che rappresenta uno dei punti qualificanti della riforma, traslando nel diritto nazionale la previsione eurounitaria.

Ciò significa che, come già avevano rimarcato le linee guida del CSM, va assolutamente evitata ogni rappresentazione delle indagini idonea a determinare nel pubblico la convinzione di colpevolezza di soggetti che non sono stati ancora riconosciuti tali con sentenza irrevocabile.

In questa stessa prospettiva, quindi, così come prescritto sempre dalle linee guida consiliari, va assolutamente impedita la diffusione di fotografie ed immagini di persone in manette, oltre che dei dati personali sensibili, meritevoli di riservatezza.

Per rispettare le prescrizioni dell'art. 5 in commento, appare quindi opportuna una modifica delle prassi con cui venivano in passato strutturati i comunicati; essi devono essere sobri e sintetici e nella loro stesura vanno evitati lunghi e non utili resoconti delle indagini e l'inserimento di atti istruttori, soprattutto se si tratti di stralci di intercettazioni.

Dall'altro canto, però, deve essere garantita, così come chiedono le linee guida del CSM, completezza ed esaustività della notizia; in questo senso, non possono essere taciuti, ma in modo trasparente esplicitati, eventuali provvedimenti interlocutori del giudice che, ad esempio, abbiano potuto non accogliere in tutto o in parte le richieste cautelari del p.m.

Pur non essendo prevista alcuna preclusione da parte della norma o delle linee guida, sembra opportuno evitare di riportare nello scritto i nomi delle persone indagate, anche se raggiunte da misure cautelari personali e reale; tale dato andrebbe citato solo se necessario per garantire un'effettiva completezza dell'informazione⁵⁸.

In funzione di assicurare la parità di trattamento agli organi di informazione, il comunicato va trasmesso a tutte le agenzie di stampa, quantomeno a quelle presenti in sede locale, ed ai mezzi di informazione che chiedono di riceverlo e, come già detto sopra, per ragioni di trasparenza, è opportuno che venga pubblicato anche sul sito dell'ufficio.

Allo stesso modo, alle conferenze stampa, vanno invitati i rappresentanti di tutti gli organi di stampa, soprattutto locali, in linea di principio consentendo l'accesso anche a quei giornalisti che ne facciano richiesta.

Un'altra delle novità della riforma del 2021 sta nell'aver specificato i presupposti che consentono al Procuratore di dare le notizie sui "procedimenti penali", espressione quest'ultima che, come si dirà, perimetra l'ambito della comunicazione del dirigente dell'ufficio inquirente rispetto a quella della

⁵⁷ In termini critici, E. BRUTI LIBERATI, *Delitti in prima pagina. La giustizia nella società dell'informazione*, cit., 210, però, secondo cui vi potrebbe essere un legittimo interesse della stampa a conoscere il nome del magistrato assegnatario del procedimento: è un dato rilevante per la pubblica opinione sapere se quella specifica indagine è svolta da un p.m. noto per la sua professionalità e rigore o invece da un p.m. noto all'opposto per iniziare indagini che non approdano quasi mai a risultati, oltre il clamore mediatico iniziale.

⁵⁸ In questo senso, Procura della Repubblica di Perugia. *Direttiva finalizzata all'attuazione dell'art. 5 del d.lgs 20 gennaio 2006, n. 106, come modificato dall'art. 3 del d.lgs 8 novembre 2021, n. 188*, in www.sistemapenale.it, 7 dicembre 2021.

polizia giudiziaria e che può essere intesa come riferita ai procedimenti per i quali vi è già stata l'iscrizione nel registro delle notizie di reato ex art. 335 c.p.p.

Da quel momento, quindi, il Procuratore diventa l'unico organo legittimato ad interloquire con la stampa, sempre, però, che ricorrano una delle due condizioni indicate nel comma 3-bis dell'art. 5, che riprende sul punto pedissequamente l'art. 4, par 3 della Direttiva n. 2016/343, e cioè che sia "strettamente necessario per la prosecuzione delle indagini" o che ricorrano "altre specifiche ragioni di interesse pubblico".

La prima delle due condizioni appare sufficiente chiara nel suo significato; evoca, infatti, situazioni peculiari che possono verificarsi in casi certamente limitati e marginali, ma non per questo meno importanti; si pensi, ad esempio, alla necessità di rendere pubbliche notizie su un'attività di indagine in corso per stimolare la collaborazione dei cittadini⁵⁹ o di richiamare l'attenzione di questi ultimi su situazioni che possono cagionare rischi o pericoli per la pubblica incolumità.

Di meno semplice comprensione è, invece, la seconda ipotesi; le due parole "interesse pubblico", infatti, già utilizzate nella stessa norma in funzione di giustificare l'indizione di una conferenza stampa, per la loro vaghezza⁶⁰ si prestano a possibili diverse letture; può riferirsi, così come già suggerivano le linee guida del CSM, a quelle situazioni di obiettivo rilievo sociale, politico, economico, tecnico scientifico ma può anche intendersi in senso ancora più ampio e cioè come l'interesse dei cittadini ad essere informati di attività di indagine di rilievo e quello della stampa e degli altri mass media di acquisire legittimamente notizie che consentano loro di esercitare il diritto costituzionale di informazione, garantito dall'art. 21.

Inoltre, per interpretare dell'espressione non si può non tener conto della specificità del territorio ove si cala la notizia, con riguardo al tasso di criminalità e all'attenzione mediatica per particolari aspetti sociali ma anche ai criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale, individuati dal procuratore nel progetto organizzativo⁶¹.

Proprio nella consapevolezza della difficoltà ermeneutica e delle possibilità di diverse ed alternative chiavi di lettura, la Procura generale della Cassazione, nei suoi orientamenti, ha rimarcato che, con il riferimento all' "interesse pubblico", la disposizione in esame finisce per rimettere al titolare del potere di informazione la scelta discrezionale se darla o meno, alla luce delle circostanze fattuali, temporali e territoriali che non possono essere univocamente previste ed aggiunge significativamente che una volta operata la scelta – quando del caso anche in forma scritta – essa non può più essere sindacata, se non nei casi di palese irragionevolezza⁶².

Al di fuori di queste informazioni fornite ufficialmente, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 3, non è consentito ad alcuno dei magistrati dell'ufficio (ma, come si dirà, nemmeno agli appartenenti alla polizia giudiziaria), rilasciare dichiarazioni o fornire notizie ai mass media.

Assolutamente innovativa, come si accennava sopra, è la regolamentazione delle attività di informazione sui procedimenti da parte della polizia giudiziaria.

In passato, non vi era alcun limite specifico al tale attività di comunicazione degli uffici della polizia se non quello derivante dal segreto delle indagini, la cui violazione integra, fra l'altro, una specifica ipotesi delittuosa, sanzionata dall'art. 326 c.p.; alcune procure avevano ritenuto di emanare proprie

⁵⁹ Questa esemplificazione è contenuta anche nel Considerando 18 della direttiva n. 2016/343

⁶⁰ In questo senso, A. MALACARNE, *La presunzione di non colpevolezza nell'ambito del d.lgs 8 novembre 2021, n. 188: breve sguardo di insieme*, in *sistemapenale.it*, 17 gennaio 2022

⁶¹ Per questa considerazione, Procura generale presso la Corte di Appello di Perugia, *Comunicazione istituzionale avente ad oggetto informazioni sui procedimenti penali*, del 3 marzo 2022, in www.procurageneraleperugia.it

⁶² In funzione di ancorare il criterio normativo a parametri predeterminati, Procura della Repubblica di Perugia, *Direttiva finalizzata all'attuazione dell'art. 5 del d.lgs 20 gennaio 2006, n. 106, come modificato dall'art. 3 del d.lgs 8 novembre 2021*, cit. ha ritenuto di indicare, in linea di massima e senza presunzione di esaustività, i casi in cui possa ritenersi integrato il requisito in parola e cioè quando vi è stata l'esecuzione di provvedimenti cautelari personali e reali, l'esecuzione di provvedimenti definitivi, quali ordini di carcerazione o confische, il compimento di atti di indagine, ritenuti di particolare interesse e rilevanza, per i quali sia venuto meno l'obbligo del segreto ex art. 329 c.p.p. o quando siano state emesse richieste di rinvio a giudizio o, persino, in casi di particolare rilevanza, richieste di archiviazione.

direttive ai servizi di polizia giudiziaria, operanti nel territorio di competenza, per stabilire regole sul punto, formalmente non vincolanti ma che avevano comunque provato ad evitare eccessi di esposizioni mediatiche di alcuni appartenenti ai corpi di polizia che, in qualche caso, erano emersi all'attenzione delle cronache.

Il legislatore del 2021 ha ritenuto di intervenire anche su questa forma di comunicazione, consapevole evidentemente che lasciarla senza regole avrebbe frustrato l'esigenza di garantire la presunzione di non colpevolezza ⁶³.

Ha, quindi, dedicato un comma, il 3-bis, del nuovo art. 5 che, purtroppo, non sembra brillare per chiarezza e che, infatti, è stato oggetto di diverse letture da parte degli uffici inquirenti, con conseguenti disparità di trattamento, evidenziatesi anche ad un non attento osservatore.

Non è infrequente, infatti, verificare, anche in circondari confinanti, situazioni diametralmente opposte e osservare, in alcuni, ufficiali di p.g. che rilasciano frequenti interviste e dichiarazioni sulle indagini in corso ed in altri, invece, gli appartenenti alla polizia che rispettano un "religioso" silenzio.

La norma poco sopra richiamata, in particolare, stabilisce che il Procuratore può autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria, a fornire, tramite comunicati ufficiali o conferenze stampa, informazione sugli atti di indagine compiuti o ai quali hanno partecipato, precisando, poi, che l'autorizzazione è rilasciata con atto motivato in ordine a specifiche ragioni di pubblico interesse e chiudendo poi la disposizione con un generico rinvio all'applicazione dei commi 2 bis e 3.

Il primo punto non di agevole lettura riguarda il significato della frase "atti di indagine compiuti o ai quali ha partecipato la polizia giudiziaria" che individua il presupposto per l'attività di comunicazione della p.g.

Un'interpretazione di tale inciso, in combinato disposto con il comma 2-bis sopra esaminato, porterebbe a ritenere che gli atti su cui la polizia giudiziaria può interloquire con la stampa sono quelli posti in essere prima dell'iscrizione di una notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. e, quindi, ad esempio, quelli relativi agli arresti in flagranza, ai fermi di indiziato di reato, ai sequestri probatori e preventivi effettuati di iniziativa e alle comunicazioni di notizie di reato con cui sono stati portati all'attenzione della procura notizie di reato, con o senza l'individuazione dei soggetti ritenuti responsabili.

Tutte le attività di indagine compiute dalla p.g. dopo l'iscrizione della notizia di reato ex art. 335 c.p.p., in questa prospettiva, rientrerebbero a pieno titolo negli atti di un procedimento penale e come tale sarebbero comunicabili solo dal Procuratore della Repubblica⁶⁴.

A questa posizione, però, se ne contrappone un'altra che ritiene che la nozione di "atti di indagine" non coincida con quella di operazioni preinvestigative che sono attività esterne al procedimento penale; di conseguenza, si ritiene configurabile uno spazio di informazioni cd di *routine*, relative ad attività di iniziativa compiute prima della formale comunicazione di una notizia di reato, che non necessiterebbero di alcuna autorizzazione⁶⁵; le attività di indagine, suscettibili di autorizzazione, sarebbero, quindi, solo quelle che la p.g. effettua nell'ambito del procedimento già iscritto, tendenzialmente di propria iniziativa.

E' evidente come siano ben diverse le conseguenze pratiche dell'una o dell'altra lettura, entrambe accolte da alcuni uffici inquirenti.

⁶³ E. BRUTI LIBERATI, *Delitti in prima pagina. La giustizia nella società dell'informazione*, cit., 223 evidenzia come nel dibattito parlamentare era stato proposto da qualcuno di vietare comunicati e conferenze stampa della polizia e si era poi virato verso la soluzione di prevedere l'autorizzazione del procuratore.

⁶⁴ In questo senso, Procura della Repubblica di Perugia. *Direttiva finalizzata all'attuazione dell'art. 5 del d.lgs 20 gennaio 2006, n. 106, come modificato dall'art. 3 del d.lgs 8 novembre 2021*, cit.

⁶⁵ Sul punto, si A. MALACARNE, *La presunzione di non colpevolezza nell'ambito del d.lgs 8 novembre 2021, n. 188: breve sguardo di insieme*, cit, che fa riferimento anche diversi provvedimenti di uffici giudiziari, che hanno optato per questa diversa lettura, fra cui, *ex multis*, la *Direttiva in tema di comunicazioni istituzionali della Procura di Modena ed altre disposizioni in materia di presunzione di non colpevolezza* della Procura della Repubblica di Modena, del 9 dicembre 2021

Dubbi vi sono anche su quali siano i presupposti per autorizzare l'informazione; il comma 3-*bis* fa riferimento al solo "pubblico interesse", ma poi contiene un rinvio anche comma 2- *bis*, che potrebbe far ritenere essere presupposto anche le esigenze connesse alla prosecuzione delle indagini.

Apparendo, però, questa seconda condizione tipica soprattutto di una fase in cui già il Procuratore ha assunto la direzione delle indagini, sembra preferibile ritenere che l'autorizzazione possa essere data solo in presenza di ragioni di interesse pubblico.

L'autorizzazione, quale tipico atto di controllo preventivo, presuppone che il comunicato predisposto dalla p.g. sia inviato preventivamente al procuratore, perché quest'ultimo possa verificare la sussistenza oltre che del requisito del pubblico interesse, da intendersi nel senso sopra indicato, anche dell'ostensibilità della notizia ed evidentemente del rispetto del principio di presunzione di innocenza.

Il comunicato della p.g., quindi, deve essere strutturato in modo analogo a quello del Procuratore e, quindi, deve riportare una sintetica indicazione dei fatti oggetto dell'attività compiuta, facendo attenzione a non attribuire ai soggetti indagati la colpevolezza per fatti ancora in corso di accertamento.

Così come si è già detto con riferimento ai comunicati del procuratore, è opportuno che i nomi delle persone indagate, arrestate e/o fermate e/o denunciate siano riportati solo quando è necessario per la completezza dell'informazione.

Il Procuratore autorizza per iscritto, con una motivazione anche sintetica e, in virtù del principio di leale collaborazione, può certamente richiedere modifiche o integrazioni alla p.g. che rendono compatibile l'informazione rispetto alle esigenze di tutela dei diritti dell'indagato e subordinare, quindi, l'assenso a tali modifiche.

L'autorizzazione può, ovviamente, anche essere negata, quando non si ritengono sussistenti i presupposti.

Dopo aver ricevuto l'autorizzazione scritta, la polizia giudiziaria inoltra il documento ai mezzi di informazione, senza alcuna discriminazione, in modo che sia garantito una parità di accesso dei mass media alle informazioni.

Il rinvio nel comma 3-*bis* al precedente comma 3, norma riferita ai sostituti dell'ufficio, impone un necessario adattamento ermeneutico, dovendosi leggere come divieto per gli appartenenti alla p.g. di fornire ulteriori informazioni direttamente ai giornalisti e agli operatori dell'informazione.

La polizia giudiziaria può richiedere l'autorizzazione per una conferenza stampa, che in base al rinvio in questo caso del comma 3 al comma 2- *bis*, può essere assentita solo se ricorrono ragioni di pubblico interesse e con un provvedimento motivato del procuratore.

Ciò implicherà che nella richiesta la p.g. debba indicare le ragioni per le quali tale strumento di comunicazione si rende nel caso specifico necessario.

Per consentire, però, un controllo effettivo al Procuratore, sembra opportuno che, al momento della richiesta, la p.g. trasmetta anche un comunicato stampa che sarà poi distribuito in sede di conferenza e che deve rappresentare il canovaccio su cui si svolgerà il successivo incontro pubblico.

Nell'atto di assenso è opportuno che il Procuratore esplicitamente raccomandi che nelle modalità con cui avviene l'esposizione dei fatti o con cui vengono date le risposte alle domande degli operatori dell'informazione sia rispettato la presunzione di non colpevolezza.

Il comma 3-*ter* vieta anche l'assegnazione ai procedimenti penali, nei comunicati e nelle conferenze stampa, di denominazioni lesive della presunzione di innocenza.

La disposizione vuole stigmatizzare la prassi utilizzata in passato nei processi di maggiore impatto di dare ad essi, fin dalla fase delle indagini, una denominazione con cui esso viene poi contraddistinto in tutto il corso del procedimento ma anche successivamente.

Essa, però, non pone un divieto assoluto di denominazione, ma esclude tale possibilità quando quest'ultima, solitamente individuata dalla polizia giudiziaria, abbia caratteristiche tali da ledere la presunzione di non colpevolezza.

Apparendo, però, la previsione normativa di non agevole comprensione, sembra scelta opportuna quella di evitare l'assegnazione di una qualsivoglia denominazione di un procedimento nei comunicati.

6. I controlli, la vigilanza e le sanzioni disciplinari connesse al disposto dell'art. 5 del d.lgs n. 106/2006

A presidio dell'art. 5 del d.lgs n. 106/2006 il legislatore ha previsto un articolato sistema di controlli, di cui è opportuno dare qualche rapido cenno.

L'impianto normativo sul punto, ad oggi, a quanto è dato sapere, non ha prodotto particolari effetti ma, per come è strutturato, può prestare il fianco, in un prossimo futuro, se e quando dovesse modificarsi la struttura ordinamentale della magistratura, a rischi di interferenza/condizionamento delle attività dell'ufficio inquirente.

Una prima disposizione in materia che introduce una forma di controllo "interno" dell'ufficio di Procura è contenuta già nel medesimo art. 5; in particolare, nel comma 4 è stabilito l'obbligo del Procuratore della Repubblica di segnalare al Consiglio giudiziario, per l'esercizio del potere di vigilanza e di sollecitazione dell'azione disciplinare, le condotte dei magistrati dell'ufficio che violino il disposto di cui al comma 3.

L'obbligo, quindi, scatta quando il magistrato dell'ufficio, sia esso un sostituto ma anche un procuratore aggiunto, abbia rilasciato dichiarazioni e fornito notizie agli organi di stampa circa l'attività giudiziaria dell'ufficio.

La scelta del legislatore di prevedere che la segnalazione debba essere fatta non direttamente agli organi competenti per l'eventuale azione disciplinare ma al consiglio giudiziario, cui spetta poi di notiziare questi ultimi, non sembra essere un *lapsus calami*, ma avere al contrario una sua specifica ragione.

L'obiettivo, in particolare, sembra essere quello di rendere edotto il consiglio giudiziario di questo comportamento perché, oltre che a portare a sua volta a conoscenza l'informazione ricevuta ai titolari dell'azione disciplinare, possa tenerne anche conto in sede di valutazione di professionalità del magistrato.

La disposizione costruisce la segnalazione del Procuratore esplicitamente in termini di obbligo, anche se, come si dirà, l'inosservanza di esso non è sanzionata disciplinarmente, potendo, però, essere valutata ad altri fini, presumibilmente quindi anche nell'ambito della valutazione della conferma quadriennale.

L'art. 6 del d.lgs n. 106/2006, al comma 1, attribuisce, invece, al Procuratore Generale presso la Corte di appello il potere di vigilanza specificamente riferito anche al rispetto ai doveri imposti dall'art. 5.

In questa prospettiva, l'art. 6 consente al Procuratore generale di acquisire dati e notizie dalle Procure, in funzione non solo di poter espletare il riconosciuto potere di vigilanza ma anche per predisporre una relazione informativa da trasmettere al Procuratore generale della Corte di Cassazione, almeno a cadenza annuale ⁶⁶.

Il potere di vigilanza riconosciuto al Procuratore generale in materia è particolarmente ampio, soprattutto se correlato agli illeciti disciplinari di cui si dirà subito dopo e può, se esercitato in modo particolarmente incisivo, trasformarsi, a prescindere dalle intenzioni di chi lo esercita, in un'ingerenza sull'attività (non soltanto) comunicativa dell'ufficio inquirente di primo grado.

⁶⁶ E' opportuno riportare il comma 1 dell'art. 6 del d.lgs n. 106/2006, secondo cui "Il procuratore generale presso la corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, oltre che dei doveri di cui all'articolo 5, acquisisce dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed invia al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale".

Nella consapevolezza di tale rischio, la Procura generale della Cassazione, nei suoi orientamenti, ha opportunamente specificato che i comunicati stampa e i provvedimenti con cui viene disposta una conferenza stampa del Procuratore della Repubblica non devono essere né autorizzati né preventivamente trasmessi all'ufficio inquirente di secondo grado, a cui non è attribuito alcun potere di sindacato preventivo.

Ha, anche, specificato che l'informazione preventiva da parte del Procuratore può essere limitata ai comunicati sulle vicende più rilevanti, ferma restando la possibilità del Procuratore generale di poter avere accesso a tutti i comunicati o ai provvedimenti di indizione delle conferenze stampa del Procuratore.

In questa prospettiva si raccomanda, quindi, alla Procura di istituire una raccolta avente ad oggetto la comunicazione istituzionale presso la segreteria del Procuratore, di pronta e facile consultazione anche da parte del Procuratore Generale.

Quanto, infine, agli illeciti disciplinari, la scelta effettuata dalla riforma del 2006 di tipizzarli ha portato a prevedere nell'art. 2 d.lgs n. 109 del 2006 (relativo agli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni) anche fattispecie connesse all'attività di comunicazione dei magistrati.

Una prima ipotesi è quella di cui alla lett. u) dell'art. 2 che sanziona due diversi comportamenti del magistrato, uno il cui disvalore appare indiscutibile, che consiste nella divulgazione di atti coperti dal segreto, anche se colposa, l'altro, invece, di meno semplice comprensione, perché punisce la violazione del più generico ed indefinito dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione o sugli affari definiti, anche se poi richiede il verificarsi di uno specifico danno e cioè che tale violazione sia idonea a ledere indebitamente diritti altrui.⁶⁷

Una seconda ipotesi, invece, decisamente più rilevante, è quella prevista dalla lett. v) che pure sanziona due diverse condotte; una che si riferisce, in particolare a dichiarazioni o interviste che riguardano soggetti coinvolti in procedimenti in corso di trattazione e non definiti, quando, però, tali dichiarazioni siano state fatte con il fine di ledere indebitamente i diritti altrui, una seconda, invece, che si ricollega direttamente all'art. 5 del d.lgs n. 106/2006, punendo la violazione dei commi 1, 2, 2- bis e 3 di quell'articolo.⁶⁸

E' soprattutto quest'ultimo illecito disciplinare ad essere più problematico, soprattutto perché non solo è eccessivamente ampio, ma anche, nella sua struttura, scarsamente determinato e tassativo⁶⁹.

Come si è già accennato sopra il testo è stato modificato dall'art. 11 della l. n. 171/2022, in quanto quello originario sanzionava la sola ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 5 e, quindi, il caso in cui fosse stata violata la regola secondo cui l'informazione deve essere data in modo impersonale ed escludendo ogni riferimento ai magistrati assegnatari dei procedimenti.

⁶⁷ L'art. 2, lett. u) del d.lgs n. 109/2006 punisce testualmente "la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione, nonché la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui"

⁶⁸ L'art. 2, lett. v) del d.lgs n. 109/2006 punisce testualmente "pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino i soggetti coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria, quando sono dirette a ledere indebitamente diritti altrui nonché la violazione di quanto disposto dall'articolo 5, commi 1, 2, 2 bis e 3 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 1062

⁶⁹ Sul punto, S. PERELLI, *L'impatto della riforma Cartabia sul procedimento disciplinare*, in www.questionegiustizia.it, 19 settembre 2022, 8 che rappresenta come il parere formulato dal Csm su ddl che aveva poi portato all'approvazione della l. n. 171/2022 aveva evidenziato notevoli criticità sia sotto il profilo della tassatività della norma sia sotto il profilo della garanzia d'indipendenza del pubblico ministero; le disposizioni richiamate avrebbero un contenuto troppo ampio ed elastico, rinviando a concetti indeterminati quali la rilevanza pubblica dei fatti ovvero le specifiche ragioni di interesse pubblico o le specifiche esigenze investigative, concetti che si caratterizzano per la loro discrezionalità o per valutazioni di opportunità che mal si prestano a un sindacato disciplinare. In termini diversi, però, L. SALVATO, *Profili della presunzione di innocenza e della modalità di comunicazione nel d.lgs. n. 188 del 2021*, in www.giustiziainsieme.it, 1 aprile 2022 secondo cui, anche prima della modifica normativa, le violazioni dei commi 1, 2, 2-bis e 3 dell'art. 5 d.lgs n. 106/2006 erano già passibili di integrare varie fattispecie di illecito disciplinare.

Pur non potendosi essere questa la sede per approfondire il significato dell'illecito in esame, va evidenziato come nella sua attuale configurazione la seconda parte della lett. v) dell'art. 2 del d.lgs n. 109/2006 sanziona la violazione di precetti che non necessariamente prevedono specifici doveri ma anche l'esercizio di poteri ampiamente discrezionali da parte del procuratore.

Qualora, quindi, si dovesse dare della parola "violazione" un'interpretazione ampia, si rischierebbe o di sanzionare mere inosservanze formali (ad esempio l'indizione di una conferenza stampa non attraverso atto motivato, come previsto dal comma 1 dell'art. 5) o persino di sindacare decisioni discrezionali del procuratore (ritenere non ricorrano le ragioni di interesse pubblico nel dare una notizia, in contrasto con il comma 3 dell'art. 5).

7. Considerazioni conclusive

La disamina effettuata consente adesso di poter formulare alcune considerazioni conclusive, in parte già anticipate nei precedenti paragrafi.

L'apparato giudiziario ha fatto grande fatica ad abituarsi all'idea che, fra i suoi compiti, dovesse rientrare anche quello di comunicare all'esterno ma in tempi pur relativamente brevi ha raggiunto risultati che possono essere considerati complessivamente soddisfacenti.

Basterebbe, in questo senso, evidenziare come è cambiato l'approccio della magistratura che ha ormai definitivamente superato l'idea autoreferenziale e pontificale che si dovesse parlare solo con i provvedimenti giudiziari per approdare, oggi, alla ben diversa posizione che qualifica come un vero e proprio dovere, gravante soprattutto sui vertici degli uffici, quello di comunicare con i cittadini, gli utenti e i mass media.

Si è, però, ben lontani ancora dal poter ritenere concluso il percorso avviato, perché restano evidenti inadeguatezze e problemi.

Il rapporto con i cittadini e gli utenti, complessivamente migliorato rispetto al passato, è caratterizzato, però, ancora da troppe differenze fra i vari uffici; vi sono realtà dove sono presenti e funzionano abbastanza bene gli URP e/o dove i siti appaiono completi dal punto di vista informativo e facilmente accessibili ad altre, in cui, tutto ciò non accade affatto.

E' evidente, però, che la scelta, più o meno esplicitamente fatta dal legislatore, dal Ministero e, in parte, anche dal CSM, di lasciare una materia così delicata e così di impatto per i cittadini alla capacità di organizzarsi o meglio di "arrangiarsi" dei singoli uffici andrebbe rivista.

Potrebbe, in questa prospettiva, apparire opportuno un intervento legislativo mirato a tutto l'apparato giudiziario, che non si rivolga alle sole Procure e non riguardi i soli rapporti con i mass media e, poi, seguire, un impianto regolatorio secondario, accompagnato anche da investimenti economici ed in termini di risorse da parte del ministero.

Nel momento in cui si punta al passaggio definitivo dell'intero processo civile e penale alla fase telematica appare, a dir poco, contraddittorio non avere la giusta attenzione per gli strumenti informatici che devono curare la fase comunicativa.

Con riferimento specifico ai rapporti con i mass media, pur fra non pochi problemi ermeneutici e qualche preoccupazione di utilizzo strumentale delle disposizioni in funzione di possibili interferenze sull'attività degli uffici inquirenti, le disposizioni varate hanno avuto il pregio di rendere tracciabile e maggiormente trasparente il modo in cui stampa e magistratura si interfacciano, evitando, o comunque riducendo, il rischio della creazione di canali preferenziali fra magistrati e giornalisti (il cd circuito mediatico-giudiziario), evocati più volte in passato da tanti critici, senza che nemmeno sempre vi fosse la prova effettiva della loro esistenza.

Il rischio, però, della riforma del 2021 è quello di poter far pensare che la cronaca giudiziaria possa vivere solo delle informazioni delle procure o delle forze di polizia, date attraverso (a volte) burocratici comunicati stampa.

In realtà, la normativa di attuazione della direttiva comunitaria si limita soltanto a stabilire come devono comunicare gli uffici inquirenti, ma non vincolano affatto gli altri attori delle vicende giudiziarie, a partire dagli avvocati e ovviamente dagli stessi giornalisti.

Che questi ultimi non possano e non debbano solo accontentarsi delle notizie ufficialmente propagate dai procuratori è fuori dubbio, soprattutto se ad essi voglia continuare a riconoscersi il fondamentale ruolo di *watch dog* rispetto a ciò che accade nei processi penali.

In questa prospettiva, resta comunque ferma l'esigenza da tempo avanzata da più parti che gli operatori dell'informazione possano svolgere il loro compito ricercando autonomamente le notizie o andando oltre rispetto a quelle ufficiali provenienti non più dai "mattinali" della polizia ma dai più o meno ampi "notiziari" delle procure.

Su questo aspetto è inevitabile non fare un cenno ad un tema sul tappeto da anni, ma sempre attuale.

Ci si riferisce a quella richiesta, sollecitata da una parte della stampa⁷⁰ e ritenuta opportuna anche da una parte della dottrina processualpenalistica⁷¹, di poter avere accesso diretto agli atti processuali non più coperti dal segreto, per poter svolgere più liberamente il loro ruolo.

Alcuni uffici inquirenti hanno ritenuto di poter rilasciare copie di tali atti, sia pure con numerose cautele e limiti, ai giornalisti, facendoli rientrare nella categoria degli interessati di cui all'art. 116 c.p.p.⁷² e tale interpretazione ha ricevuto anche l'autorevole avallo dei più volte citati orientamenti della Procura generale della Corte di Cassazione, ma ancora una volta si tratta di iniziative di singole procure, non sembra nemmeno da tutte condivise, in un settore che per la sua oggettiva delicatezza richiederebbe posizioni chiare ed esplicite da parte del legislatore.

⁷⁰ Così, L. FERRARELLA, *Non per dovere ma per interesse (dei cittadini): i magistrati e la paura di spiegarsi*, in *Quest. giust.* 2018, 4, 313

⁷¹ A questa conclusione G. GIOSTRA, *Processo penale e mass media*, cit. 68, secondo cui è necessario che tutto ciò che è divulgabile sia liberamente accessibile al giornalista, per evitare privilegiati collegamenti carsici tra operatori della giustizia e operatori dell'informazione, sempre sintomatici di non disinteressate compiacenze; a conclusioni analoghe, R. ORLANDI, *La giustizia penale nel gioco degli specchi dell'informazione*, cit., 54 secondo cui sarebbe di gran lunga preferibile una regola che imponesse al magistrato di rilasciare a tutti gli interessati (compresi i giornalisti) copia degli atti non più segreti, in modo da consentire ai giornalisti di esercitare paritariamente il diritto di cronaca, evitando trattamenti di favore, umilianti questue e vane attese. In senso critico, però, criticando il provvedimento della Procura di Napoli (di cui alla nota che segue), L. GRANOZIO, *Le veline della Procura*, in *www.penaledp.it* secondo cui l'esperimento della procura ha una grave controindicazione: il rischio è quello di ratificare il più grave equivoco della cronaca giudiziaria, quello di credere che la notizia (la verità) stia solo (già) negli atti di indagine.

⁷² Fra i primi uffici ad adottare un provvedimento in tal senso, Procura della Repubblica di Napoli, *Criteri e modalità di rilascio di copia dei provvedimenti giudiziari agli organi di informazione*, 7 ottobre 2019, in *giurisprudenzapenaleweb*, 11 novembre 2019; id, in *iusgiuffrefl.it*, 14 novembre 2019 con nota esplicativa di K. LA REGINA, *Criteri e modalità di rilascio di copia dei provvedimenti giudiziari agli organi di informazione. Le indicazioni della Procura di Napoli*