



COMUNICAZIONE E GIUSTIZIA



G. Giappichelli Editore

COMUNICAZIONE E GIUSTIZIA

In copertina:

Emilio Isgrò, *Il mondo senza virgole*.



COMUNICAZIONE E GIUSTIZIA



G. Giappichelli Editore

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-7524-595-5

Volume a cura di

Giorgio Lattanzi, Gianluca Grasso, Marisaria Maugeri, Federica Tondin.

Contributo redazionale:

Antonella Licheri

Pubblicazione della Scuola superiore della magistratura.

Comitato direttivo:

Giorgio Lattanzi (Presidente), Marco Maria Alma, Lorenza Calcagno,
Antonella Ciriello, Claudio Consolo, Costantino De Robbio,
Fabrizio Di Marzio, Gian Luigi Gatta, Gianluca Grasso, Sara Lembo,
Marisaria Maugeri, Gabriele Positano.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Il volume è liberamente disponibile sul sito della Scuola superiore della magistratura
<http://www.scuolamagistratura.it>

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i> di Giorgio Lattanzi	XIII

Capitolo I Giustizia, comunicazione e informazione

Riferimenti internazionali e comparati sui rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione

Gianluca Grasso

1. I documenti internazionali sui rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione	3
2. La libertà di espressione dei giudici	11
3. L'uso dei social media da parte della magistratura	12
4. L'esperienza francese nella comunicazione giudiziaria	15

Interessi e valori in gioco

Pietro Curzio

1. Comunicazione e responsabilità	19
2. Comunicazione all'interno del sistema giudiziario	19
3. Comunicazione all'esterno	21
4. Comunicazione e motivazione	21
5. Diritto d'informazione e libertà di stampa	22
6. Equilibri complessi	22
7. La Costituzione	22
8. Le fonti europee	23

	<i>pag.</i>
9. Dinamicità del bilanciamento	24
10. Conclusioni	25

Cosa comunicare, come comunicare

Giovanni Salvi

1. La giustizia è in sé comunicazione	27
2. Comunicare attraverso gli atti espressivi della funzione	28
3. La comunicazione implicita	29
4. La contestazione quale compendio della funzione costituzionale del processo	30
5. A chi rivolgersi determina il contenuto della comunicazione	31
6. La comunicazione del magistrato come cittadino ...	31
7. Passione dell'investigante e sua indipendenza	32
8. ... Comunicazione come dovere	33
9. Una comunicazione istituzionale lunga quanto il processo	34

Capitolo II

Amministrazione della giustizia e comunicazione attraverso i provvedimenti giudiziari

La motivazione dei provvedimenti giurisdizionali

Margherita Cassano

1. L'obbligo della motivazione nella prospettiva costituzionale	37
2. I requisiti della motivazione	40
3. La comunicazione istituzionale degli esiti del giudizio	41
4. Comunicazione concernente specifiche attività e provvedimenti	42

La motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente

Giuseppe Riccardi

1. L'obbligo di motivazione tra Costituzione e Codice	45
2. Inazione e motivazione	49
3. Domanda cautelare e motivazione	52

	<i>pag.</i>
4. Esercizio dell'azione penale e motivazione	56
5. Requisitorie e motivazione	58
5.1. Cartolarizzazione dei giudizi di impugnazione e motivazione delle requisitorie	59
5.2. Cartolarizzazione del giudizio di cassazione e ruolo della motiva- zione della requisitoria	60
6. Impugnazioni e motivazione	63
7. Criteri di priorità, motivazione e <i>accountability</i>	64

Qualche consiglio per una buona scrittura giuridica

Federigo Bambi

1. Tecnicismi specifici: necessari, ma da spiegare ai non addetti ai lavori	67
2. Tecnicismi superflui e ornamentali	68
3. L'importanza della sintassi	69
4. Tempo e aspetto del verbo	70
5. La costruzione della frase e del periodo	70
6. La strada da seguire	71
7. La sintesi	72
8. Il giurista come persona di cultura	74
9. Consigli	74
Bibliografia essenziale	74

Capitolo III

La comunicazione e la conoscenza degli orientamenti degli uffici e della giurisprudenza

La comunicazione istituzionale in funzione della domanda di giustizia

Antonio Corbo

1. La conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali quale fattore di orientamento della domanda di giustizia	79
2. Orientamenti degli uffici	80
2.1. Uffici Giudicanti	80
2.1.1. Fonti	80
2.1.1.1. Fonti costituzionali e sovranazionali	80

	<i>pag.</i>
2.1.1.2. Documenti internazionali non vincolanti	81
2.1.1.3. Fonti legislative	82
2.1.1.4. Disposizioni del Consiglio Superiore della Magistratura	83
2.1.2. Modalità dell'informazione	84
2.1.2.1. Il sito web	84
2.1.2.2. Il comunicato stampa	85
2.1.2.3. Ulteriori modalità di comunicazione: "messaggi filmati", "porte aperte", conferenze stampa	87
2.1.3. Contenuto dell'informazione	89
2.1.3.1. Le informazioni sulle questioni pendenti e sulle decisioni giudiziarie	89
2.1.3.2. Le informazioni sul funzionamento dell'attività giudiziaria	90
2.1.4. L'esperienza della Corte di Cassazione	91
2.1.4.1. Disposizioni organizzative	91
2.1.4.2. I contenuti del sito web	92
2.1.4.3. (<i>segue</i>) le diverse forme di accessibilità delle decisioni	93
2.1.4.4. L'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione ed ulteriori modalità di comunicazione istituzionale	94

La conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali: la domanda di giustizia e gli uffici requirenti (prassi e orientamenti)

Fulvio Troncone

1. Oggetto della presente indagine	97
2. La produzione consiliare in tema di comunicazione istituzionale	100
3. Modalità di partecipazione dell'attività attraverso il sito istituzionale	102
4. Il Portale delle Notizie di Reato (Portale NdR)	104
5. La comunicazione istituzionale della Procura generale presso la Corte di Cassazione	104
6. Orientamenti per gli Uffici di Procura sul sito della Procura generale della Cassazione	106
7. Principali indirizzi sulla risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri sul sito della Procura generale della Cassazione	109

pag.

Stabilità e prevedibilità della giurisprudenza: la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, l'Ufficio del Massimario e la comunità dei giuristi

Angelo Caputo

- | | |
|--|-----|
| 1. Il paradosso del calabrone: la riscoperta della funzione nomofilattica della giurisprudenza di legittimità e la Corte "assediate" | 111 |
| 2. L'Ufficio del Massimario e la funzione nomofilattica | 116 |
| 3. Il Massimario, il precedente e la comunità dei giuristi | 119 |

Le banche dati di giurisprudenza – La diffusione delle novità giurisprudenziali

Enzo Vincenti

- | | |
|---|-----|
| 1. Premessa | 123 |
| 2. La banca dati <i>ItalgioireWeb</i> | 126 |
| 3. La banca dati <i>SentenzeWeb</i> | 127 |
| 4. Il sito <i>web</i> della Corte di Cassazione e le novità giurisprudenziali | 129 |

Capitolo IV

La comunicazione dell'organizzazione giudiziaria in funzione dell'accesso al servizio

Organizzazione, attività e servizi degli uffici

La comunicazione istituzionale degli uffici giudicanti

Claudio Castelli

- | | |
|--|-----|
| 1. Un forte ritardo nel dare una corretta informazione e comunicazione | 135 |
| 2. Le fonti | 136 |
| 3. La necessità di una buona informazione | 137 |
| 4. I siti web | 137 |
| 5. I social | 140 |
| 6. Il bilancio di responsabilità sociale | 140 |
| 7. La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario | 141 |
| 8. Carte e guide ai servizi | 141 |
| 9. Uffici relazioni con il pubblico | 142 |

	<i>pag.</i>
10. Le banche dati giurisprudenziali	144
11. Le prospettive futuribili	144

La comunicazione istituzionale degli uffici requirenti

Domenico Airoma

1. Premessa. La comunicazione istituzionale nel quadro dell'evoluzione del ruolo del Pubblico Ministero e dell'accesso alla giurisdizione	145
2. Le fonti	147
3. Chi (e come) organizza la comunicazione istituzionale	149
4. I contenuti della comunicazione	151
4.1. Cosa interessa a chi ha interesse	151
4.2. Cosa comunicare	152
4.2.1. L'assetto organizzativo. I criteri di priorità	152
4.2.2. Il procedimento penale telematico ed i connessi oneri comunicativi	153
4.2.3. Linee guida, intese operative e protocolli	154
5. La comunicazione sociale	154
5.1. La comunicazione per i soggetti vulnerabili e per le vittime ammesse a misure tutorie ed indennitarie	154
5.2. La comunicazione ai mezzi di informazione	155
5.3. La rendicontazione. Il bilancio sociale	156

La comunicazione istituzionale e il rapporto di collaborazione con l'Avvocatura nella organizzazione giudiziaria e in funzione dell'accesso al servizio

Giovanna Ollà

1. Protocolli e linee guida condivise	157
2. Le attenzioni necessarie	160
3. Il consenso come <i>enforcement</i>	163
4. La collaborazione della magistratura nella giurisdizione disciplinare degli avvocati	163
5. La sfida della formazione comune a garanzia della qualità del servizio giustizia	165

Capitolo V

Comunicazione e opinione pubblica

Guida pratica per la comunicazione dei magistrati

Edmondo Bruti Liberati e Raffaella Calandra

Parte I. Comunicare sulla giustizia

1. Premessa	172
2. Questa guida non vuole dettare regole, ma proporre un aiuto pratico	172
3. Dalla pubblicità dei processi al dovere di comunicare	174
4. Dalle Linee guida 2018 del Csm a una “guida pratica”	177

Parte II. L’organizzazione della comunicazione

1. I primi passi del nuovo dirigente di un ufficio giudiziario	185
1.1. Mailing list	186
1.2. Rassegna stampa	188
1.3. Archivio comunicati stampa	188
2. I luoghi della comunicazione	189
3. Gli spazi delle conferenze stampa	191
4. Il primo incontro con la stampa	191
5. I giornalisti devono essere tutti uguali	192
6. La comunicazione tra istituzioni	193
7. I tempi della comunicazione	194
8. Quando e cosa comunicare?	195
9. Gli strumenti della comunicazione	199
9.1. Comunicato o conferenza stampa	200
9.2. Comunicato stampa: quando e come scriverlo	202
9.3. La conferenza stampa	205
9.4. Come preparare una conferenza stampa	205
10. Interviste	209
10.1. Interviste per la carta stampata	211
10.2. Intervista, come? Di persona, scritta, per telefono o con video chiamata?	212
10.3. Interviste video e audio	214
11. Dichiarazioni “volanti”	215
12. Dichiarazioni sul luogo di gravi eventi	215
13. Talk show	216
14. La comunicazione su critiche e attacchi a magistrati	221
Conclusione	221

Introduzione

di Giorgio Lattanzi

La SSM ha costantemente dedicato delle occasioni di approfondimento al tema dei rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione ma fin qui è mancata l'elaborazione di un testo dal taglio teorico-pratico¹.

Proseguendo il percorso iniziato dal CSM, nel 2013 è stato realizzato il corso «Giustizia e comunicazione», replicato l'anno successivo con l'intento di affrontare aspetti relativi alle dinamiche e alle metodologie di divulgazione delle vicende giudiziarie di rilevante interesse sociale nel contesto mediatico, per esaminare criteri e strategie a cui si dovrebbe attenere il magistrato nel porsi a confronto con i professionisti dell'informazione e con la pubblica opinione.

L'edizione del 2015 ha avuto la sua naturale evoluzione nella collaborazione diretta con il CSM e con l'Ordine nazionale dei giornalisti. Nel 2016 si è affrontato il tema da un punto di vista sociologico con il titolo «Informazione e Giustizia».

Nel 2017 il corso è stato dedicato a «Il sistema della giustizia nel mondo dell'informazione».

Il tema della comunicazione istituzionale viene inoltre regolarmente affrontato nell'ambito dei corsi sull'ordinamento giudiziario e sull'etica professionale, con relazioni tematiche e gruppi di lavoro, come è accaduto nel 2020, nel 2021, nel 2022 e nel 2023.

Sessioni tematiche sulla comunicazione sono inserite nel corso per aspiranti dirigenti e ai magistrati in tirocinio viene dedicata ormai da quattro anni una sessione specifica sull'utilizzazione dei social network.

Inoltre, la comunicazione attraverso gli atti processuali e in particolare attraverso la loro motivazione forma oggetto di approfondimento nei vari corsi tutte le volte che se ne presenta l'occasione

Sul piano della documentazione, nella banca dati della SSM sono presenti contributi tematici e relazioni su singoli aspetti ma non si è fin qui giunti a

¹ *Amplius*: <https://www.scuolamagistratura.it/web/portalesm/home>.

elaborare una guida complessiva di carattere operativo, da poter utilizzare nelle sessioni di formazione.

Guardando all'esperienza di altri ordinamenti e, in particolar modo di quello francese, il Comitato direttivo della Scuola ha costituito un gruppo di lavoro per elaborare una guida pratica per la comunicazione dei magistrati requirenti e giudicanti, che proprio per il suo carattere operativo si pone su un piano diverso sia dalle Linee guida 2018 del CSM sia dal lavoro elaborato nel 2018 da un gruppo di esperti istituito dal Ministero della giustizia per una buona scrittura degli atti processuali.

Capitolo I

**Giustizia, comunicazione
e informazione**

Riferimenti internazionali e comparati sui rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione

Gianluca Grasso

Sommario: 1. I documenti internazionali sui rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione. – 2. La libertà di espressione dei giudici. – 3. L'uso dei social media da parte della magistratura. – 4. L'esperienza francese nella comunicazione giudiziaria.

1. I documenti internazionali sui rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione

La magistratura europea è stata talvolta criticata per la sua mancanza di trasparenza e per il suo essere chiusa in sé stessa¹. Da un lato, c'è chi sostiene che la magistratura dovrebbe comunicare solo attraverso le sue decisioni; il che, tuttavia, finirebbe per privarla di una voce nel dibattito pubblico. Dall'altro, si pone in evidenza che la società ha il diritto di essere correttamente informata sul funzionamento del sistema giudiziario.

La magistratura, in realtà, non può sfuggire alla copertura mediatica di una parte sempre maggiore delle sue attività e le istituzioni giudiziarie, lo vogliono o meno, devono affrontare le sfide associate alla comunicazione, tenendo conto delle crescenti esigenze di trasparenza dell'attività statale².

Nel panorama europeo, numerosi sono i documenti dedicati al tema dei rapporti tra giustizia, comunicazione e informazione. Si tratta di testi princi-

¹ Secondo la Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media (CEPEJ (2018)15), dei tre poteri dello Stato, il giudiziario è il meno visibile al pubblico, essenzialmente perché è il meno visibile nel dibattito pubblico. Di conseguenza, la giustizia è spesso poco conosciuta e compresa, mentre la fiducia del pubblico nella giustizia dipende dalla comprensione dell'attività giudiziaria.

² Cfr. Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media (CEPEJ (2018)15).

palmente focalizzati sulla comunicazione istituzionale e sul dovere di informazione dell'opinione pubblica. A tali profili è possibile affiancare il rapporto tra la libertà di espressione e i doveri d'ufficio.

La maggior parte di questi documenti – riconducibili alla sfera del *soft law* – sono stati adottati nell'ambito del Consiglio d'Europa, da parte del Comitato dei ministri o dai due Consigli consultivi dei giudici e dei procuratori, costituiti in seno all'organizzazione.

Si ricordino, al riguardo, le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale e al di fuori di esso Rec(2000)19³ e Rec(2012)11⁴, sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali Rec(2003)13⁵, su giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, Rec(2010)12⁶ e su una nuova nozione di media Rec(2011)7⁷.

Tra i pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) vanno menzionati il n. 7 (2005) Giustizia e società, il n. 14 (2011) Giustizia e tecnologie dell'informazione (IT) e il n. 25 (2022) sulla libertà di espressione dei giudici⁸.

Il Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE) ha invece adottato il parere n. 8 (2013) sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione⁹.

Un riferimento specifico al rilievo della comunicazione è altresì presente nella *Dichiarazione di Bordeaux: Giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica* del 2009, predisposta in seduta comune dai Gruppi di lavoro del CCJE e del CCPE¹⁰.

³ <https://www.csm.it/documents/46647/0/REC%282000%2919+it.pdf/8b7421a2-6f41-474a-bac8-e087167326f7>.

⁴ <https://rm.coe.int/16807096c5>.

⁵ <https://rm.coe.int/16805df617>.

⁶ <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>.

⁷ <https://edoc.coe.int/en/media/8019-recommendation-cmrec20117-on-a-new-notion-of-media.html>.

⁸ <https://rm.coe.int/opinion-no-25-2022-final/1680a973ef%0A%0A>.

⁹ <https://rm.coe.int/16807482d6>.

¹⁰ <https://rm.coe.int/168074779e>: «è altresì interesse della società che i mezzi di comunicazione possano informare il pubblico sul funzionamento del sistema giudiziario. Le autorità competenti dovranno fornire tali informazioni, rispettando in particolare la presunzione di innocenza degli accusati, il diritto ad un giusto processo ed il diritto alla vita privata e familiare di tutti i soggetti del processo. I giudici ed i magistrati del pubblico ministero debbono redigere, per ciascuna professione, un codice di buone prassi o delle linee-guida in ordine ai loro rapporti con i mezzi di comunicazione».

Con un taglio pratico va richiamata la Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ (2018)15)¹¹. La guida si rivolge ai tribunali e alle autorità giudiziarie responsabili dell'azione penale (pubblici ministeri e, ove esistenti, giudici istruttori) ma contiene indicazioni utili per la comunicazione in generale. L'intento è di aiutare la magistratura a gestire la comunicazione con l'opinione pubblica e i media, in particolare per quanto riguarda il funzionamento delle istituzioni giudiziarie, i casi specifici o le situazioni di emergenza. L'oggetto è quello della comunicazione esterna e non di quella interna alle istituzioni giudiziarie.

Al di fuori del Consiglio d'Europa, particolarmente interessanti sono le raccomandazioni cui giunge la Rete europea dei consigli di giustizia (*European Network of Councils for the Judiciary*, ENCJ) nel Rapporto sulla fiducia del pubblico e l'immagine della giustizia 2017-2018 sulla comunicazione "da e per" la magistratura¹².

Elemento costante dei documenti richiamati è la necessità di fornire al pubblico informazioni chiare e puntuali sul funzionamento della giustizia e sulle attività degli uffici giudiziari¹³, in conformità con i principi di trasparenza e di parità di trattamento dei media.

La comunicazione ha molti significati. Essa può riferirsi alla comunicazione al pubblico (dimensione esterna) o alla comunicazione tra giudici o con altre professioni giudiziarie (dimensione interna). Tra comunicazione interna ed esterna esiste un rapporto dialettico e una buona comunicazione interna ha un impatto su quella esterna e viceversa.

Dalla lettura dei diversi contributi è possibile ricostruire diversi scopi che la comunicazione giudiziaria assolve¹⁴. Si distinguono, tra gli altri, quello di fornire informazioni sulle attività pratiche del sistema giudiziario in casi specifici, l'affermare il ruolo della giustizia nella società e l'indipendenza delle istituzioni giudiziarie, in particolare quando questa viene messa in discussione. La comunicazione serve altresì a promuovere il rispetto per le istituzioni giu-

¹¹ <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-fr-guide-communication-crise-tribunaux-ministeres-public/16809025ff> e <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe>.

¹² <https://tinyurl.com/327ank4h>. Si vedano altresì il *Rapporto ENCJ sulla fiducia del pubblico e l'immagine della giustizia, rapporto 2019-2020 sulla comunicazione con gli altri rami del potere* e il *Rapporto ENCJ sulla fiducia del pubblico e l'immagine della giustizia, rapporto 2018-2019 sull'uso individuale e istituzionale dei social media all'interno della magistratura*.

¹³ La Magna carta dei giudici del CCJE (2010), al punto 14 afferma che «la giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario».

¹⁴ Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media (CEPEJ (2018)15).

diziarie e i loro rappresentanti, a rafforzare – o ripristinare – la fiducia del pubblico nelle istituzioni giudiziarie¹⁵, a prendere una posizione pubblica su questioni legate alla giustizia e alla società, laddove le circostanze lo giustifichino. Finalità ulteriore è quella di migliorare la comprensione del diritto da parte del pubblico e, più in generale, mantenere e migliorare l'immagine del sistema giudiziario.

Se i media, nuovi o tradizionali, svolgono un ruolo fondamentale in una società democratica, essi, nell'esercizio della loro responsabilità, devono prestare attenzione a non turbare il corso della giustizia o minare il corretto funzionamento del sistema giudiziario, la privacy e la sicurezza di tutte le persone coinvolte e, in particolare, la presunzione di innocenza dell'indagato o dell'imputato. Al riguardo, particolare attenzione va diretta a preservare la dignità delle persone vulnerabili, delle vittime, dei testimoni e dei parenti delle persone coinvolte nel procedimento penale. Questo, tuttavia, non deve precludere la possibilità di fornire informazioni nell'interesse pubblico. Stante la necessità di comunicare, nella Guida della CEPEJ si sottolinea che giornalisti dovrebbero essere visti come partner, non come avversari. Importante, pertanto, stabilire un quadro e delle condizioni per le interazioni delle istituzioni giudiziarie con i media.

In tale contesto, risulta essenziale il bilanciamento tra principi e diritti concorrenti, quali la libertà di espressione e di stampa, il diritto alla riservatezza, il diritto all'informazione, il principio di trasparenza, il diritto alla vita privata e alla dignità, nonché la riservatezza nelle inchieste, la presunzione di innocenza, la parità delle armi, i diritti della difesa e il diritto a un giusto processo¹⁶. Particolarmente delicato è il ruolo dell'ufficio del pubblico ministero, soprattutto nella fase delle indagini¹⁷, nel rispetto del principio della presunzione di innocenza, parte integrante del diritto a un processo equo¹⁸.

¹⁵ ENCJ, *Rapporto sulla fiducia del pubblico e l'immagine della giustizia, 2017-2018, sulla comunicazione da e per la magistratura*.

¹⁶ V. parere CCPE n. 8 (2013).

¹⁷ Nel parere CCPE n. 8 (2013) si sottolinea come nei rapporti con i media, il pubblico ministero dovrebbe prendere in considerazione di adottare sia un "approccio reattivo" (*reactive approach*), rispondendo così alle richieste dei media, che un "approccio proattivo" (*proactive approach*), informando di sua iniziativa i media in merito ad un evento di natura giudiziaria. Cfr., altresì, le raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale e al di fuori di esso Rec(2000)19 e Rec(2012)11. Indicazioni specifiche, riguardo al settore penale, in merito alla comunicazione sui procedimenti in corso e a quella di emergenza vengono fornite anche nella guida CEPEJ.

¹⁸ Secondo la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali Rec(2003)13, le opinioni e le informazioni relative ai procedimenti penali in corso devono essere comunicate

Se la comunicazione assolve a una pluralità di scopi, si ravvisa la necessità di un approccio sistematico. Nel Rapporto ENCJ si suggerisce di adottare una strategia di comunicazione globale, che dovrebbe applicarsi non solo ai membri dei Consigli di giustizia, ai presidenti e ai loro portavoce (e ad altre istituzioni all'interno del sistema giudiziario), ma a ogni singolo giudice e membro del personale giudiziario. Sul punto, si sottolinea che una strategia più intensa è necessaria se la fiducia del pubblico nel sistema giudiziario è inferiore alla media, in calo o instabile.

L'adozione di una strategia generale sulla comunicazione si rinviene anche nella Guida della CEPEJ, ove si fa riferimento all'opportunità di definire i messaggi che la magistratura desidera trasmettere al pubblico, di concentrarsi sulle informazioni relative all'attività giudiziaria nel suo complesso, di prendere in considerazione l'uso di tutti i mezzi di comunicazione disponibili e definire il pubblico di riferimento per ogni tipo di comunicazione.

Riguardo ai soggetti chiamati a comunicare, la determinazione di chi può e deve essere responsabile, a nome dell'istituzione giudiziaria, della comunicazione con il pubblico e i media dipende dallo scopo della comunicazione prevista, ma anche dalle circostanze specifiche¹⁹.

Sotto questo profilo, accanto ai Consigli di giustizia²⁰, è possibile distinguere le associazioni di categoria, gli uffici giudiziari e i singoli magistrati²¹.

Le associazioni professionali²² dei giudici e/o dei pubblici ministeri possono comunicare su argomenti generali riguardanti la giustizia, il richiamo ai principi fondamentali (indipendenza della magistratura, presunzione di innocenza, ecc.). Possono anche svolgere un ruolo importante nella difesa dei tribunali, delle procure e/o dei singoli magistrati che vengono pubblicamente chiamati in causa.

Le corti possono comunicare la loro organizzazione, il loro funzionamento e le loro attività. Possono anche prendere posizione su situazioni di interesse specifico. Nel caso di procedimenti in corso, la possibilità di diffondere informazioni è limitata. Gli stessi principi si applicano ai pubblici ministeri, che

o diffuse attraverso i media solo se ciò non pregiudica la presunzione di innocenza dell'indagato o dell'imputato.

¹⁹ Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media (CEPEJ (2018)15).

²⁰ Su cui, parere n. 24 (2021) del CCJE, *Evoluzione dei Consigli di Giustizia e loro ruolo nei sistemi giudiziari indipendenti e imparziali* <https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje-it/1680a6d620>.

²¹ Guida alla comunicazione dei tribunali e delle procure con il pubblico e i media (CEPEJ (2018)15).

²² Sul ruolo delle associazioni di giudici a sostegno dell'indipendenza della giustizia si v. il parere n. 23 del CCJE (2020) <https://rm.coe.int/opinion-ccje-no-23-italian/1680a55cc6>.

– secondo la guida della CEPEJ – hanno tuttavia una maggiore libertà di comunicazione sui procedimenti in corso. Se i pubblici ministeri possono informare il pubblico nel corso del procedimento quando la situazione lo giustifica, i singoli giudici dovrebbero astenersi²³ dal commentare pubblicamente i procedimenti di cui sono responsabili. I giudici e i pubblici ministeri possono essere chiamati a intervenire nel dibattito pubblico su altre questioni.

Secondo le raccomandazioni dell'ENCJ, la magistratura dovrebbe sviluppare strumenti di comunicazione, guide di buone pratiche con gli altri rami del potere, gli altri professionisti del diritto e protocolli per trattare con coloro che sono considerati gli attori più influenti in termini di promozione della fiducia pubblica e dell'immagine della giustizia.

ENCJ, inoltre, raccomanda di realizzare periodicamente (almeno ogni tre anni) in ciascun paese indagini sulla fiducia del pubblico, identificando le parti interessate (il pubblico in generale, gli utenti degli uffici giudiziari, i professionisti del diritto, i giudici e il personale giudiziario). A tali indagini quantitative dovrebbe seguire una ricerca qualitativa, ad esempio organizzando tavole rotonde, focus group o consultazioni formali con le principali categorie di portatori di interesse. I risultati di queste indagini dovrebbero essere utilizzati per sviluppare strategie di comunicazione e le magistrature dovrebbero pubblicare indagini sulla fiducia del pubblico²⁴.

Questo profilo è presente anche nella guida della CEPEJ, ove si sottolinea come le autorità giudiziarie dovrebbero essere in grado di farsi un'idea precisa della propria immagine mediatica e del modo in cui le proprie comunicazioni sono percepite e trattate dai media e, nel caso dei social media, dal pubblico. A tal fine, nei limiti delle loro possibilità, si evidenzia l'eventualità di compilare rassegne stampa e realizzare indagini e sondaggi d'opinione.

Riguardo ai mezzi di comunicazione²⁵, i documenti richiamano il ruolo in-

²³ Riguardo ai singoli appartenenti alla magistratura, la guida della CEPEJ sottolinea che giudici e pubblici ministeri godono generalmente della libertà di espressione ma che, tuttavia, la libertà di espressione dei giudici, quando si presentano o sono presentati in tale veste, è limitata dal loro status speciale (segreto d'ufficio, doveri generali di riservatezza e dignità).

²⁴ Secondo ENCJ, la magistratura dovrebbe utilizzare il monitoraggio dei media per fornire una sintesi delle informazioni rilevanti relative al sistema giudiziario e per valutare e identificare le tendenze relative alle informazioni pubblicate o discusse dai media, per valutare e analizzare i riflessi positivi e negativi del sistema giudiziario sulla stampa al fine di affrontare le questioni ricorrenti.

²⁵ La guida della CEPEJ passa in esame i mezzi di comunicazione a disposizione delle autorità giudiziarie, distinguendo:

- comunicato stampa: utilizzato per fornire a molte persone, in linea di massima contemporaneamente, le informazioni che le autorità giudiziarie intendono diffondere;
- conferenza stampa (briefing con la stampa): consente anche un'interazione immediata con i rappresentanti dei media;

dispensabile svolto dalle nuove tecnologie²⁶ e dai social media²⁷, tra i mezzi di comunicazione più diffusi e utilizzati, che rispondono pertanto alle aspettative e alle preferenze del pubblico. Importante, tuttavia, il richiamo alla necessità di prestare particolare attenzione alle esigenze delle persone che non sono in grado di utilizzare le tecnologie informatiche²⁸. Ai rapporti tra Giustizia e tecnologia dell'informazione è specificamente dedicato il parere CCJE n. 14 (2011), ove si incoraggia l'uso di tutti i mezzi di informazione per promuovere il ruolo del sistema giudiziario nel garantire lo stato di diritto, e il parere CCJE n. 26 (2023) sull'uso delle moderne tecnologie nel settore giudiziario²⁹.

Qualunque sia il mezzo prescelto, la comunicazione delle autorità giudiziarie deve soddisfare le esigenze delle autorità e le aspettative percepite e presunte dei media e del pubblico, essere tempestiva, adeguata al pubblico di riferimento e distinguersi per la sua qualità (verità dei fatti, obiettività, chiarezza, assenza di speculazioni).

Si comprende, dunque, che per una corretta comunicazione risulta fonda-

– intervista concessa a un giornalista da un giudice, un procuratore o un portavoce: il giudice o il portavoce può richiedere, come condizione per l'intervista, di poter controllare le citazioni fatte prima della pubblicazione; ogni organo giudiziario dovrebbe definire la cerchia di persone autorizzate ad accettare interviste; la comunicazione deve essere adattata al tipo di media interessato;

– risposte scritte a domande scritte: le regole interne devono definire le competenze e i processi da seguire per queste risposte;

– sito web: organizzazione e attività dell'ente; prossime audizioni ed eventi; altre notizie sull'ente;

– social media: consentono un contatto diretto con un pubblico molto ampio, in particolare con i giovani;

– conferenze e dibattiti pubblici su temi legati alla giustizia;

– messaggi filmati: per informare il pubblico sull'attività giudiziaria in generale o su aspetti specifici di tale attività; trasmessi in televisione o su Internet (YouTube);

– per informazioni generali sull'attività giudiziaria: documentazione a disposizione del pubblico, sportelli informativi, giornate aperte;

– trasmissione di specifiche udienze o decisioni giudiziarie.

²⁶ Il CCJE raccomanda, accanto alla distribuzione di materiale stampato, l'apertura di siti Internet sotto la responsabilità dei tribunali e che almeno tutte le sentenze della Corte Suprema e di altri importanti tribunali siano accessibili gratuitamente attraverso i siti Internet, adottando misure appropriate per proteggere la privacy delle persone interessate, in particolare delle parti e dei testimoni. Il parere CCPE n. 8 (2013) raccomanda di usare le nuove tecnologie dell'informazione, compresi i siti web del pubblico ministero e delle singole procure, per fornire informazioni tempestive al pubblico sulle attività del pubblico ministero.

²⁷ Rapporto ENCJ 2017-2018.

²⁸ Cfr. parere CCJE n. 14(2011), <https://rm.coe.int/168074816b>.

²⁹ <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-26-2023-final/1680adade7>.

mentale la formazione non solo degli addetti alla comunicazione ma di tutto il personale giudiziario³⁰ e amministrativo³¹.

Altro elemento costante è l'introduzione di uffici³² o di squadre ("team")³³ dedicati alla comunicazione e di figure deputate a tenere i rapporti con i media (portavoce o responsabile delle pubbliche relazioni) anche con la partecipazione di professionisti dell'informazione³⁴.

³⁰ Il parere n. 7(2005) CCJE raccomanda che «A.5. I giudici dovrebbero avere l'opportunità di seguire una formazione specifica sulle relazioni con il pubblico e i tribunali dovrebbero disporre di personale specificamente incaricato di tenere i contatti con gli organismi educativi», mentre il parere n. 8 (2013) CCPE chiarisce che «laddove i procuratori abbiano dei rapporti diretti con i media, sarebbe opportuno fornire loro una formazione nel campo della comunicazione, in modo da garantire un'adeguata informazione». Secondo la guida della CEPEJ, le istituzioni giudiziarie dovrebbero ricercare e offrire a giudici e pubblici ministeri una formazione adeguata in materia di competenze comunicative nell'ambito della loro formazione iniziale e continua.

³¹ Rapporto ENCJ 2017-2018.

³² Secondo il parere n. 7 (2005) CCJE è auspicabile la creazione di servizi di accoglienza e comunicazione nei tribunali nonché lo sviluppo di servizi di accoglienza e comunicazione nei tribunali, sotto la supervisione dei giudici, dovrebbe essere incoraggiato al fine di contribuire a una migliore comprensione dell'attività giudiziaria da parte dei media.

³³ Rapporto ENCJ 2017-2018.

³⁴ Nel Rapporto ENCJ 2017-2018, si raccomanda di nominare come portavoce giudici o procuratori formati in materia di comunicazione e di dotarsi di un dipartimento specializzato che si avvalga di professionisti della comunicazione, sotto la guida del giudice/procuratore incaricato dei rapporti con la stampa. Dovrebbero essere previsti protocolli in caso di disaccordo tra il giudice/procuratore incaricato dei rapporti con la stampa e i vertici del Consiglio/Corte/Ufficio del procuratore.

Anche la guida della CEPEJ mette in evidenza la necessità di una organizzazione professionale della comunicazione al fine di garantire la trasmissione di messaggi coerenti e l'accessibilità delle informazioni per i media. Viene quindi suggerita l'individuazione di un portavoce, una persona con formazione giornalistica o un giudice o un pubblico ministero specializzato, con una riduzione del carico di lavoro. In tal modo, affidando al portavoce in linea di massima tutte le comunicazioni per l'organo giudiziario a cui appartiene si assicura una comunicazione proattiva e reattiva, regolare, accurata, sufficiente, coerente e appropriata e si sollevano i membri della magistratura dai compiti di comunicazione. Attraverso la nomina di un responsabile è possibile individuare esigenze specifiche di comunicazione. Il portavoce, inoltre, dovrebbe garantire un trattamento equo ai vari giornalisti (principio di parità tra i media), assicurando, se del caso, il coordinamento delle informazioni con gli altri servizi, organismi e persone interessate, mantenendo contatti regolari con i giornalisti che seguono abitualmente l'attività giudiziaria, nonché con i giudici o i pubblici ministeri del suo dipartimento, con il dovere di riferire direttamente al magistrato responsabile dell'organo giudiziario interessato (presidente del tribunale, procuratore capo).

2. La libertà di espressione dei giudici

Il tema dei rapporti tra comunicazione e informazione è strettamente correlato a quello della libertà di espressione, cui è dedicato il parere n. 25 (2022) del CCJE. Il testo contiene una serie di raccomandazioni ai giudici di tutta Europa su come esercitare il loro diritto alla libertà di espressione sia all'interno che all'esterno del tribunale, compresi i media e i social media.

Il parere rileva che i giudici godono del diritto alla libertà di espressione come qualsiasi altro cittadino. Tuttavia, nell'esercizio di questo diritto, devono tenere presente le loro specifiche responsabilità e i loro doveri nella società, oltre agli obblighi di segreto professionale legati al loro ruolo giudiziario. Il CCJE ritiene che i giudici debbano essere moderati nell'esprimere i propri punti di vista e le proprie opinioni in qualsiasi circostanza in cui, agli occhi di un osservatore ragionevole, la loro dichiarazione potrebbe compromettere la loro indipendenza o imparzialità, la dignità del loro ufficio o mettere a repentaglio l'autorità della magistratura. In particolare, devono astenersi da commenti sul merito dei casi di cui si occupano. I giudici devono inoltre preservare la riservatezza dei procedimenti.

Come principio generale, i giudici devono evitare di essere coinvolti in controversie pubbliche. Anche nei casi in cui è consentita la loro appartenenza a un partito politico o la loro partecipazione a dibattiti pubblici, è necessario che i giudici si astengano da qualsiasi attività politica che possa compromettere la loro indipendenza o imparzialità, o la reputazione della magistratura.

Il parere mette altresì in evidenza che ogni qualvolta la democrazia e lo Stato di diritto sono minacciati, ogni giudice ha il dovere di esprimersi in difesa dell'indipendenza giudiziaria e dell'ordine costituzionale, anche su questioni politicamente sensibili. I giudici che parlano a nome di un consiglio o di un'associazione giudiziaria dovrebbero godere di un livello di protezione più elevato. Si sottolinea, inoltre, che i singoli giudici – così come i Consigli e le associazioni giudiziarie – hanno il “dovere etico” di spiegare al pubblico il sistema giudiziario, il funzionamento della magistratura e i suoi valori, al fine di promuovere e preservare la fiducia del pubblico nell'attività giudiziaria.

I giudici devono essere consapevoli dei vantaggi e dei rischi della comunicazione mediatica. A tal fine, la magistratura dovrebbe fornire ai giudici una formazione che li educhi all'uso dei media, che possono essere utilizzati come un eccellente strumento di sensibilizzazione del pubblico. Allo stesso tempo, occorre sensibilizzare i magistrati sul fatto che, quando si pubblica sui social media, tutto ciò che viene condiviso online diventa permanente, anche dopo averlo cancellato, e può essere liberamente interpretato o addirittura estrapolato dal contesto. Gli pseudonimi non coprono i comportamenti online non etici. I giudici devono astenersi dal pubblicare qualsiasi cosa che possa compromet-

tere la fiducia del pubblico nella loro imparzialità o che sia in conflitto con la dignità del loro ufficio o della magistratura.

Le regole o i codici di condotta riguardanti la portata della libertà di espressione dei giudici e le eventuali limitazioni al suo esercizio dovrebbero essere redatti dai giudici stessi o dalle loro associazioni giudiziarie.

3. L'uso dei social media da parte della magistratura

L'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei giudici è tema oggetto di ampio dibattito in altri sistemi giudiziari. La letteratura registra un'ampia produzione di pareri e di codici di condotta³⁵.

Tra i documenti internazionali vanno richiamati il rapporto sull'uso individuale e istituzionale dei social media nella magistratura, adottato dall'assem-

³⁵ In Italia si veda per i giudici amministrativi la delibera del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa del 25 marzo 2021 <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/delibera-sull-uso-dei-mezzi-di-comunicazione-elettronica-e-dei-social-media-da-parte-dei-magistrati-amministrativi-consiglio-di-presidenza-della-giust> su cui G. GRASSO, *Libertà di espressione e regole di condotta: l'uso responsabile dei social media da parte della magistratura*, in *Foro it.*, 2021, III, c. 313 ss.

Tra i diversi documenti elaborati in Europa: *Direction des services judiciaires, Ministère de la Justice, Du bon usage des réseaux sociaux à titre privé. Conseils pour une utilisation éclairée et responsable*, 2017; *Judiciary of England and Wales, Guide to Judicial Conduct*, 2020; *The Union of Judges of the Czech Republic, Six conclusions with regards to the use of social media by judges*, 2017; *Iberoamerican Commission on Judicial, Uso ético de las redes sociales. Recomendación de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial*, 2015.

Vasta è altresì la produzione negli Stati Uniti. Un articolo in due parti, che analizza i pareri e le decisioni disciplinari sui social media e l'etica giudiziaria negli Stati Uniti, è stato pubblicato da C. GRAY, *social media and judicial ethics: Part 1*, in *Judicial Conduct Reporter*, vol. 39, n. 1, 2017, https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0015/15513/jcr_spring_2017.pdf, e *social media and judicial ethics: Part 2*, id., vol. 39, n. 2, 2017, mentre un aggiornamento al 2020 degli stessi temi è apparso in *social media and Judicial Ethics Up-date*, https://www.ncsc.org/_data/assets/pdf_file/0025/37564/SocialMediaandJudicialEthics-Update-nov-2020.pdf. Sul tema, in passato, v. P. SAMMARCO-L. GUIDOBALDI, *L'amicizia tra giudice e avvocato nei social network* (nota a State jurisdictions [Usa] Florida 17 novembre 2009, *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Diritto comparato*, n. 553), in *Dir. informazione e informatica*, 2010, p. 505.

Testi di disciplina sono presenti anche in altre aree geografiche: Supreme Court, *Office of the Court Administrator, All Judges and court personnel of first and second level court*, OCA Circular n. 173-2017, Proper use of social media, 2017, Philippines; Chief Justice Allsop, *Federal Court of Australia, Guidelines for Judges about using electronic social media*, 6 December 2013, Australia; Council of Notables, Costa Rica Judicial System, *Uso de redes sociales, Recomendación 1-2015, Conclusion 3*; The Brazilian Magistrates Association, *Manual for the Magistrates' Use of social media*, 2017, Brazil; South Africa *Judicial Conduct Committee*, 13 February 2017.

blea generale della Rete europea dei consigli di giustizia il 10 giugno 2020³⁶ e le Linee guida non vincolanti sull'uso dei social media da parte dei giudici³⁷, pubblicate dalla Rete mondiale per l'integrità della giustizia, promossa nell'ambito delle attività dell'ufficio delle Nazioni unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC).

Il documento dell'ENCJ, accanto alla comunicazione istituzionale, dedica la sua analisi all'uso dei social da parte dei singoli magistrati, sottolineando, in particolare, la necessità che i Consigli di giustizia prestino attenzione alle comunicazioni dei giudici e dei pubblici ministeri che interagiscono con gli operatori del settore attraverso canali non formali. Se ciò può comportare dei rischi, potendo avere un impatto sulle relazioni tra i poteri dello Stato, sollevando questioni etiche, non di meno i canali informali possono preparare e sostenere un successivo dialogo costruttivo. A tal fine, si evidenzia come i singoli giudici dovrebbero ricevere linee guida e regole etiche per la comunicazione. I giudici dovrebbero acquisire la consapevolezza di essere responsabili di qualsiasi cosa dicano, anche se comunicano in modo non formale, richiamando il documento la necessità di un equilibrio tra la libertà di espressione e le regole etiche. Accanto all'opportunità di un raccordo con le associazioni giudiziarie dei singoli paesi, allo scopo di aumentare l'efficacia derivante da un'azione congiunta, il rapporto richiama l'importanza della formazione su questi temi.

Anche le linee guida definite dalla Rete mondiale per l'integrità della giustizia³⁸ sottolineano la necessità di trovare un punto di equilibrio tra i valori coinvolti, dati i rischi ma anche le opportunità derivanti dall'uso dei social media da parte della magistratura. In un'epoca in cui la partecipazione alla vita sociale dei magistrati include la possibilità di essere coinvolti in attività online, il documento sottolinea come alla magistratura non dovrebbe essere proibita un'adeguata partecipazione ai social media. Tuttavia, l'interesse pubblico in tale coinvolgimento deve essere bilanciato con la necessità di mantenere la fiducia della collettività nella magistratura, il diritto a un giusto processo, così come l'imparzialità, l'integrità e l'indipendenza del sistema giudiziario nel suo complesso.

³⁶ <https://tinyurl.com/385x3k7>.

³⁷ *Non-Binding Guidelines on the Use of Social Media by Judges, developed by the Global Judicial Integrity Network of UNODC*, <https://tinyurl.com/2p894hea> e *Discussion Guide: The Use of Social Media by Judges, developed by the Global Judicial Integrity Network of UNODC*, <https://tinyurl.com/3pb7zcy4>.

³⁸ Il testo è il frutto di un articolato percorso di approfondimento, che ha visto la realizzazione di sondaggi tra giudici, altri operatori del settore di tutto il mondo e il lavoro di un gruppo di esperti.

In tal senso, i giudici dovrebbero avere una comprensione generale del fenomeno dei social media, indipendentemente dal fatto che ne facciano uso, e dovrebbero ricevere una formazione specifica sui benefici, gli svantaggi e i rischi associati sia al loro uso personale, sia all'uso da parte dei loro familiari, amici stretti e del personale giudiziario. Accanto ai benefici legati all'utilizzo istituzionale dei social da parte degli uffici giudiziari, in circostanze appropriate³⁹, raccomandazioni specifiche, rivolte all'uso personale, sono dedicate alla questione dell'identificazione dei giudici sui social media, alle amicizie e alle relazioni, agli aspetti legati alla riservatezza e alla sicurezza, nonché alla formazione su questi temi, con particolare attenzione ai magistrati appena nominati.

Se sull'uso di pseudonimi non è stato raggiunto un consenso, non raccomandando né proibendo il loro impiego, le linee guida prescrivono l'opportunità di una continenza nelle forme e nei contenuti dei messaggi divulgati, tenuto conto dei principî di dignità, imparzialità ed equità giudiziaria che si applicano anche alle comunicazioni sui social media. In tal senso, al di là di opinioni che possano compromettere l'immagine della magistratura, le linee guida sottolineano come i giudici non dovrebbero impegnarsi in scambi su piattaforme di social media o servizi di messaggistica con le parti, i loro rappresentanti o il pubblico in generale su casi che sono stati o che possono essere portati alla loro cognizione. Altrettanta cautela dovrebbe essere dimostrata nel «seguire» o nel mostrare di «gradire» certi gruppi di sostegno, campagne o commentatori quando la loro associazione potrebbe minare la fiducia del pubblico nell'imparzialità del giudice o della magistratura in generale, così come dovrebbe essere inibita la promozione, diretta o indiretta, di propri o altrui interessi finanziari o commerciali.

Sul tema delle amicizie e sulle relazioni, il testo raccomanda di esercitare la dovuta cautela. Si prescrive, in tal senso, di monitorare periodicamente gli account sui social media, passati e presenti, rivedere i contenuti e le relazioni, se necessario, giungendo a cancellare e/o bloccare i follower, amici, ecc. quando l'inosservanza di ciò creerebbe ragionevolmente un'apparenza di pregiudizio o di parzialità. I giudici dovrebbero evitare di accettare o inviare richieste di amicizia alle parti o ai loro rappresentanti legali, e avere con loro qualsiasi altra interazione sui social media. Lo stesso vale per i testimoni o le altre persone conosciute che siano interessate dal giudizio. I giudici dovrebbero essere formati su come informare le loro famiglie, gli amici più stretti, il personale

³⁹ In cui la comunicazione può costituire uno strumento prezioso per promuovere questioni di: a) accesso alla giustizia; b) amministrazione della giustizia, in particolare efficienza e tempestività giudiziaria; c) responsabilità; d) trasparenza; e) fiducia pubblica nei tribunali e negli organi giudiziari, rispetto e comprensione degli stessi.

del tribunale, sugli obblighi etici di un giudice e su come l'uso dei social media possa minare il rispetto di tali obblighi.

Indipendentemente dalle opzioni di configurazione sulla riservatezza, le linee guida raccomandano che i magistrati non facciano commenti o adottino una condotta che potrebbe essere imbarazzante o inappropriata se divenisse di dominio pubblico. Altrettanta consapevolezza deve sussistere in relazione ai rischi e all'opportunità di condividere informazioni personali sui social media. Che li usino o meno, i giudici dovrebbero inoltre prestare attenzione al loro comportamento in pubblico, poiché foto o registrazioni, attraverso tali mezzi di comunicazione, possono essere effettuate e poi diffuse rapidamente.

4. L'esperienza francese nella comunicazione giudiziaria

Tra le varie esperienze in tema di comunicazione giudiziaria va menzionata quella francese⁴⁰, da cui si è partiti per elaborare questo testo della Scuola superiore della magistratura.

Nel novembre 2011 il Ministero della giustizia francese ha diffuso a tutti i magistrati un documento su *Communication judiciaire et relations presse. Guide pratique pour les magistrats*⁴¹. La guida è stata aggiornata nel 2012 e nel 2014.

La guida sottolinea che qualsiasi intervento di un membro della magistratura in un contesto professionale fa necessariamente parte della comunicazione istituzionale. Ogni membro della magistratura che comunica rappresenta dunque l'istituzione. Che si tratti del presidente del tribunale o di altro ufficio giudiziario, di un membro della procura, di un magistrato in udienza o di un magistrato che ha accettato di rispondere a una richiesta dei media, di un uditore giudiziario o del personale della cancelleria che rilascia un'intervista, ciò che dice è pubblico. La loro immagine e le loro parole sono quelle del sistema giudiziario. La comunicazione istituzionale si svolge spesso all'interno dei tribunali ed è veicolata dai media: educazione alla cittadinanza, giornate di porte aperte, relazioni con la stampa che sfociano in una serie di ritratti sulla stampa quotidiana regionale o in dibattiti organizzati per il grande pubblico. Tali iniziative contribuiscono a migliorare l'immagine e la comprensione dell'istituzioni.

Questo documento – dal carattere operativo, con indicazioni sugli aspetti organizzativi e la logistica, sulla predisposizione dei comunicati stampa e la

⁴⁰ E. JEULAND-A. SOTIROPOULOU, *The Role of Communication in the French Judicial System*, <https://pdfs.semanticscholar.org/92ab/269c48bb0de4431f6eb736aaba72e64d5a55.pdf>.

⁴¹ Ministère de la justice, Direction des services judiciaires, *Communication judiciaire et relations presse. Guide pratique pour les magistrats*, 2011.

tenuta delle conferenze stampa, sulle tecniche di intervista, nonché sul linguaggio – non intende proporre regole vincolanti, ma aiutare i magistrati nelle loro relazioni con i media, nella quotidianità e nelle situazioni di emergenza. Tutti i principi enunciati hanno eccezioni e ciascun suggerimento richiede di essere adattato alla situazione concreta.

Sul tema della comunicazione va menzionato anche il contributo della Scuola francese della magistratura (ENM), che ha di recente pubblicato un testo dal taglio teorico-pratico sulla Comunicazione interna ed esterna delle giurisdizioni⁴² destinato alla formazione giudiziaria e una dettagliata bibliografia di riferimento sul tema “Giustizia e media”⁴³. Il testo sulla comunicazione riprende le buone pratiche sviluppate in alcuni dei documenti dedicati al tema dal Ministero della giustizia e dall’ENM, tenendo conto delle domande più frequenti poste dai magistrati in formazione.

Nel Rapporto del gruppo di lavoro sulla presunzione di innocenza, intitolato *La presunzione di innocenza: una sfida per lo Stato di diritto*, presentato al Ministro della giustizia nell’ottobre 2021⁴⁴ si sottolinea un altro aspetto importante, cioè che la comunicazione istituzionale non riguarda solo i pubblici ministeri, né può essere limitata alla sola materia penale, in occasione di fatti di cronaca o di casi più emblematici che vengono ripresi dai media. In questo modo, si sottolinea, si rischia di offrire un’immagine falsa e frammentata dell’azione della giustizia. Per adattare questa comunicazione, renderla più visibile e soprattutto più efficace, è importante creare una squadra intorno al magistrato, dedicata alla comunicazione, alla presa di parola e all’uso dei social network. I membri della magistratura sono ancora soggetti a una pressione mediatica eccessiva e si trovano spesso ad affrontare da soli queste tre domande: dobbiamo comunicare? Come comunicare? Quando comunicare?

Sulla comunicazione esterna, in Francia, i rapporti tra il sistema giudiziario e la stampa sono affidati principalmente ai pubblici ministeri. Prima dell’adozione della legge 22 dicembre 2021, n. 1729 sulla fiducia nella magistratura⁴⁵, l’art. 11 del codice di procedura penale stabiliva che salvo che la legge non disponga diversamente e fatti salvi i diritti della difesa, il procedimento durante le indagini è segreto. Qualsiasi persona coinvolta in questi procedimenti è tenuta al segre-

⁴² Y. BADR, *La communication interne et externe des juridictions*, réalisé, ENM (FC), 2022.

⁴³ *Justice et medias*, 2023, <https://tinyurl.com/4mnh6w98>.

⁴⁴ *Rapport du groupe de travail sur la présomption d’innocence présidé par Elisabeth Guigou intitulé “La présomption d’innocence: un défi pour l’Etat de droit” et remis en octobre 2021 au garde des sceaux*, <https://tinyurl.com/3rb8pxmh>.

⁴⁵ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l’institution judiciaire, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044545992>.

to professionale alle condizioni e alle sanzioni previste dagli artt. 226-13 e 226-14 del codice penale francese. Tuttavia, per evitare la diffusione di informazioni incomplete o inesatte o per porre fine a un turbamento dell'ordine pubblico, il pubblico ministero può, d'ufficio e su richiesta del giudice istruttore o delle parti, rendere pubbliche informazioni oggettive tratte dal procedimento che non includono alcuna valutazione del merito delle accuse contro gli imputati. Tutte le persone coinvolte nell'indagine o nell'inchiesta sono dunque tenute al segreto professionale, ad eccezione del pubblico ministero a determinate condizioni.

La legge n. 1729/2021 aggiunge la possibilità per il pubblico ministero di parlare pubblicamente di un caso oggetto di indagine o inchiesta se «qualsiasi altro imperativo di ordine pubblico lo giustifica», con la possibilità di coinvolgere «direttamente o per il tramite di un ufficiale di polizia giudiziaria che agisce con il suo accordo e sotto la sua supervisione».

Nessun articolo menziona la comunicazione dei presidenti delle corti, anche se questa funzione è stata ritenuta fondamentale dal *Conseil supérieur de la magistrature*. Nel parere del 24 settembre 2021⁴⁶ si afferma l'importanza di sviluppare e attuare una politica di comunicazione con un duplice obiettivo: informare i cittadini sulla realtà del sistema giudiziario e sulle sue risorse, nonché sulle regole che lo governano e su quelle che deve rispettare; rispondere alle affermazioni inesatte o addirittura fuorvianti che mettono in discussione l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario e la gestione dei casi sottoposti ad esso.

Poiché tale politica di comunicazione dovrebbe essere essenzialmente di competenza dei presidenti delle corti, il Consiglio propone che la comunicazione giudiziaria istituzionale sia rafforzata, strutturata e professionalizzata mediante la nomina, da parte del presidente e del procuratore della Repubblica di ogni tribunale, di un giudice portavoce, appositamente formato a questo scopo, e la messa a disposizione in ogni tribunale di un responsabile della comunicazione professionale; la devoluzione formale del potere di comunicare a fini di istruzione, chiarimento, rettifica o persino di difesa di un giudice ai presidenti dei tribunali, al fine di abbandonare il sistema previsto dall'art. 11 c.p.p., che conferisce una sorta di esclusività ai pubblici ministeri; armonizzare le pratiche di comunicazione, che variano molto da un tribunale all'altro o da una giurisdizione all'altra, attraverso un "piano generale di comunicazione" elaborato a livello ministeriale.

⁴⁶ Avis du Conseil supérieur de la magistrature du 24 septembre 2021 et remis au Président de la République, <https://tinyurl.com/3p4dt66z>.

Interessi e valori in gioco

Pietro Curzio

Sommario: 1. Comunicazione e responsabilità. – 2. Comunicazione all'interno del sistema giudiziario. – 3. Comunicazione all'esterno. – 4. Comunicazione e motivazione. – 5. Diritto d'informazione e libertà di stampa. – 6. Equilibri complessi. – 7. La Costituzione. – 8. Le fonti europee. – 9. Dinamicità del bilanciamento. – 10. Conclusioni.

1. Comunicazione e responsabilità

Il verbo comunicare deriva dal termine latino *commune*, che nasce dalla fusione di *cum* (insieme) e *munis* (ufficio, dovere, funzione). L'etimologia greca viene ricondotta alla parola *κοινός*, aggettivo che significava, riferito alle cose, comune, appartenente a tutti, e quindi pubblico (l'aggettivo sostantivato *τὰ κοινά* indicava l'autorità pubblica, il governo, lo Stato).

Quindi, alla radice del comunicare vi è l'atto di mettere qualcosa in comune ed una componente pubblica, implicante autorità e responsabilità.

I magistrati, che sono una espressione dello Stato, hanno il dovere di comunicare nel modo più corretto ed equilibrato possibile.

È un equilibrio non facile da raggiungere e mantenere, perché è necessario bilanciare una molteplicità di esigenze, valori e principi.

Il discorso si articola diversamente a seconda che la comunicazione sia interna od esterna al sistema giudiziario ed a seconda degli interlocutori.

2. Comunicazione all'interno del sistema giudiziario

All'interno del sistema giudiziario la comunicazione mira fundamentalmente a soddisfare esigenze di coordinamento e coerenza.

Il principio costituzionale per il quale il giudice è soggetto solo alla legge non deve essere inteso in senso autoreferenziale. Il rapporto diretto con la disposizione legislativa, immune da condizionamenti interni ed esterni, non im-

plica che il magistrato debba agire in totale solitudine e prescindendo dai comportamenti e dalle scelte degli altri componenti della istituzione di cui è parte.

Questo vale per i componenti dell'ufficio del pubblico ministero che è organo impersonale, ma vale anche per i giudici, i quali, monocratici o collegiali che siano, devono tener conto delle decisioni e dei comportamenti degli altri giudici, a cominciare da quelli che compongono il medesimo ufficio.

Il magistrato deve considerarsi sempre parte di un sistema al servizio della giustizia e dei cittadini che compongono il popolo italiano, in nome del quale ogni decisione viene emessa.

L'indipendenza della magistratura non è un privilegio dei magistrati, ma è funzionale a garantire al cittadino un giudice terzo ed imparziale. Essa non solo non contrasta, ma si coniuga con il dovere del giudice di essere pienamente informato di quanto è stato già deciso e di quanto deve essere deciso. Il singolo giudice potrà discostarsi dai precedenti, ma dovrà farlo consapevolmente e motivando le ragioni del dissenso e del cambio di orientamento.

Viola il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge la situazione di uffici in cui un medesimo problema viene risolto in modo diverso dai vari giudici non per consapevole e motivata dialettica nella interpretazione ed applicazione della legge, ma per mera disinformazione, semplicemente perché un giudice non sa come ha deciso il giudice della stanza accanto.

Perché tutto ciò non accada è necessario che gli uffici giudiziari comunichino tra di loro e al loro interno.

Una norma di grande rilievo sistematico è l'art. 47-*quater* dell'ordinamento giudiziario che affida al presidente di sezione l'incarico di curare lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione.

Di grande rilievo è la parte dell'ordinamento giudiziario sulla costituzione all'interno della Corte di Cassazione dell'ufficio del ruolo e del massimario, volto a consentire alla Corte stessa, ma anche ai giudici di merito e ad un pubblico ben più ampio, di avere un quadro preciso della giurisprudenza della Cassazione. Il sistema è stato negli ultimi decenni rafforzato con la creazione e l'implementazione del Centro Elettronico di documentazione, strumento la cui consultazione è indispensabile per lo svolgimento consapevole dell'attività giurisdizionale, eventualmente insieme all'utilizzazione di altre banche dati private.

Qualsiasi sistema deve avere memoria di sé, consapevolezza di ciò che ha fatto in precedenza. È la premessa necessaria non solo per agire con coerenza, ma anche per evolversi. L'innovazione non può prescindere.

Quale che sia lo strumento per comunicare il principio cardine è che le informazioni debbono circolare in maniera fluida e costante all'interno dell'ordine giudiziario, che deve pensarsi e proporsi come sistema.

3. Comunicazione all'esterno

Questo patrimonio di cognizioni deve poi essere reso disponibile all'esterno aprendo i canali di comunicazione, compatibilmente con le esigenze di riserbo, a molteplici fruitori, a cominciare dagli avvocati, che hanno tutto il diritto di conoscere compiutamente gli orientamenti giurisprudenziali di ciascun ufficio giudiziario, nonché le prassi seguite anche in ordine agli aspetti meramente organizzativi.

Un buon ufficio giudiziario si caratterizza per la chiarezza delle informazioni e gli strumenti di guida e orientamento che fornisce agli utenti (avvocati, parti, segretari, testimoni, consulenti, pubblico) anche in ordine aspetti meramente logistici come quelli concernenti la collocazione e gli orari delle diverse segreterie, i percorsi per raggiungere le aule, la pubblicità dei ruoli d'udienza, gli orari di ricevimento dei magistrati, persino la collocazione dei servizi igienici (anche questo fa parte della attenzione che si deve avere verso chi accede ad un Tribunale magari solo per un giorno nella sua vita e non sa come orientarsi).

A tal fine i dirigenti e tutti i componenti degli uffici devono curare con attenzione l'attività dell'"Ufficio relazioni con il pubblico" (possibilmente da indicare per esteso e non con acronimo URP, incomprensibile a molti), che costituisce un ausilio fondamentale per il pubblico, così come devono curare il sito internet dell'ufficio, al fine di consentire di ottenere informazioni precise ed aggiornate anche a distanza, senza necessità di recarsi in Tribunale.

4. Comunicazione e motivazione

Quanto invece ai provvedimenti giurisdizionali, la premessa per una corretta comunicazione è costituita dal principio sancito dal comma 6 dell'art. 111 Cost., per cui: "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati". Le disposizioni processuali, come si vedrà più avanti, graduano l'entità dell'onere di motivazione in relazione alla tipologia dei provvedimenti. Ma una motivazione non può mancare, è intrinseca alla natura giurisdizionale della decisione.

Nel nostro sistema giurisdizione e motivazione sono strettamente legati. Vi è un diritto dei cittadini di conoscere non solo qual è la decisione, ma anche per quali ragioni è stata adottata. La forza con cui questo legame viene affermato nella Costituzione (nell'art. 111, ma anche negli artt. 13, 15, 17, 21) impone di ritenere che la motivazione non deve essere apparente e deve essere chiara e comprensibile. Una motivazione nitida è, oltretutto, la premessa per la corretta comunicazione dei provvedimenti.

5. Diritto d'informazione e libertà di stampa

Una comunicazione trasparente non è una concessione benevola ma è un dovere del sistema giudiziario e quindi dei magistrati per primi.

I cittadini hanno diritto ad una informazione corretta che permetta loro di maturare opinioni non falsate.

Su libertà di stampa e diritto di cronaca giudiziaria vi è una consolidata giurisprudenza in cui si indicano i seguenti criteri guida: “pertinenza dei fatti narrati rispetto all’interesse pubblico alla loro conoscenza”, “verità dei fatti narrati”, “correttezza della forma espositiva” (cfr., per tutte, Cass. pen., sez. un., 30 maggio 2001, n. 37140).

Libertà di stampa, intesa in senso lato, e diritto di cronaca sono componenti della modernità, conquistate con un lungo e faticoso cammino, che in alcuni casi ha permesso di evitare o riparare gravi errori giudiziari.

Emblematici sono la vicenda di *Jean Calas* a metà '700, che portò Voltaire a scrivere il “Trattato sulla tolleranza”; l'*Affaire Dreyfus* a fine '800 e la battaglia in sua difesa di Emile Zola, che a seguito del suo *J'Accuse* dovette subire una ingiusta condanna e l'esilio.

La casistica si estende sino all'Italia dei giorni nostri: basti pensare all'arresto platealmente ripreso dalle televisioni ed alla condanna di Enzo Tortora, frutto di un grave errore giudiziario, emerso nei successivi gradi del giudizio, grazie anche all'impegno civile di scrittori come Leonardo Sciascia.

Questo percorso accidentato ha portato al pieno riconoscimento del diritto all'informazione e della sua specificazione costituita dalla libertà di stampa, quali diritti fondamentali su cui si fonda uno stato democratico.

6. Equilibri complessi

Nessun diritto, tuttavia, può raggiungere un tale grado di espansione da comprimere il nucleo centrale di altri beni ed interessi importanti e degni di tutela. Con formula ormai diffusa, adottata anche dalla Corte costituzionale, si sottolinea che nessun diritto è tiranno, anche quello che riguarda beni assolutamente fondamentali deve contemperarsi con altri diritti.

Le stesse fonti nazionali ed internazionali che riconoscono il diritto dei cittadini alla informazione ne delincono, contestualmente, i possibili limiti.

7. La Costituzione

L'art. 21 della nostra Costituzione afferma il diritto generale alla libera manifestazione del proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo

di diffusione e riconosce la libertà di stampa, ponendo nei commi successivi alcune limitazioni ed alcuni obblighi, come quello finalizzato alla conoscenza dei mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Una pluralità di delimitazioni deriva dal rapporto con altri principi costituzionali, con i conseguenti problemi di bilanciamento. In particolare, il diritto ad essere informati e ad informare dovrà contemperarsi con:

- il diritto alla tutela della dignità della persona, riconducibile all'art. 2 e sotteso a tutta la Costituzione;
- il diritto alla tutela della libertà personale, alla vita privata e domiciliare (artt. 13 e 14);
- il diritto alla riservatezza ed alla libertà di comunicazione (art. 15);
- il diritto di difesa in giudizio, che l'art. 24 riconosce come "inviolabile" in ogni stato e grado del procedimento;
- la presunzione di innocenza, per cui ai sensi dell'art. 27, comma 2, "L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva".
- l'intero sistema dei principi del giusto processo contenuti nell'art. 111.

Su altro fronte, il diritto di cronaca deve contemperarsi con le ragioni a sostegno del riserbo delle indagini, affinché non risultino compromesse le possibilità di portarle avanti e completarle con giusti ed efficaci risultati a tutela delle persone offese dal reato e dell'interesse generale.

8. Le fonti europee

Di grande rilievo è anche quanto sancito dalle fonti europee.

L'art. 10 della "Convenzione europea dei diritti dell'uomo" sancisce che ogni persona ha diritto alla libertà di espressione.

Spiega che "tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche".

Ma precisa, al secondo comma: "L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario".

9. Dinamicità del bilanciamento

Questo importante insieme di principi deve guidare prima di tutto i magistrati, che nello svolgimento della loro attività devono cercare un punto di equilibrio e in continuazione ritrovarlo, perché, in materia di giustizia più che mai, il rapporto tra i diritti e principi che possono entrare in conflitto non è statico ma si differenzia in relazione ai diversi settori ed in relazione alle varie fasi di un processo e più a monte di un'indagine.

Nella giustizia civile il problema sussiste con riferimento alla tutela delle persone più vulnerabili, con conseguente dovere di adottare adeguate misure nel compiere alcuni atti, come ad esempio l'ascolto di un minore, o nel riportare i loro dati sensibili.

Si inserisce qui la tematica, che un magistrato deve attentamente studiare, dell'obbligo di oscuramento nel testo delle sentenze nei casi previsti dalla legge e del rispetto in generale di quello che viene definito "diritto all'oblio" il diritto ad essere dimenticati una volta esaurite le esigenze del diritto di cronaca (sul quale, cfr. CGUE, *Google Spain*, 13 maggio 2014; CEDU, 26 giugno 2018; Cass., sez. un., 22 luglio 2019, n. 19681).

Nel penale, a questi temi se ne aggiungono altri. L'intreccio degli interessi coinvolti e dei diritti da contemperare è ancora più complesso. È il settore più delicato, esposto alle più gravi tensioni, anche, ma non solo, perché è in gioco la libertà personale.

La situazione negli ultimi decenni è peggiorata quanto meno sotto un duplice profilo.

In passato, il mezzo di acquisizione delle notizie era fondamentalmente la stampa. Poi si è aggiunta la televisione con il suo maggiore impatto emotivo, oggi siamo in presenza di un flusso continuo ed incontrollato di informazioni via internet e social, con sempre maggiori problemi sulla possibilità di distinguere il vero dal falso, con deformazioni perseguite tramite la reiterazione esasperata di alcuni messaggi e, in generale, con una dilatazione esponenziale della capacità di condizionamento emotivo.

In passato la cronaca giudiziaria si concentrava sui grandi processi nella fase dibattimentale, il che poneva problemi minori, data la pubblicità della udienza e il contraddittorio tra accusa e difesa che la connota. Via via l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica si è spostata sull'istruttoria ed in particolare sugli atti di avvio delle indagini, il che rende tutto molto più complesso e scivoloso, incrementando i rischi, che riguardano beni diversi, tutti di grande rilievo.

Il rischio di compromettere il procedere ulteriore degli accertamenti investigativi e di inquinare l'assunzione delle prove, con grave danno per la giustizia e vantaggi per i responsabili dei reati.

Il rischio di ledere diritti fondamentali di chi è raggiunto, anche solo da una

informazione di garanzia, a non subire una condanna anticipata in sede mediatica con effetti spesso pesanti ed irrecuperabili.

Il rischio di ledere diritti fondamentali di persone che sono e rimarranno del tutto estranee al processo, ma, coinvolte, ad esempio, in una intercettazione telefonica riportata sui media, subiscono danni, spesso altrettanto irreparabili, alla loro riservatezza.

10. Conclusioni

Il magistrato di tutto ciò deve avere sempre piena consapevolezza e orientare i suoi comportamenti al raggiungimento del giusto punto di equilibrio fra i valori e principi diversi più volte richiamati. La legislazione, cui si farà riferimento nel prosieguo di questo lavoro, offre regole e strumenti utili a tal fine. È auspicabile che il quadro normativo venga migliorato ed aggiornato, poiché la realtà è fluida ed in continua evoluzione.

Si deve però essere sempre consapevoli che le disposizioni legislative non bastano e mai basteranno: è cruciale la serietà e l'impegno di ciascun giudice o pubblico ministero nel perseguimento del complesso punto di equilibrio di cui si è detto, mettendo da parte ogni forma di protagonismo, di carrierismo o di narcisismo ed attenendosi ad un sobrio e responsabile profilo istituzionale.

Cosa comunicare, come comunicare

Giovanni Salvi

La domanda che la giurisdizione
deve farsi non è *se* comunicare,
ma *quando, come, da chi e verso chi*.

Sommario: 1. La giustizia è in sé comunicazione. – 2. Comunicare attraverso gli atti espressivi della funzione. – 3. La comunicazione implicita. – 4. La contestazione quale compendio della funzione costituzionale del processo. – 5. A chi rivolgersi determina il contenuto della comunicazione. – 6. La comunicazione del magistrato come cittadino ... – 7. Passione dell'investigante e sua indipendenza. – 8. ... Comunicazione come dovere. – 9. Una comunicazione istituzionale lunga quanto il processo.

1. La giustizia è in sé comunicazione

Lo è per natura. Si comunica con i provvedimenti e al tempo stesso con comportamenti, con azioni e modi di rappresentarsi. A volte l'operatore del diritto ne è consapevole, molte volte no, o non interamente. A volte, ancora, la comunicazione comportamentale è voluta, anche quando apparentemente disinvolta.

L'amministrazione pubblica della giurisdizione è un complesso sistema strutturato di segni. Anche discostarsene è a sua volta un segno. Questo complesso di segni, simboli, costituisce nel suo insieme l'immagine del giudicare.

Quindi, la comunicazione del magistrato – più o meno consapevole – non ha un momento di inizio, che possa essere denotato. Si comunica nel momento stesso in cui si entra in aula. Senza attribuire ora a questo esempio un giudizio di valore (che peraltro muta a seconda delle situazioni), è diverso il messaggio che il giudice o il pubblico ministero danno, se l'udienza comincia in orario, se è scandita nei tempi in maniera da evitare lunghe e inutili attese, se i simboli della funzione sono indossati correttamente e così via.

Vi sono certamente sensibilità individuali (che tradotte ora nel linguaggio della comunicazione, indicano ciò che si intende – più o meno consapevolmente –

trasmettere della immagine di sé) difficilmente inquadrabili in schemi. Nel mio lavoro, ho cercato di presentarmi sempre alla persona in vincoli in giacca e cravatta, perché considero questo – nel sistema di convenzioni sociali che ci governa – un segno di rispetto per una persona che in quel momento si trova in condizioni di minorità derivante dallo squilibrio di poteri. Altri, però, potrebbero ritenere questo un ulteriore strumento di evidenziazione delle differenze di ruolo ...

Non è dunque facile gestire la comunicazione comportamentale. Essa non può di conseguenza neppure essere disciplinata in un manuale, per quanto meramente indicativo, quale vuole essere la *Guida pratica* che oggi la SSM presenta per aiutare chiunque operi nella giurisdizione a essere consapevole.

La regola basilare minima, il rispetto degli altri come manifestazione esteriore di una funzione non vissuta come potere e dunque prevaricazione, dovrebbe far parte del bagaglio di ogni magistrato.

Ciò che è importante, nell'attività di formazione alla quale questo manuale si prefigge di contribuire, non è un decalogo di comportamenti, ma la consapevolezza della loro non neutralità.

2. Comunicare attraverso gli atti espressivi della funzione

La comunicazione più significativa (anche nel senso più profondo del termine) avviene con gli atti in cui si manifesta la funzione.

Ogni atto costituisce in sé una forma di comunicazione. Di esso centrale è la motivazione, il cui scopo è proprio quello di dar conto delle ragioni della decisione allo stretto circuito di coloro, le parti innanzitutto, cui primariamente essa si dirige, anche perché possano esercitare le facoltà correlate alla decisione; allo stesso tempo la motivazione consentirà alla comunità scientifica, e alla collettività tutta, il controllo diffuso sull'esercizio del potere.

Dunque, la motivazione si rivolge contestualmente a più soggetti, con ampiezza diversa della sua rilevanza, con la conseguenza che essa deve rimanere strettamente pertinente alla sua funzione.

L'utilizzazione dell'atto per finalità che non gli sono proprie costituisce un abuso, che può essere anche disciplinarmente rilevante. Ciò avviene quando la motivazione dell'atto trascende le sue finalità – di dar conto delle ragioni della sua adozione, con riferimento alla sua funzione tipica – per divenire il mezzo con il quale si perseguono finalità diverse, ad esempio facendolo diventare lo strumento per rendere conoscibili fatti e circostanze che altrimenti non lo sarebbero e che non sono legate alla funzione propria dell'atto.

Motivazioni lenzuolo, poi, sono rischiose, perché rendono non facile individuare con precisione il percorso argomentativo e prima ancora il singolo

elemento fattuale o giuridico valutato e la sua rilevanza argomentativa, divenendo strumento di propagazione di fatti processualmente irrilevanti.

Questi aspetti patologici non mi sembrano qui d'interesse. Sul punto vi è anche una giurisprudenza disciplinare, alla quale chi vuole può attingere. Può solo aggiungersi che casi, verificatisi in passato, di sviamento dell'atto costituiscono il costante esempio, strumentalmente utilizzato per intervenire nella disciplina del contenuto dell'atto. Da ultimo, nella regolamentazione della citazione di captazioni.

3. La comunicazione implicita

In una *Guida* che è destinata non a individuare le patologie, ma ad agevolare la comprensione delle dinamiche comunicative perché esse possano essere ben governate, ciò che conta è invece che si contribuisca alla contezza della rilevanza dell'atto come mezzo di comunicazione.

Questa impostazione porta a evidenziare i diversi livelli comunicativi di ogni singolo atto.

L'analisi potrebbe portare innanzitutto a distinguere la forza espressiva dell'atto a seconda delle sue caratteristiche strutturali: una perquisizione o un provvedimento restrittivo, ad esempio, rispetto a un'ispezione dei luoghi; un decreto da una sentenza e così via.

Anche la struttura interna dell'atto, le modalità redazionali, hanno significative implicazioni sulla qualità della comunicazione che ne deriva.

In questo aspetto della comunicazione siamo guidati anche da regole processuali. Il lavoro, durato anni, di individuazione delle modalità redazionali (buone prassi, comitati, protocolli con avvocatura, ecc.) si è infine solidificato in atti normativi, che ne hanno disciplinato alcuni aspetti.

In linea generale, sinteticità e chiarezza sono imposti nella redazione degli atti giudiziari. Il linguaggio che ne discende non può che essere funzionalmente rivolto a realizzare tale obiettivo.

Il linguaggio e la chiarezza e sinteticità degli atti sono stati a lungo oggetto di buone prassi, condivise tra gli attori del processo. Esse sono ormai anche oggetto di espresse previsioni normative. Alcune di queste costituiscono non solo indicazioni di buona amministrazione, ma ben più significativamente incidono sull'efficacia dell'atto rispetto alla sua finalità tipica.

Si pensi a quanto sia importante, dal punto di vista che qui ci occupa, la disciplina della modalità di redazione dell'atto giudiziario, che riguarda sia il giudice e il pubblico ministero (quando agisce con atti espressivi della funzione giudiziaria, nella fase delle indagini) che le parti (anche il P.M., quando agisce in tale veste, ad esempio, nelle impugnazioni).

Ritengo particolarmente rilevanti ai nostri fini le previsioni relative alla modalità di redazione delle impugnazioni, anche per la loro valenza più generale.

La disciplina del processo amministrativo è giunta a prevedere, sulla base del nuovo codice del processo amministrativo e delle sue disposizioni di attuazione, lunghezze predefinite con atto presidenziale, al cui superamento segue l'irrelevanza dei motivi graficamente eccedenti i criteri e limiti dimensionali. Nel processo civile e penale ordinario, alla violazione delle regole previste dal codice di procedura per la redazione degli appelli e dei ricorsi, può seguire l'inammissibilità dell'impugnazione.

La specificità è sostanza, cioè carenza delle ragioni della impugnazione; è anche forma, cioè carenza nella esposizione di quelle ragioni, talmente radicali da non consentire di individuarle, entro i confini previsti dalla norma.

I requisiti dell'atto d'impugnazione si riflettono sulla struttura del provvedimento impugnato: se esso deve specificare i capi e i punti della decisione impugnati, ciò implica che nell'atto impugnato capi e punti devono essere altrettanto chiaramente individuati, per la coerenza logica ed espositiva della motivazione.

Il che non vuol dire che debba necessariamente farsi ricorso allo strumento word di formazione di elenchi puntati ma che nella decisione devono con chiarezza essere resi evidenti i capi e i punti nei quali si articola l'iter argomentativo.

Queste indicazioni normative non sempre sono state accolte con favore. Le si è ritenute, quando correlate all'inammissibilità del ricorso, come una forma di abusiva discarica delle pendenze. In realtà, il loro valore sta proprio nella formulazione di regole di decisione, prima ancora che di redazione dell'atto e poi della sua impugnazione dalle parti.

Rigore metodologico che impone al giudice un percorso argomentativo, di cui poi darà conto nella motivazione e che costituirà insieme l'oggetto della possibile impugnazione e lo strumento del controllo pubblico della decisione.

Persino il dispositivo può essere meglio strutturato ai fini della comunicazione del contenuto della decisione, quando essa riguardi imputazioni molteplici e articolate, così che innanzitutto alle parti e poi alla collettività sia subito chiaro quale sia l'effettivo contenuto della sentenza.

Dunque, disciplina anche della comunicazione che attraverso l'atto rende possibile alla collettività di esercitare la critica, che costituisce l'essenza del controllo esercitato sulla giurisdizione indipendente.

4. La contestazione quale compendio della funzione costituzionale del processo

Il legame strettissimo tra sostanza, forma e comunicazione è evidente in alcuni atti, ancor più che in altri. Abbiamo parlato sin qui della motivazione e degli atti di parte che la aggrediscono. Non meno significative sono le conse-

guenze delle modalità di strutturazione di atti che non contengono motivazione. La contestazione formulata dal pubblico ministero costituisce l'atto fondante, nel senso letterale del termine, del processo. Essa descrive il fatto-reato con specifico riferimento alla fattispecie tipica. Il rispetto del rapporto di pertinenza dell'imputazione rispetto alla fattispecie tipica è il presupposto della continenza del processo rispetto alla sua finalità, quale perimetrata dalla Costituzione: l'accertamento della responsabilità di una persona (ora anche giuridica) per un fatto previsto dalla legge come reato.

La forza comunicativa dell'imputazione è evidente. La lettura di una contestazione può già consentire, ad esempio, di individuare la distanza dell'approccio al processo da parte del pubblico ministero rispetto a quel limite, quando ad esempio in essa si affastellano fatti non circoscritti dalla chiarezza della fattispecie ma che si estendono fino a delineare lo sconfinamento nel giudizio etico.

5. A chi rivolgersi determina il contenuto della comunicazione

Il processo è da sempre oggetto di passione. Le tragedie greche ne costituiscono, nella nostra civiltà, l'archetipo. La struttura dialogica del processo, rappresentata con straordinaria forza espressiva nell'Orestea, ciclo di tragedie di Eschilo, consente alle dilanianti passioni, che originano da fatti che attentano ai presupposti stessi del vivere tra gli uomini, di essere canalizzate nella ragione, di trasformare le Erinni – custodi attraverso la vendetta della necessità di ripristinare l'ordine naturale violato – in Eumenidi, Benvolenti, perché onorate dai riti cittadini e dunque dal processo.

Ricordo che non molti anni fa, prima della diffusione delle televisioni e dei programmi che hanno trasferito il teatro processuale nelle case, si andava nei tribunali per ascoltare le discussioni di avvocati famosi. E di conseguenza le aringhe erano spesso gonfie di suggestioni, non veri argomenti, rivolte a un pubblico ad esse avvezzo e che se ne pasceva e ai giudici, anch'essi cresciuti in quella temperie culturale. Riconosciamo qualcosa dei mutamenti indotti nella retorica giudiziaria dalla sua diffusione immediata, sulle radio e nelle televisioni? Riconosciamo quelle dinamiche nella redazione di motivazioni che sembrano rivolte più al pubblico che alle ragioni giuridiche e fattuali della decisione?

6. La comunicazione del magistrato come cittadino ...

La comunicazione pubblica indiretta, quella che discende dal carattere necessariamente pubblico del processo, costituisce indubbiamente la parte preponderante del problema, dal punto di vista quantitativo. Sono tuttavia i com-

portamenti consapevolmente rivolti alla comunicazione quelli che determinano la maggiore attenzione, anche polemica.

Il punto forse più delicato è costituito dal bilanciamento tra diritti del magistrato come cittadino e doveri derivanti dalla funzione. Se in passato la questione riguardava essenzialmente la partecipazione a eventi pubblici, soprattutto trasmissioni televisive nelle quali si discuteva di processi in corso o interviste di carattere politico o di costume, l'irrompere della comunicazione in rete modifica radicalmente l'approccio alla libertà di manifestazione del pensiero. La comunicazione è immediata ma non cancellabile, resta in rete per sempre; nasce spesso come privata, rivolta a ristrette cerchie di amici, ma perde immediatamente questa caratteristica, per la sua facile trasmissibilità; è costituita da testi ma al tempo stesso da immagini, la cui forza espressiva è assai più forte dei primi e prescinde da contesti e argomentazioni.

Di questa complessità il magistrato deve essere ben consapevole. Non si tratta quindi, credo, di disciplinare comportamenti ma di formare il magistrato anche come cittadino, che partecipa consapevolmente al circuito della comunicazione. Questa *Guida* può porre qualche punto di riferimento, così come ci deve augurare un maggiore impegno formativo della Scuola Superiore.

Si ripete stancamente l'antico detto della moglie di Cesare. Esso vale ormai ben poco a rendere conto dei complessi problemi posti insieme dalle dinamiche della comunicazione e dalla complessità del giudicare.

Se l'equilibrio e la riservatezza costituiscono precondizioni dell'agire pubblico del magistrato, ben più gravi problemi sono ormai posti dalla partecipazione alla vita civile, che comporta la pubblica manifestazione delle proprie idee mediante comportamenti, e la complessità del giudicare.

7. Passione dell'investigante e sua indipendenza

In un mondo della comunicazione che vive della semplificazione, dell'immagine che ferma per sempre un'idea semplificata priva del contesto, vi è poco spazio per la rappresentazione pubblica della complessità del giudicare. Giudicare è sempre stato esercizio difficile, in cui si unisce la comprensione umana, l'empatia, con la sussunzione del fatto nel diritto. Investigare implica ancora più complessi temi, giacché tale attività comporta un coinvolgimento anche emotivo, la passione dell'investigatore, rispetto alla quale non vale la pretesa di immunità alle pressioni della vita civile e politica; spesso la mancanza di consapevolezza della politicità dell'investigare è la peggiore delle consigliere. La consapevolezza del coinvolgimento dell'investigante (del ricercatore scientifico come del giudice che ricerca la verità nel processo ...) nell'investigazione, nell'atto di investigare, deve portare non verso la conferma

delle proprie tesi, ma verso la loro falsificazione: congetture e confutazioni.

Questo quadro, comune al magistrato e a ogni ricercatore, tanto più se non può avvalersi dell'esperimento quale strumento di corroborazione/confutazione, si complica ancora di più per il contesto nel quale esso oggi si dipana: in una rete non lineare di fonti e in una gerarchia valoriale che si afferma come di diretta applicazione.

Motivazione del provvedimento, continenza dell'atto rispetto alle finalità tipiche, consapevolezza dei confini della comunicazione individuale sono i presupposti. A questi si aggiunge il dovere di comunicare.

8. ... Comunicazione come dovere

Comunicare non va letto come diritto del singolo magistrato, ma innanzitutto come suo dovere, rispetto al diritto della collettività di essere correttamente informata.

Le fonti europee, sia del Consiglio d'Europa che dell'Unione, sono molto chiare in proposito. La *Guida pratica* affronta questi temi e la giurisprudenza delle Corti che ne ha esaminato i fondamenti.

Le linee guida del Consiglio d'Europa, quale espresse nei pareri del CCPE e del CCJE, legano la comunicazione del magistrato all'indipendenza dell'organo del P.M. e alla terzietà del giudice. I requisiti di indipendenza, autonomia ed imparzialità sono caratteristiche fondanti il P.M. in uno stato di diritto, anche perché tali qualità del P.M. sono presupposto della effettiva terzietà del giudice.

Da ciò discende che l'informazione al pubblico è dovere dell'ufficio mentre la riservatezza è obbligo di condotta, permeante non solo la funzione del giudice ma l'intera azione del pubblico ministero.

È tra questi due corni che si dipana l'agire corretto del magistrato, come titolare della comunicazione pubblica e come cittadino.

Il dovere di comunicare riguarda anche il giudice. Ne sono esempio i sempre più diffusi comunicati emanati dalla Corte Suprema di cassazione, quando l'attesa della motivazione può determinare incertezze e disorientare l'opinione pubblica, o quando la decisione ha in sé una forte valenza pubblica. È questa una linea da tempo scelta dalle Corti Europee e dalla nostra Corte costituzionale; essa viene sempre più seguita anche dai giudicanti di merito. È utile quindi la diffusione, attraverso questa *Guida*, delle migliori tecniche di redazione di queste informazioni.

Per il pubblico ministero questo dovere si dispiega diversamente. Esso nasce sin dalla fase segreta delle indagini, quando una parte delle informazioni deve essere divulgata per ragioni strettamente procedurali: l'identificazione di un soggetto, la ricerca della prova. In alcuni momenti, poi, come nella fase in cui l'indagine trova un momento che è in sé pubblico, nel quale la riservatezza può

venir meno perché gli atti del procedimento sono posti a disposizione delle parti private o perché si giunge a un atto espressivo, incidente sui diritti delle persone (perquisizioni, sequestri, ispezioni, limitazione della libertà personale). In questa fase è più vivo il contrasto tra le esigenze di informazione e quelle di tutela della presunzione di innocenza e della dignità della persona.

Il legislatore ha cercato di disciplinare questa fase. A mio parere ciò è avvenuto con modalità non consapevoli delle reali dinamiche della comunicazione e conseguentemente limitative del dovere di informare correttamente l'opinione pubblica, sempre salvaguardano quei potenti interessi di cui s'è detto.

9. Una comunicazione istituzionale lunga quanto il processo

La Procura generale della Corte di Cassazione ha subito emanato delle indicazioni interpretative, volte a rendere efficace la comunicazione, per quanto possibile nel contesto vincolante delle norme. Essa in realtà non si esaurisce nell'atto della conferenza stampa o del comunicato e neppure è limitata al momento dell'arresto. La fase più delicata della comunicazione, volta a che essa informi correttamente il pubblico, si dipana in realtà per tutta la durata del processo, fino alla sua conclusione. Se il pubblico ministero e il giudice hanno limiti ben precisi, per il giudice totalmente restrittivi durante il giudizio, non per questo non è lecito contrastare la cattiva informazione o addirittura disinformazione che può venire dalle parti o dagli organi di informazione. I processi fatti sui mezzi di comunicazione costituiscono un potenziale vulnus per il corretto svolgimento dei giudizi, in grado di influire sull'ingenuità del giudicante, i mezzi a disposizione del giudice italiano sono ben diversi da quelli autoritativi di cui dispone il giudice del processo *adversarial*.

Dunque, ancora più rilevante deve essere l'impegno dell'autorità giudiziaria, giudice nei limiti detti e pubblico ministero, perché l'informazione sia sempre corretta e completa, integrando o contrastando quella che non lo è. Ciò deve avvenire con le forme consone alla funzione: mai dunque attraverso la partecipazione al processo mediatico. Al tempo stesso, però, con l'efficacia necessaria per rapportarsi a mezzi di comunicazioni rapidi e multimediali, rispetto ai quali l'arido comunicato stampa è spesso irrilevante.

Da quanto sin qui detto è evidente l'importanza che tra i magistrati sia diffusa la consapevolezza di quanto sia necessario mantenere sempre, in ogni aspetto della vita privata e pubblica, un comportamento consapevole della permeabilità di ogni azione alla critica pubblica. Allo stesso tempo, essi devono conoscere gli strumenti della comunicazione, per poterli usare efficacemente e per garantire alla collettività un'informazione corretta e imparziale, presupposto dello spazio pubblico basato sulla fiducia, valore costituzionalmente tutelato.

Capitolo II

**Amministrazione della giustizia
e comunicazione attraverso
i provvedimenti giudiziari**

La motivazione dei provvedimenti giurisdizionali

Margherita Cassano

Sommario: 1. L'obbligo della motivazione nella prospettiva costituzionale. – 2. I requisiti della motivazione. – 3. La comunicazione istituzionale degli esiti del giudizio. – 4. Comunicazione concernente specifiche attività e provvedimenti.

1. L'obbligo della motivazione nella prospettiva costituzionale

1. L'obbligo della motivazione dei provvedimenti giudiziari, sancito dall'art. 111, comma 6, Cost., assume un rilievo centrale nell'architettura della Carta fondamentale, in quanto correlata ad una pluralità di previsioni in essa contenute.

Rappresenta, innanzitutto, uno dei cardini delle norme sulla giurisdizione, laddove letto insieme con l'art. 111, comma 7, Cost. che, mediante la previsione della generalizzata ricorribilità in cassazione per violazione di legge delle sentenze e dei provvedimenti in materia di libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali, delinea il ruolo della Corte quale supremo organo regolatore della giurisdizione. Presupposto dell'effettività del controllo a quest'ultima riservato è l'effettivo assolvimento da parte del giudice di merito dell'obbligo di motivazione in ordine alle ragioni giustificative della decisione adottata, indispensabile per sottoporre a verifica il metodo interpretativo seguito e la correttezza e la coerenza logica del ragionamento giuridico.

La motivazione è, inoltre, espressione dei principi di legalità (art. 102, comma 2, Cost.) e di soggezione del giudice "soltanto" alla legge (art. 101, comma 2, Cost.), quest'ultimo da intendere nella sua valenza complessa sia quale divieto di interferenze da parte di chicchessia nello svolgimento della funzione giurisdizionale e nel dialogo del giudice con la legge scritta, sia quale limite invalicabile ad un'attività esegetica da ancorare saldamente al dato positivo, pur in un contesto come l'attuale contraddistinto dal pluralismo delle fonti.

È, quindi, possibile affermare che il principio di legalità e la generalizzazione del sindacato di legittimità sui provvedimenti giurisdizionali fondano l'obbligo della motivazione che di essi costituisce il corollario.

2. La portata della previsione contenuta nell'art. 111, comma 6, Cost. è ancora più ampia, ove si consideri che il rispetto dell'obbligo della motivazione conferisce, per un verso, concretezza al dettato dell'art. 101, comma 1, Cost., in quanto rende possibile il controllo dei cittadini – nel cui nome è amministrata la giustizia – sulla decisione e favorisce la conoscenza delle modalità di funzionamento del sistema con positive ricadute sulla qualità e sulla quantità della domanda di giustizia e, per altro, verso rafforza la legittimazione dei magistrati che trova titolo nella loro competenza tecnico-professionale.

3. La motivazione dei provvedimenti, improntata ai principi di esaustività, completezza argomentativa, chiarezza, sinteticità contribuisce anche a dare effettività al diritto di difesa (art. 24 Cost.), in quanto l'agevole ricostruzione della *ratio decidendi* e la concisa illustrazione dei passaggi argomentativi del provvedimento agevolano l'attività del difensore nella individuazione della ragione giustificativa della decisione adottata e nella formulazione delle censure mosse al provvedimento mediante gli strumenti d'impugnazione consentiti dall'ordinamento.

Inoltre, attua i principi del giusto processo (art. 111 Cost.), incentrato sul metodo del contraddittorio nell'ammissione, formazione, acquisizione, valutazione della prova, poiché la motivazione serve a fornire la giustificazione della valutazione delle prove assunte ad iniziativa delle parti e della loro rilevanza rispetto al *thema probandum*.

Un provvedimento correttamente motivato è, altresì, funzionale a garantire la ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.) inteso come unitaria fattispecie complessa a formazione successiva, comprensiva di una serie ordinata di atti normativamente coordinati tra loro, ciascuno dei quali è condizionato da quelli che lo hanno preceduto e condiziona, a sua volta, quelli successivi secondo precise interrelazioni funzionali. Provvedimenti coerentemente strutturati rispetto alla loro funzione e alla loro concatenazione nell'ambito del razionale e ordinato svolgimento del processo favoriscono, in un'ottica complessiva, la validità e l'efficienza del lavoro, contribuiscono al corretto funzionamento del sistema giudiziario, assicurano, infine, il contenimento dei tempi, delle energie e delle risorse disponibili.

4. A livello processuale il rispetto dell'obbligo di motivazione è sancito da numerose disposizioni: in campo civile gli artt. 132, comma 2, n. 4; 134, comma 1, 135, comma 4; 429; 118 disp. att. c.p.c.; nel settore penale gli artt. 125, 546, comma 1, lett. e); 292 c.p.p., perfettamente simmetrici con l'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p. che sanziona la mancanza, la contraddittorietà o la manifesta illogicità della motivazione, elevando le regole della logica a regole giuridiche.

5. Una motivazione completa e al contempo sintetica, fedele alle risultanze probatorie, in grado di fornire risposta compiuta a tutte le domande delle parti,

funzionale alla decisione adottata, scevra da ipotesi subordinate, *obiter dicta* e da ogni enunciazione superflua rispetto alla decisione, espressa in un linguaggio chiaro rappresenta la preconditione per la formulazione di motivi d'impugnazione specifici che obbligano la parte a confrontarsi, ai fini della loro articolazione, con le argomentazioni del giudice. La specificità dei motivi è, infatti, direttamente proporzionale alla specificità con la quale nel provvedimento impugnato sono illustrate le ragioni di fatto e di diritto poste a base della sentenza impugnata.

Un provvedimento motivato in modo esauriente e corretto può consentire alla parte ricorrente di focalizzare il suo impegno sulle questioni di fatto e di diritto realmente controverse, su problematiche interpretative nuove sollecitate dagli spunti offerti dall'elaborazione giurisprudenziale interna o dalle fonti e dagli organi di giustizia sovranazionale con conseguenti positivi riflessi sullo svolgimento del giudizio nei gradi successivi d'impugnazione, sul loro numero, sulla qualità dei provvedimenti definitivi di ciascuna fase processuale, nonché sulla ragionevole durata delle procedure.

Può, inoltre, rafforzare tra giudici di merito e giudici di legittimità un dialogo idoneo a incentivare la correttezza del metodo interpretativo e la consapevolezza in ordine alle singole scelte esegetiche quali altrettanti fattori propulsivi di un diritto vivente tendenzialmente prevedibile, a sua volta funzionale a garantire l'effettività del diritto di difesa e l'uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge.

6. Con specifico riguardo al settore penale in cui devono essere ancora avviati il processo penale telematico e la completa informatizzazione degli atti, una motivazione ordinata e chiara della sentenza dovrebbe comportare anche il riferimento alla collocazione dei singoli atti nell'ambito dei diversi volumi nei processi oggettivamente e/o soggettivamente cumulativi, spesso privi di indice. Tale impostazione serve ad agevolare il lavoro del giudice del grado successivo, contribuisce a razionalizzare i tempi di studio del fascicolo e di redazione del provvedimento ed evita all'avvocato la nuova allegazione di atti e documenti già acquisiti.

7. Provvedimenti giurisdizionali contenenti tutte le informazioni processuali necessarie e corredati da dispositivi completi ed organizzati secondo schemi uniformi facilitano, inoltre, l'attività delle cancellerie, rendendo più corretti e celeri gli adempimenti di loro competenza e immediatamente intellegibili le statuizioni del giudice, agevolano le attività del grado successivo di giudizio in caso d'impugnazione, scongiurano l'instaurazione di procedure di correzione di errori materiali o percettivi che impegnano, inevitabilmente, energie lavorative e comportano costi ulteriori, oltre che una dilatazione dei tempi processuali.

8. Connotato imprescindibile della sentenza è anche un linguaggio chiaro

che, senza mai abdicare ai necessari tecnicismi, al doveroso approfondimento delle singole questioni, e alla corretta articolazione del ragionamento, faciliti la comprensione del provvedimento anche da parte di coloro che non sono in possesso di specifiche competenze professionali. In tale modo si consente un controllo effettivo sull'esercizio della giurisdizione e sul suo funzionamento, si rendono chiare e intelleggibili le sue regole, si contribuisce ad orientare e a rendere più informate e consapevoli le istanze di tutela in sede giurisdizionale, si restituisce effettività all'accesso, eliminando qualunque barriera, anche linguistica, alla comprensione del contenuto dei provvedimenti.

9. La razionalità della struttura delle sentenze e la chiarezza del loro linguaggio possono anche favorire ricerche e approfondimenti tramite le banche dati di giurisprudenza, la cui funzione è auspicabilmente quella di rendere sempre più completa la conoscenza del contesto complessivo e di sollecitare la comprensione delle linee evolutive della giurisprudenza, rifuggendo da qualunque forma di conformismo o di pigrizia intellettuale che nuoce alla promozione dei diritti fondamentali della persona.

2. I requisiti della motivazione

I caratteri essenziali della motivazione sono la concisione, la completezza, la sinteticità, la proporzionalità e la chiarezza. Con specifico riguardo ai parametri della concisione e della completezza occorre che la sentenza contenga una sintesi completa e fedele di tutte le informazioni probatorie raccolte, la loro analisi critica, lo sviluppo di argomentazioni compiute e logicamente articolate con riguardo ai singoli capi e punti della sentenza su cui si fonda la decisione adottata, risposta specifica alle deduzioni delle parti. Ai fini del corretto assolvimento degli obblighi imposti dalla legge, il giudice non può quindi limitarsi a trascrivere interi brani di risultanze acquisite cui non si accompagni la spiegazione della loro rilevanza rispetto all'oggetto della prova.

Il connotato della sinteticità, a sua volta, richiede di non inserire nella motivazione considerazioni superflue, *obiter dicta*, sfoggi di erudizione, giudizi di natura morale estranei alla funzione del processo e ai compiti istituzionalmente riservati al giudice, riferimenti a terze persone non poste in grado di interloquire. Inoltre, deve essere proporzionata rispetto alla natura e alla qualità delle questioni prospettate e chiara nella esplicitazione della *ratio decidendi* nella consapevolezza che il rispetto di questi requisiti incide sulla tenuta del provvedimento nei gradi successivi di giudizio e sulla ragionevole durata del processo.

Il provvedimento giudiziale deve essere, inoltre, comprensibile e richiede, pertanto, un linguaggio chiaro che, ove possibile, rifugga da inutili tecnicismi

che costituiscono un obiettivo ostacolo alla conoscenza e al controllo da parte dei cittadini. Deve contenere periodi brevi che non solo permettono una logica più stringente e una maggiore efficacia espositiva, ma favoriscono la traduzione dell'atto in una lingua straniera, evenienza resa possibile nella prospettiva del ricorso della parte a sistemi di tutela giurisdizionale anche a livello sovranazionale.

Nella stesura della motivazione al giudice è, altresì, richiesta una proiezione sullo sviluppo del processo nei gradi ulteriori del giudizio: da questo punto di vista il provvedimento giudiziale si colloca in una più ampia sequenza procedimentale in cui ogni atto è influenzato dai precedenti ed è destinato ad incidere su quelli successivi. Questa consapevolezza richiede un mutamento radicale della mentalità culturale del giudice che deve inquadrare il proprio lavoro in una dimensione più ampia e deve porsi in un costante dialogo con le altre fasi processuali nel fornire informazioni complete e nell'esaminare in maniera approfondita gli orientamenti giurisprudenziali maturati sulle singole questioni, a loro volta direttamente incidenti sulla prevedibilità e stabilità delle decisioni.

Alla medesima logica corrispondono l'adozione di criteri uniformi di redazione ed impostazione, la numerazione delle pagine, la indicazione della collocazione dei singoli atti o fonti di prova nell'ambito degli incartamenti processuali (auspicabilmente corredati di indice), l'articolazione in paragrafi per delineare ciascun passaggio argomentativo. Tali accorgimenti rendono più agevole la redazione di atti di impugnazione che possano a loro volta rispondere a criteri di chiarezza e sinteticità, consentono di delineare più efficacemente l'ambito delle questioni dedotte con conseguente perimetrazione dei poteri di cognizione del giudice della fase ulteriore.

Complementare agli aspetti sin qui illustrati è l'osservanza, da parte del giudice il cui provvedimento è impugnato, dell'obbligo di trasmissione di tutti gli atti previsti dalle vigenti norme processuali e indispensabili per la celebrazione del giudizio nel grado successivo. L'esatta osservanza di tale adempimento agevola anche l'attività di esame preliminare degli appelli e dei ricorsi per cassazione al fine di operare la meditata cernita tra quelli ammissibili e gli altri non conformi ai paradigmi normativi con razionalizzazione dei tempi di lavoro e di fissazione sollecita delle udienze.

3. La comunicazione istituzionale degli esiti del giudizio

Esiste un indubbio e significativo divario temporale tra il momento di inizio di un procedimento e la sua definizione in ciascun grado. A tale proposito viene in rilievo non soltanto la questione dei tempi complessivi di celebrazio-

ne dei giudizi, ma anche quella della conoscibilità dei loro esiti. Si tratta di un problema particolarmente avvertito in ambito penale dove alla fase delle indagini, spesso oggetto di amplificazione mediatica, fa seguito la celebrazione del giudizio a distanza di anni con conseguente alterazione della stessa fisionomia del processo penale nel quale la fase delle indagini preliminari è propedeutica alla elaborazione di un'ipotesi d'accusa da sottoporre alla successiva verifica giudiziale nel contraddittorio fra le parti dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale. Quanto maggiore è lo iato temporale esistente tra fase delle indagini e fase dibattimentale, tanto più alto sarà il pericolo che le investigazioni svolte dal pubblico ministero siano percepite erroneamente dall'opinione pubblica come impropria anticipazione del giudizio e unica risposta alle attese della collettività. E, altresì, indubbio che, una volta concluso il dibattimento e letto il dispositivo in udienza, occorrono periodi di tempo diversamente modulati dalla legge e parametrati alla complessità del giudizio per depositare la motivazione. Anche questo profilo incide negativamente sulle aspettative di conoscenza e sull'esatta comprensione delle sentenze. A tali esigenze hanno sinora fornito risposta le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione mediante la redazione, al termine dell'udienza, di informazioni provvisorie destinate alla massima diffusione pubblica e contenenti la sintetica indicazione della questione esaminata e della soluzione adottata. Tale accorgimento è sicuramente favorito dalla peculiare natura delle attribuzioni riservate alla Corte di Cassazione e non può costituire un modello generalizzato per le fasi di merito, connotate da una loro peculiarità. Ciò nonostante, occorre domandarsi se, anche nei giudizi diversi da quello di legittimità e, con particolare riferimento ai processi di rilievo mediatico, sussistano i presupposti per l'adozione, da parte del Collegio, di brevi comunicati idonei a tradurre in forma più immediata e comprensibile il contenuto necessariamente tecnico del dispositivo emesso e delle principali ed essenziali ragioni poste a suo fondamento. Ciò consentirebbe di evitare il rincorrersi a livello giornalistico di ipotesi diverse destinate a disorientare l'opinione pubblica e a riflettersi negativamente sul rapporto di fiducia che deve esistere tra istituzioni e cittadini.

Pur nella consapevolezza dell'estrema complessità del problema che coinvolge diversi ambiti di competenza istituzionale è auspicabile che esso sia posto prontamente al centro della riflessione della comunità dei giuristi in quanto destinato a incidere sulla trasparenza dell'azione giudiziaria.

4. Comunicazione concernente specifiche attività e provvedimenti

Distinto e autonomo profilo è quello attinente all'inserimento tempestivo nei siti istituzionali gestiti dagli Uffici giudiziari delle motivazioni, in forma

integrale o sintetica, di provvedimenti intervenuti su questioni inedite o di rilevante ricaduta sociale, oppure a seguito di mutamenti normativi, a livello interno o europeo, di pronunce della Corte costituzionale, delle Corti sovranazionali oppure a seguito di mutamenti di giurisprudenza rispetto ad un precedente orientamento consolidato.

La diffusione e la conoscenza di questi provvedimenti assume specifico rilievo sotto plurimi profili: la possibilità di accesso alla tutela giudiziaria; la proposizione di domande fondate su scelte consapevoli e informate di adire il sistema giudiziario e sulla valutazione probabilistica di accoglimento delle stesse; l'effettività del diritto di difesa.

Particolare menzione merita, al riguardo, il servizio novità curato dall'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione che, immediatamente dopo il deposito della motivazione delle sentenze civili e penali, provvede alla selezione di quelle rispondenti ai parametri in precedenza indicati e redige un *abstract* delle questioni affrontate e decise mediante l'utilizzo di un linguaggio chiaro e accessibile anche alle persone prive di specifiche competenze professionali.

Ad esigenze solo in parte coincidenti risponde, invece, la creazione nel sito *web* della Corte di Cassazione di un apposito canale di ricerca aperto alla collettività e contenente tutte le decisioni assunte dal giudice di legittimità in ambito civile e penale negli ultimi cinque anni. Si tratta di un'opportunità offerta ai cittadini di effettuare autonomamente ricerche di interesse, di conoscere in forma integrale gli indirizzi espressi sui vari temi e di esercitare il controllo previsto dalla Costituzione sull'amministrazione della giustizia da parte dei giudici. Il diritto alla conoscenza viene posto in bilanciamento con il doveroso rispetto di quello alla riservatezza mediante l'oscuramento di tutti i dati sensibili e di quelli che rendano riconoscibile il caso trattato, nonché con il diritto all'oblio mediante l'automatica eliminazione del provvedimento dalla banca dati prima della scadenza dei cinque anni.

La motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente

Giuseppe Riccardi

Sommario: 1. L'obbligo di motivazione tra Costituzione e Codice. – 2. Inazione e motivazione. – 3. Domanda cautelare e motivazione. – 4. Esercizio dell'azione penale e motivazione. – 5. Requisitorie e motivazione. – 5.1. Cartolarizzazione dei giudizi di impugnazione e motivazione delle requisitorie. – 5.2. Cartolarizzazione del giudizio di cassazione e ruolo della motivazione della requisitoria. – 6. Impugnazioni e motivazione. – 7. Criteri di priorità, motivazione e *accountability*.

1. L'obbligo di motivazione tra Costituzione e Codice

Tradizionalmente il perimetro dell'obbligo di motivazione¹ è stato delimitato ed approfondito con precipuo riferimento ai provvedimenti del giudice, quale destinatario privilegiato delle norme, costituzionali e codicistiche, che lo disciplinano.

Minore rilevanza ha, storicamente, assunto la motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente, quanto meno nell'ambito della dinamica procedimentale, pur calamitando questi, viceversa, una progressiva attenzione nella dimensione pubblica, veicolata dal circuito mediatico².

Ed è proprio in questa duplice dimensione – endoprocessuale ed extrapro-

¹ In tema, in una letteratura sterminata, senza pretesa di completezza, E. AMODIO, *Motivazione della sentenza penale*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXVII, 1977, p. 181 ss.; M. TARUFFO, *Motivazione della sentenza (dir.comp. e stran.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990; M. MASSA, *Motivazione della sentenza (dir.proc.pen.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990; F.M. IACOVIELLO, *La motivazione della sentenza penale e il suo controllo in cassazione*, Giuffrè, Milano, 1997; F.M. IACOVIELLO, *Motivazione della sentenza penale (controllo della)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, IV Agg., 2000, p. 751 ss.

² Per un affresco sul tema, di recente, V. MANES, *Giustizia mediatica. Gli effetti perversi sui diritti fondamentali e sul giusto processo*, Il Mulino, Bologna, 2022. Con la consueta efficacia, già M. NOBILI, *Prove, motivazione e consorelle atipiche*, in *Scenari e trasformazioni del processo penale*, Cedam, Padova, 1998, p. 178 ss.

cessuale – che va approfondito l’obbligo di motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente, non soltanto nella sua dimensione assiologica.

Il punto di partenza non può che essere la disposizione di cui all’art. 111, comma 6, Cost., secondo cui “tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”.

Al riguardo, è quantomeno controversa la natura *giurisdizionale* dei provvedimenti della magistratura requirente, soprattutto successivamente all’entrata in vigore del codice ‘Vassalli’, ispirato ad un processo penale ‘tendenzialmente accusatorio’.

Infatti, se, con riferimento al precedente sistema processuale delineato dal codice Rocco del 1930, la Corte costituzionale ha, sia pur non costantemente, affermato una nozione lata di “giurisdizione”, nella quale rientra anche l’attività del P.M., costituzionalmente abilitato allo svolgimento di funzioni giurisdizionali nell’ambito della istruttoria sommaria³, l’adozione di un sistema processuale ispirato alla filosofia *adversary*⁴ implica evidentemente una con-

³ Corte Cost., sent. 29 aprile 1975, n. 96: “Il pubblico ministero – *anche se non è investito del potere decisorio* onde non può qualificarsi giudice in senso stretto – è, comunque, anch’egli un magistrato, come dimostra la collocazione degli articoli della Costituzione che lo riguardano (in particolare da 104 a 107) nel titolo VI de ‘La Magistratura’ e financo nella sez. de ‘L’ordinamento giurisdizionale’. L’esattezza dell’inquadramento del p.m. fra gli ‘organi della giurisdizione’ in senso lato ha, del resto, già trovato conferma da parte di questa Corte, che, con sentenza n. 190 del 1970, ha testualmente definito la posizione del p.m. come quella, appunto, di un magistrato appartenente all’ordine giudiziario collocato in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere che ‘non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell’interesse generale all’osservanza della legge, perseguendo fini di giustizia’. Da ciò deriva che *nel concetto di ‘giurisdizione’* – quale contemplato nell’art. 102, che è il primo dei parametri costituzionali, di cui è dedotta la violazione – deve intendersi compresa *non solo l’attività decisoria*, che è peculiare e propria del giudice, ma *anche l’attività di esercizio dell’azione penale*, che con la prima si coordina in un rapporto di penetrazione organica a fine di giustizia e che l’art. 112 della Costituzione, appunto, attribuisce al pubblico ministero. Nell’esplicazione di tale potestà d’iniziativa, evidentemente, rientrano tutte le attività di natura istruttoria che il p.m. svolge, perché necessarie alla acquisizione di elementi utili per porsi in grado di esercitare l’azione penale. Tali attività – proprio in quanto costituiscono *esercizio di giurisdizione (in senso lato) da parte di un organo che è, comunque, un magistrato* – risultano pienamente compatibili con il sistema delineato dalla Costituzione” (corsivi nostri).

In tema, P. GAETA (a cura di), *Principi costituzionali in materia penale (diritto processuale penale)*, Quaderno predisposto in occasione del XII incontro trilaterale con i Tribunali costituzionali della Spagna e del Portogallo, Ufficio Studi Corte Costituzionale, 2011, p. 70 ss.

⁴ Sul tema, per tutti, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari, 1989, pp. 5 ss., 574 ss., che, nel distinguere i modelli di processo sulla base dell’epistemologia ‘garantista’ o inquisitoria’, avverte sulla insufficienza euristica di una distinzione tra sistema accusatorio e sistema inquisitorio calibrata soltanto su modelli di carattere teorico, e non altresì sul carattere storico dei sistemi ordinamentali concretamente adottati.

notazione maggiormente spiccata del ruolo di ‘parte processuale’ del magistrato requirente.

Sicché anche la dimensione *soggettiva* del pubblico ministero quale organo della giurisdizione sembra recessiva rispetto al *contenuto oggettivo* dei provvedimenti della magistratura requirente, estranei allo *ius dicere*, sia pur necessariamente propedeutici nell’impulso e nella delimitazione della decisione giurisdizionale (si pensi alla titolarità esclusiva dell’azione penale, al principio della domanda cautelare, ecc.)⁵.

Nell’attuale assetto costituzionale, dunque, pur appartenendo il pubblico ministero all’ordine della magistratura, con funzioni requirenti⁶, l’obbligo di motivazione sancito dall’art. 111 Cost. per i “provvedimenti giurisdizionali”, appare ‘performativo’ soltanto nei confronti dell’attività di decisione, della potestà di *ius dicere*, impronta indefettibile dell’attività giurisdizionale⁷, e non, altresì, nei confronti dell’attività della magistratura requirente, come affermato anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁸.

L’obbligo costituzionale di motivazione, sancito dall’art. 111 Cost, concerne, dunque, la *giurisdizione* in senso stretto, non altresì l’*azione* (nelle sue molteplici dimensioni, anche negative, quali l’*inazione*).

Pur partecipando alla *funzione giurisdizionale*, la magistratura requirente non svolge *attività giurisdizionale* in senso stretto, sicché non può ritenersi che l’obbligo di motivazione rinvenga il proprio fondamento nella norma costituzionale di cui all’art. 111 Cost., bensì nella legislazione ordinaria codicistica.

Tuttavia, pur non avendo un esplicito rilievo costituzionale, deve ritenersi che la motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente – quale

⁵ La Corte Costituzionale, a proposito della domanda cautelare, distingue tra “*onere di allegazione, che incombe sul pubblico ministero*” e “*obbligo di motivazione*” del giudice (Corte Cost., sent. 20 gennaio 1992, n. 4).

⁶ In dottrina, di recente, A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, BUP, Bologna, 2012; per un riepilogo, altresì, C. MORSELLI, voce *Pubblico ministero*, in *Dig. disc. pen.*, Utet, Torino, vol. X, 1999, p. 476 ss.; R. ORLANDI, *Pubblico ministero (ufficio del)*, in *Enc. dir., Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 943-955; N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Cedam, Padova, 1996.

⁷ E. SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1963, p. 389 (ora anche in *Scritti di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 737 ss.).

⁸ Cass. pen., sez. un., 11 luglio 2001, n. 34536 (dep. 24/09/2001), Chirico, Rv. 219598, che, pronunciandosi sul potere c.d. di “*cestinazione*” delle pseudo-notizie di reato, ha affermato che i provvedimenti del P.M., in quanto atti di parte, non hanno natura giurisdizionale e, come tali, non sono né qualificabili come abnormi (caratteristica esclusiva degli atti di giurisdizione), né impugnabili, quantunque illegittimi (fattispecie concernente ricorso del Procuratore Generale della Repubblica avverso provvedimento di diretta trasmissione in archivio, da parte del P.M., di atti ritenuti penalmente irrilevanti).

concretamente delineato dal sistema processuale – assolve pur sempre, in un sistema connotato dalla legalità processuale⁹, e dal principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, alla tradizionale duplice funzione: quella *endoprocesuale*, di *giustificazione* del provvedimento (dell’esercizio dell’azione penale, dell’azione, dell’impugnazione, ecc.), e quella *extraprocesuale*, funzionale al *controllo democratico* esterno.

Ed è proprio dalla lettura sistematica del principio di obbligatorietà dell’azione penale (art. 112 Cost.), affidata in via esclusiva al pubblico ministero, – quale proiezione processuale del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e del principio di legalità penale (art. 25, comma 2, Cost.)¹⁰ –, del principio di legalità processuale (art. 111, comma 1, Cost.), e della natura di *organo della giurisdizione* del pubblico ministero, che può enuclearsi una rilevanza costituzionale implicita dell’obbligo (o onere) di motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente.

Tuttavia, l’obbligo costituzionale implicito di motivazione della funzione requirente non è generalizzato, come quello previsto dall’art. 111, comma 6, Cost. per “tutti i provvedimenti giurisdizionali”; la concreta ‘mappatura’ è, infatti, affidata al legislatore ordinario, nella disciplina codicistica delle diverse ipotesi di motivazione e dei differenti gradi dell’onere motivazionale.

In quanto titolare dell’azione penale, il pubblico ministero ha l’obbligo di motivare l’inazione, o i presupposti, di fatto e di diritto, dell’esercizio dell’azione penale, ovvero della domanda cautelare, della facoltà di impugnazione, quale strumento per assolvere alla funzione *endoprocedimentale* di giustificazione dell’esercizio di un potere governato dal principio di legalità proces-

⁹In tema, di recente, per tutti, D. NEGRI, *Splendori e miserie della legalità processuale. Genealogie culturali, ethos delle fonti, dialettica tra le Corti*, in *Arch. pen.*, 2017, n. 2.

¹⁰In tema, resta fondamentale Corte Cost. 28 gennaio 1991, n. 88: “il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l’obbligatorietà dell’azione penale. Realizzare la legalità nell’eguaglianza non è, però, concretamente possibile se l’organo cui l’azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l’indipendenza del pubblico ministero. Questi è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e si qualifica come ‘un magistrato appartenente all’ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere’, che ‘non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell’interesse generale all’osservanza della legge’ (sentenze nn. 190 del 1970 e 96 del 1975). Il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l’assetto complessivo. Di conseguenza, l’introduzione del nuovo modello processuale non lo ha scalfito, né avrebbe potuto scalfirlo”.

suale, ma, altresì, per assolvere alla funzione *extraprocedimentale* di controllo democratico esterno sull'esercizio del potere nel rispetto del principio di uguaglianza.

Ciò posto quanto alla rilevanza costituzionale implicita dell'obbligo di motivazione, nel codice di procedura penale non esiste una disciplina generale dei provvedimenti del pubblico ministero analoga a quella prevista, nel Titolo II del Libro II, per i "provvedimenti del giudice", né è possibile rinvenire un 'modello' di provvedimento calibrato sull'atto giurisdizionale per eccellenza, la sentenza come *Staatsakt*.

Se i provvedimenti del giudice rinvencono la trama essenziale della disciplina negli artt. 125 ("Forme dei provvedimenti del giudice"), 546 ("requisiti della sentenza") e, con riferimento all'ordinanza di custodia cautelare, 292 c.p.p., la disciplina dei provvedimenti del pubblico ministero – nelle sue diverse articolazioni, di grado e di funzioni – è, invece, disseminata nelle singole disposizioni del codice, sovente laconiche sul profilo della motivazione, e perciò permeabili alle esigenze della prassi giudiziaria e delle consuetudini.

Ciò posto, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti della magistratura requirente va calibrato sui principali momenti procedimentali nei quali si estrinseca la *funzione giurisdizionale* del pubblico ministero: l'esercizio dell'azione penale, la scelta dell'inazione, la domanda cautelare, le conclusioni (la c.d. requisitoria), l'esercizio della facoltà di impugnazione.

2. Inazione e motivazione

In quanto titolare esclusivo dell'azione penale, il primo snodo concernente l'obbligo motivazionale del pubblico ministero va rinvenuto proprio nella scelta dell'inazione'.

Gli artt. 408 e 411 c.p.p. non prescrivono una richiesta 'motivata' di archiviazione, prevedendo soltanto che il pubblico ministero "presenta al giudice richiesta di archiviazione", trasmettendo il fascicolo, la documentazione ed i verbali; in altri termini, un onere di allegazione.

Tuttavia, sia pur in maniera proporzionale alla semplicità o, al contrario, alla complessità della fattispecie concreta, la richiesta di archiviazione presenta, di regola, un (sia pur minimo) apparato argomentativo, che diviene maggiormente articolato in caso di vicende complesse o di questioni giuridiche non pacifiche.

Al riguardo, del resto, un'interpretazione sistematica delle norme che disciplinano l'archiviazione della notizia di reato consente di enucleare un obbligo di motivazione – sia pur graduabile con riferimento alla fattispecie concreta – dalla possibilità della persona offesa di proporre opposizione e, soprattutto, dalla 'regola di giudizio' che governa la scelta dell'inazione.

L'opposizione della persona offesa, infatti, deve avere, quale parametro di 'contestazione', la richiesta di archiviazione, e intanto può rivelarsi efficace, in quanto sia calibrata sulle 'ragioni' della scelta del pubblico ministero.

Ma è soprattutto la 'regola di giudizio' che governa la scelta dell'inazione ad imporre all'organo requirente un onere di illustrare le ragioni della richiesta di archiviazione.

Con riferimento alla disciplina precedente alla c.d. riforma Cartabia, infatti, l'art. 125 disp. att. c.p.p. (ora abrogato dall'art. 98 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) prevedeva che la richiesta di archiviazione fosse presentata quando il P.M. "ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio": una mappa logica, dunque, delle ragioni che dovrebbero sorreggere la scelta dell'inazione, calibrate sulla insufficienza probatoria all'efficace esercizio dell'azione penale.

Ma l'onere motivazionale può dirsi addirittura irrobustito dalla nuova 'regola di giudizio' della "ragionevole previsione di condanna" introdotta dalla riforma Cartabia, in sostituzione del criterio della infondatezza della notizia di reato: l'art. 408 c.p.p. prevede ora che la richiesta di archiviazione sia presentata quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari "non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca", in tal senso individuando un onere di argomentazione in ordine alla valutazione prospettica formulata dall'organo requirente sulla base del materiale 'probatorio' acquisito e delle regole di acquisizione e valutazione che presidiano la fase della cognizione (il giudizio); come è stato efficacemente evidenziato, "la nuova formulazione non è più unilaterale, non è più attenta alla sola prospettiva del pubblico ministero; assume dichiaratamente la prospettiva del giudice chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione secondo una regola di giudizio inevitabilmente orientata alla fase processuale, che presuppone invece l'esercizio dell'azione penale"¹¹.

Analoghe considerazioni possono essere riproposte con riferimento alla richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-

¹¹ A. NAPPI, *In difesa della riforma Cartabia*, Giustizia Insieme, 20 giugno 2023, il quale sottolinea, al riguardo, che "L'art. 112 Cost. non esige affatto che il pubblico ministero si determini in base a una regola di decisione diversa da quella prevista per il giudice. Al contrario, estende all'azione penale lo schema argomentativo che la tradizione liberale prescrive per la giurisdizione, escludendo così che le determinazioni concernenti l'esercizio dell'azione penale possano essere giustificate in ragione della funzionalità al perseguimento di risultati di controllo sociale. Infatti la giurisdizione è un sistema di giustizia legale, le cui decisioni devono essere giustificate sempre e soltanto in ragione della loro conformità a un sistema di norme e di valori, che si assume preconstituito all'intervento del giudice".

bis c.p., disciplinata dall'art. 411 c.p.p.: anche in tale ipotesi, infatti, la dimensione *valutativa* della richiesta di archiviazione non può prescindere dalla esibizione di un sia pur minimo apparato argomentativo, di una giustificazione della scelta dell'inazione, anche nei confronti della persona offesa, che può proporre opposizione indicando "le ragioni del dissenso rispetto alla richiesta" (art. 411, comma 1-*bis*).

Resta, invece, problematica, rispetto all'obbligo di motivazione di implicita rilevanza costituzionale, la questione del potere c.d. di "cestinazione" delle pseudo-notizie di reato, iscritte al c.d. modello 45.

Al riguardo, le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato che, mentre il procedimento attivato a seguito di iscrizione degli atti nel registro previsto dall'art. 335 c.p.p. (c.d. "mod. 21") ha come esito necessitato l'inizio dell'azione penale o la richiesta di archiviazione, l'iscrizione di atti nel registro non contenente notizie di reato (c.d. "mod. 45") può sfociare o in un provvedimento di diretta trasmissione degli atti in archivio da parte del pubblico ministero in relazione a quei fatti che fin dall'inizio appaiano come penalmente irrilevanti, o può condurre al medesimo esito della procedura prevista per le ordinarie "*notitiae criminis*", qualora siano state compiute indagini preliminari o il fatto originario sia stato riconsiderato o comunque sia sopravvenuta una notizia di reato. In questo secondo caso, l'eventuale richiesta di archiviazione non è condizionata dal previo adempimento, da parte del pubblico ministero, dell'obbligo di reiscrizione degli atti nel registro "mod. 21", in quanto la valutazione, esplicita o implicita, circa la natura degli atti spetta al titolare dell'azione penale indipendentemente dal dato formale dell'iscrizione in questo o quel registro, e al giudice per le indagini preliminari non è riconosciuto alcun sindacato né su quella valutazione, né sulle modalità di iscrizione degli atti in un registro piuttosto che in un altro¹².

Per i fatti che appaiano non penalmente rilevanti, dunque, il pubblico ministero può provvedere all'iscrizione in un apposito registro, e disporre o la diretta trasmissione della notizia in archivio (c.d. "cestinazione"), o, compiere indagini, e sottoporre la scelta dell'inazione al Gip¹³: in tale ipotesi, dunque, al monopolio valutativo sulla rilevanza penale della notizia – che viene iscritta in un apposito registro – si aggiunge il monopolio valutativo sulla scelta

¹² Sez. un., 22 novembre 2000, n. 34 (dep. 15/01/2001), Rv. 217473.

¹³ In tema, la Procura Generale della Corte di Cassazione ha adottato, nell'ambito dei poteri di informazione e controllo ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 106/2006, una delibera sui "*Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150/2022: iscrizione delle notizie di reato; conclusione delle indagini preliminari; avocazione e controlli da parte del giudice*" con la quale affronta altresì la questione dell'iscrizione a modello 45 delle pseudo-notizie di reato, e dell'applicabilità dell'art. 335-*ter* c.p.p. nel caso in cui il Gip non concordi con la richiesta del P.M.

dell'inazione, in assenza di qualsivoglia onere motivazionale e, di conseguenza, di qualsiasi controllo giurisdizionale e democratico¹⁴.

3. Domanda cautelare e motivazione

Nell'ambito della fase delle indagini preliminari un ulteriore momento procedimentale nel quale viene in rilievo la motivazione del pubblico ministero è quello della domanda cautelare.

L'organo requirente ha, infatti, la potestà esclusiva di richiesta, sia con riferimento alla cautela personale (art. 291 c.p.p.) che a quella reale (artt. 316 e 321 c.p.p.), ed il principio della domanda cautelare, accolto dal nostro sistema processuale, comporta che le misure cautelari non possano essere disposte d'ufficio dal giudice.

Ebbene, anche in tale ipotesi il sistema codicistico non prevede una 'richiesta motivata', prescrivendo che il pubblico ministero "presenta al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda (...), nonché tutti gli elementi a favore dell'imputato e le eventuali deduzioni e memorie difensive già depositate" (art. 291, comma 1, c.p.p.).

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha chiaramente distinto l'onere di allegazione, che incombe sul pubblico ministero, dall'obbligo di motivazione del provvedimento cautelare, che incombe sul giudice¹⁵.

¹⁴ La giurisprudenza di legittimità è costante nell'affermare, al riguardo, che non è impugnabile il provvedimento con cui il P.M., omettendo l'avviso previsto dall'art. 408 c.p.p., ancorché richiesto dalla persona offesa, disponga direttamente la trasmissione in archivio (c.d. "cestinazione") di una denuncia iscritta a modello 45 quale atto non costituente notizia di reato, non avendo tale provvedimento natura giurisdizionale, in quanto proveniente da una parte processuale, e non potendo quindi essere impugnato per abnormità, anche se illegittimo (Cass. pen., sez. VI, 8 aprile 2015, n. 27532 (dep. 30/06/2015), Zingaretti, Rv. 264085).

¹⁵ Corte Cost. 20 gennaio 1992, n. 4: "Per ciò che infine concerne l'asserito potere del pubblico ministero 'di immotivatamente richiedere una determinata misura in via esclusiva', il rimettente cade nell'equivoco di confondere tra loro l'onere di allegazione, che incombe sul pubblico ministero, con il presunto obbligo di motivazione della specifica richiesta. È fuori di dubbio, infatti, che il pubblico ministero sia tenuto a 'presentare al giudice gli elementi su cui si fonda la sua richiesta' (direttiva 59, secondo periodo, nonché art. 291, primo comma, del codice di procedura penale), ma tutto ciò non ha nulla a che vedere con il supposto obbligo – che il rimettente, errando, ritiene desumibile dalla legge-delega – di motivare le ragioni per le quali il pubblico ministero si è indotto a chiedere al giudice di provvedere esclusivamente in ordine alle misure indicate. Spetta, dunque, solo al giudice il dovere di motivare il provvedimento con il quale accogliere o respingere la richiesta formulata dal pubblico ministero, e, nell'un caso come nell'altro, l'esercizio di un simile dovere non potrà ritenersi compreso o eluso anche nell'ipotesi in cui, come già si è detto, il pubblico ministero abbia chiesto l'applicazione di una determinata misura 'in via esclusiva'".

E l'assenza di un obbligo di motivazione della domanda cautelare è stata ribadita costantemente anche dalla giurisprudenza di legittimità, che, in tema di misure cautelari personali, ha affermato che non è nulla né inesistente la richiesta del P.M. affetta da vizi motivazionali o, corredata da motivazione meramente apparente, poiché tali irregolarità sono testualmente previste dall'art. 125, comma terzo, c.p.p., come causa di nullità, non di inesistenza, ed esclusivamente in riferimento a provvedimenti del giudice¹⁶.

Tuttavia, nella prassi giudiziaria le richieste cautelari sono di regola corredate da una 'motivazione', da un apparato illustrativo e argomentativo delle ragioni della richiesta, evidentemente proporzionato alla complessità o meno delle questioni, di fatto e di diritto, coinvolte: una motivazione che espone, di solito, gli elementi di fatto – desunti dalle dichiarazioni assunte, dalle intercettazioni, dalla documentazione acquisita – che, secondo la domanda cautelare, integrano i gravi indizi di colpevolezza (o, nella cautela reale, il mero *fumus commissi delicti*) e le esigenze cautelari individuate.

Al riguardo, peraltro, chiarito che non viola il principio della domanda cautelare il giudice della cautela che ritenga sussistente un "*periculum libertatis*" diverso o ulteriore rispetto a quello indicato dal P.M. richiedente¹⁷, possono proporsi due temi rilevanti per la 'motivazione' della domanda cautelare.

Il primo concerne il contenuto della domanda: oltre al contenuto *necessario*, costituito dalla *esposizione* degli elementi rilevanti per l'integrazione dei gravi indizi di colpevolezza e delle esigenze cautelari, la richiesta del pubblico ministero può senz'altro essere fondata anche su un contenuto *eventuale*, costituito dalle argomentazioni critiche e valutative sulle quali il giudice è chiamato a pronunciarsi.

Oltre ad un contributo *cognitivo*, dunque, la domanda cautelare può fornire

¹⁶ Cass. pen., sez. VI, 30 aprile 2014, n. 36422 (dep. 29/08/2014), Petrucci, Rv. 259937, con riferimento ad una fattispecie in cui è stata ritenuta valida e non inesistente la richiesta cautelare del P.M. che conteneva i capi di imputazione, il rinvio "*per relationem*" agli atti di P.G. e il richiamo ai precedenti penali dell'indagato. Analogamente, Cass. pen., sez. F, 25 agosto 2009, n. 34201 (dep. 04/09/2009), Trovato, Rv. 244905, secondo cui la domanda cautelare, necessaria anche per il ripristino della custodia carceraria a norma dell'art. 307 c.p.p., deve essere qualificata dall'allegazione degli atti su cui si fonda ma può anche non essere connotata da una specifica e puntuale motivazione, che invece è oggetto di obbligo per il giudice chiamato a provvedere sulla domanda stessa.

¹⁷ Cass. pen., sez. III, 8 settembre 2016, n. 43731 (dep. 17/10/2016), Borovikov, Rv. 267935, ha escluso l'applicabilità alla materia del principio dettato dall'art. 521 c.p.p., in quanto il giudice cautelare, una volta investito della domanda, è funzionalmente competente ad esercitare i più ampi poteri di valutazione degli indizi di colpevolezza e delle necessità cautelari, non essendo logico consentire che, in mancanza di una esigenza ma in presenza delle altre, l'imputato possa ledere gli interessi che la misura è preordinata a salvaguardare.

un contributo *valutativo*, concernente le questioni giuridiche eventualmente coinvolte o le inferenze probatorie.

Tale facoltà influisce, naturalmente, sull'efficacia della richiesta cautelare, assolvendo, a sua volta, alla funzione endoprocedimentale di giustificazione della domanda, e alla funzione extraprocedimentale di controllo democratico esterno.

Strettamente collegato, anche sotto il profilo dell'efficacia e del controllo (giurisdizionale e sociale), appare il secondo tema, concernente la tecnica di esposizione, lo 'stile' della domanda cautelare: invero, la diffusione dei sistemi informatici per la redazione dei provvedimenti ha, come noto, profondamente modificato le tecniche espositive e la struttura argomentativa dei provvedimenti; e, in tal senso, proprio le richieste cautelari sono le più coinvolte dalla diffusione della tecnica della "incorporazione" di atti di indagine (c.d. 'copia-incolla').

Benché il problema si sia posto, anche a livello normativo (art. 292, comma 2, lett. *c-bis*), c.p.p.), soprattutto con riferimento all'ordinanza cautelare del giudice, mediante l'introduzione del requisito dell'*autonoma valutazione*¹⁸, la questione va affrontata anche con riferimento alla domanda cautelare, sotto il profilo, non già della autonoma valutazione, bensì della efficacia della richiesta e della salvaguardia dei diritti delle persone coinvolte.

Sovente si registra, infatti, una tecnica espositiva connotata da richiami, per esteso, di verbali di dichiarazioni di persone informate sui fatti o di collaboratori di giustizia, di interminabili conversazioni oggetto di intercettazioni, e di altri atti di indagine, che rendono la richiesta cautelare più un 'contenitore di atti', che una domanda argomentata.

Ebbene, il tema va affrontato sotto un duplice profilo: da un lato, una tecnica espositiva connotata, in maniera significativa, da una 'raccolta' di atti investigativi rischia di rivelarsi meno efficace, rendendo frammentaria la ricostruzione dei fatti rilevanti, risolvendosi in una ricezione acritica degli atti investigativi, e rinunciando al contributo di sintesi e di selezione degli elementi rilevanti.

L'ipertrofia del testo della domanda cautelare finisce per corrispondere all'impoverimento del profilo valutativo.

¹⁸Nella giurisprudenza di legittimità è diffuso il principio secondo cui ricorre un'autonoma valutazione da parte del giudice ex art. 292, comma 2, lett. *c-bis*, c.p.p. quando venga richiamato in maniera più o meno estesa il provvedimento impugnato con la tecnica di redazione "per incorporazione", con condivisione delle considerazioni già svolte da altri, poiché valutazione autonoma non vuol dire valutazione diversa o difforme, sempreché emerga dal provvedimento una conoscenza degli atti del procedimento e, se necessario, una rielaborazione critica degli elementi sottoposti a vaglio giurisdizionale, eventualmente con la graduazione o rigetto delle misure; in tal senso, *ex multis*, Cass. pen., sez. V, 24 settembre 2018, n. 70 (dep. 02/01/2019), Pedato, Rv. 274403.

Sotto il profilo dell'efficacia della domanda cautelare, in altri termini, è senz'altro preferibile che la richiesta non si risolva in un 'contenitore' di atti investigativi, ma si sforzi di selezionare, anche nei contenuti essenziali, gli elementi indiziari rilevanti, in grado di fornire una ricostruzione puntuale e completa, ma non dispersiva, dei fatti, e di proporre con immediatezza la chiave interpretativa al giudice.

Tale tecnica redazionale appare più idonea, non soltanto ad una *esposizione* efficace degli elementi di prova, ma altresì ad una *argomentazione valutativa* che dia spessore al contenuto *eventuale* della domanda cautelare, e maggiormente rispettosa dei diritti delle persone coinvolte indirettamente da atti di indagine (ad es., intercettazioni che contengano riferimenti a persone estranee alle indagini).

Tuttavia, va anche rilevato che, talvolta, la riproduzione, nella domanda cautelare (preferibilmente mediante utilizzo delle note a piè pagina, per evitare la frammentazione del testo), delle conversazioni captate nel corso di intercettazioni, soprattutto se debitamente selezionate, può rivelarsi non soltanto più efficace ai fini del controllo del giudice, ma soprattutto offrire maggiori garanzie all'indagato e alla difesa tecnica, che, oltre alla consultazione 'differita' degli atti depositati, possono avere un immediato riscontro in merito alla consistenza del risultato 'probatorio' offerto alla valutazione giurisdizionale.

In tal senso, dunque, un equilibrato bilanciamento tra esigenze di chiarezza e sinteticità, da un lato, e completezza, dall'altro, può rivelarsi strumento idoneo a garantire l'efficacia della domanda cautelare e l'esercizio immediato del diritto alla difesa.

E, del resto, il legislatore, con la riforma delle intercettazioni del 2017, ha cercato appunto di disciplinare tale profilo, consapevole della prassi delle richieste cautelari ' motivate', introducendo il comma 1-ter all'art. 291 c.p.p., alla stregua del quale "quando è necessario, nella richiesta sono riprodotti soltanto i brani essenziali delle comunicazioni e conversazioni intercettate".

Una breve considerazione va, infine, rivolta ad un provvedimento peculiare di competenza (quasi esclusiva) del pubblico ministero, il fermo di indiziato di delitto.

In tal caso, infatti, pur essendo sottoposto alla successiva fase di controllo giurisdizionale, mediante convalida del giudice, il fermo disposto dal pubblico ministero può ritenersi, in virtù dell'immediata efficacia esecutiva e dell'incidenza diretta sull'indagato, un vero e proprio provvedimento 'giurisdizionale': tale natura, dunque, fa venire in rilievo l'obbligo costituzionale di cui all'art. 111, comma 6, Cost., che, integrando la lettera dell'art. 384 c.p.p. ("il pubblico ministero *dispone* il fermo"), delinea un vero e proprio obbligo di motivazione del fermo, anche in considerazione della interinalità della misura precautelare.

4. Esercizio dell'azione penale e motivazione

In quanto titolare esclusivo dell'azione penale (art. 50 c.p.p.), il pubblico ministero ha innanzitutto l'obbligo di formulare l'*imputazione*.

All'esito di una serie di atti compiuti dal pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, che, per il carattere tendenzialmente segreto, non sono ostensibili, e sono privi di un reale apparato 'motivazionale', un barlume di motivazione è rinvenibile nella formulazione dell'imputazione, una sorta di 'struttura scheletrica' sulla quale verrà costruito il giudizio che prenderà, infine, 'corpo' nella motivazione della decisione.

La disciplina, prevista dagli artt. 417 ("requisiti formali della richiesta di rinvio a giudizio") e 552 ("decreto di citazione a giudizio") c.p.p., prevede "l'enunciazione, in forma chiara e precisa, del fatto, delle circostanze aggravanti e di quelle che possono comportare l'applicazione di misure di sicurezza, con l'indicazione dei relativi articoli di legge".

L'imputazione deve, dunque, rispondere ai requisiti di chiarezza, precisione e completezza, pur non delineando un vero e proprio onere di motivazione, intesa come 'giustificazione' del provvedimento: le medesime disposizioni, infatti, prescrivono soltanto "l'indicazione delle fonti di prova acquisite" (artt. 417, lett. c) e 552, lett. c), c.p.p.), in tal senso affermando la necessità di chiarezza e precisione della 'decisione' dell'organo requirente, ed escludendo un onere di 'giustificazione' della stessa; opzione, del resto, coerente con il sistema tendenzialmente accusatorio delineato dal codice di procedura penale, teso a garantire la 'verginità' cognitiva e valutativa del giudice.

La natura prescrittiva delle norme che enucleano un obbligo di formulazione dell'imputazione chiara, precisa e completa, è, del resto, desunta dalla sanzione processuale prevista in caso di trasgressione: invero, pur con i poteri di sollecitazione riconosciuti al Gup dalle Sezioni Unite 'Battistella'¹⁹, la cui estensione alla fase dibattimentale resta controversa²⁰, è pacifico che la richie-

¹⁹ Cass. pen., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 5307 (dep. 01/02/2008), Battistella, Rv. 238240, secondo cui è affetto da abnormità il provvedimento con cui il giudice dell'udienza preliminare dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero per genericità o indeterminazione dell'imputazione, senza avergli previamente richiesto di precisarla, poiché, alla luce del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, è configurabile il vizio dell'abnormità in ogni fattispecie di indebita regressione del procedimento in grado di alterarne l'ordinata sequenza logico-cronologica.

²⁰ Cass. pen., sez. V, 11 marzo 2022, n. 22140 (dep. 07/06/2022), P., Rv. 283221: In caso di genericità o indeterminazione del fatto descritto nel capo di imputazione, il giudice del dibattimento deve dichiarare la nullità del decreto che dispone il giudizio, ai sensi dell'art. 429, comma 2, c.p.p. (o del decreto di citazione a giudizio, ai sensi dell'art. 552, comma 2, dello stesso codice), senza alcuna previa sollecitazione, rivolta al pubblico ministero, ad integrare o

sta di rinvio a giudizio o il decreto di citazione a giudizio siano affetti da nullità relativa in caso di indeterminazione e genericità dell'imputazione e, in quanto tale, non è rilevabile d'ufficio e deve essere eccepita, a pena di decadenza, entro il termine previsto dall'art. 491 c.p.p.²¹.

Quanto al contenuto dell'obbligo di precisione, si afferma che non vi è incertezza sui fatti descritti nella imputazione quando questa contenga, con adeguata specificità, i tratti essenziali del fatto di reato contestato, in modo da consentire all'imputato di difendersi²²; al riguardo, inoltre, si deve avere riguardo alla *specificazione del fatto* più che all'*indicazione delle norme di legge* violate, per cui, ove il fatto sia descritto in modo puntuale, la mancata o erronea individuazione degli articoli di legge violati è irrilevante e non determina nullità, salvo che non si traduca in una compressione dell'esercizio del diritto di difesa²³; ipotesi, quest'ultima, di violazione rilevante del principio della necessaria specificità e determinatezza dell'imputazione che ricorre, ad esempio, nel caso del reato di abuso d'ufficio realizzato mediante la violazione di leggi o regolamenti, allorché la contestazione risulti priva della specificazione delle norme violate o, quantomeno, delle indicazioni necessarie per l'individuazione delle stesse, in quanto tale omissione dà luogo ad una lesione del diritto di difesa e ad una compromissione del diritto al contraddittorio²⁴.

Trattandosi dell'atto fondativo del processo, peraltro, la formulazione dell'imputazione merita attenzione non soltanto nei suoi contenuti minimi.

precisare la contestazione, in quanto non è estensibile alla fase dibattimentale il meccanismo correttivo che consente al giudice dell'udienza preliminare di sollecitare il pubblico ministero alle opportune precisazioni e integrazioni, indicandogli, con ordinanza interlocutoria, gli elementi di fatto e le ragioni giuridiche alla base del rilevato difetto dell'imputazione.

²¹ Cass. pen., sez. III, 27 febbraio 2019, n. 19649 (dep. 08/05/2019), S., Rv. 275749.

²² Cass. pen., sez. V, 2 marzo 2020, n. 16993 (dep. 04/06/2020), Latini, Rv. 279090, con riferimento ad una fattispecie in cui è stata esclusa la genericità o l'indeterminatezza di una imputazione di bancarotta in cui si contestava all'imputato la distrazione di somme di denaro, iscritte in contabilità ed espunte mediante giroconti, mentre l'istruttoria, a cui l'imputato aveva partecipato, aveva chiarito che le somme medesime erano state utilizzate per soddisfare, senza causa lecita, crediti di una società diversa.

²³ Cass. pen., sez. I, 5 aprile 2019, n. 30141 (dep. 09/07/2019), Poltrone, Rv. 276602, con riferimento ad una fattispecie in cui, a fronte della precisa contestazione della condotta di detenzione illegale di un'arma, la rubrica del capo di imputazione conteneva l'erroneo riferimento alla violazione della disciplina in tema di porto delle armi a bordo di aeromobili.

²⁴ Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2016, n. 38704 (dep. 19/09/2016), Tani, Rv. 267578, con riferimento ad una fattispecie in cui la Corte ha rigettato il ricorso della parte civile avverso l'assoluzione dell'imputato, fondata sulla indeterminazione del capo d'accusa, ove era genericamente indicata, in ipotesi di rilascio illegittimo di permesso di costruire, la violazione di una legge regionale e di un regolamento edilizio, senza specificazione degli articoli, o delle disposizioni in questi contenuti, che si assumevano violati.

Se, da un lato, una imputazione generica è affetta da nullità, dall'altro, la contestazione deve essere completa, ma essenziale: nella descrizione del fatto, il pubblico ministero ha il compito di selezionare i dati storici sulla scorta della descrizione astratta della fattispecie incriminatrice, senza essere generico, ma neppure eccessivamente particolareggiato, mediante inserimento di dati storici non necessari per l'identificazione del fatto-reato.

L'imputazione è, infatti, la stella polare del giudizio, la bussola del dibattimento, che delimita gli ambiti cognitivi, valutativi e decisorio del giudice, ed una formulazione completa, ma essenziale, contribuisce a delinearne e delimitare l'ambito decisorio del giudice, e, successivamente, le facoltà di impugnazione.

La salvaguardia di tali esigenze non appare, dunque, assicurata dalle c.d. *imputazioni narrative*, che eccedono nella rappresentazione di tratti della fattispecie concreta non essenziali: il riferimento, meramente esemplificativo, va alle imputazioni per reati di bancarotta fraudolenta, sovente descritte mediante impropri richiami ad elementi superflui (talvolta addirittura alle consulenze tecniche); ovvero alle imputazioni per delitti colposi, connotati da un crescente grado di normativizzazione delle condotte doverose, che rende la descrizione dei fatti-reato sempre meno denotativa; ovvero alle imputazioni per reati associativi, di solito contestate cumulativamente ad ipotesi concorsuali ed a reati-fine, che talvolta eccedono nella descrizione di 'universi criminologici'.

Oltre alle *imputazioni contenutisticamente ipertrofiche*, che rischiano di ampliare indebitamente l'ambito cognitivo, valutativo e decisorio del giudice, anche per effetto della conseguente estensione delle richieste e degli sforzi probatori sollecitati dalle difese, le esigenze di chiarezza e precisione possono essere vulnerate dalle *imputazioni oggettivamente cumulative*, che contengono la descrizione di più fatti-reato, con pregiudizievoli conseguenze anche sulla delimitazione degli ambiti decisorio, sulla redazione dei dispositivi della decisione finale (soprattutto in caso di contenuto promiscuo, con condanne e assoluzioni parziali), e, non da ultimo, sulla registrazione informatica degli stessi.

5. Requisitorie e motivazione

Uno dei momenti qualificanti della funzione requirente è costituita dalla formulazione delle "conclusioni" nei diversi gradi di giudizio.

Tradizionalmente, la discussione del giudizio – scandita dalla "requisitoria" del pubblico ministero e dall'"arringa" difensiva – è stata percepita, anche nell'immaginario collettivo (trasposto sovente in opere cinematografiche), come il momento *clou* del processo, nel quale si contendevano e contrapponevano le abilità dialettiche, argomentative e retoriche della pubblica accusa e della difesa.

Il nucleo di tale percezione era, evidentemente, connesso al processo di tipo inquisitorio vigente fino al 1989, nel quale la funzione della difesa nella formazione della prova – la cui ricerca, ammissione, assunzione e valutazione era attribuita ad un unico soggetto processuale – era marginale, e, pertanto, rinveniva il momento di massima espansione nella ‘discussione’.

Nel processo accusatorio attualmente vigente la fase della discussione appare, invece, recessiva in termini di rilevanza sugli esiti processuali, in quanto le parti – pubblico ministero e difesa – sono (tendenzialmente) protagonisti della fase di formazione della prova, alla quale contribuiscono mediante il metodo dialettico del ‘contraddittorio per la prova’²⁵; sicché la discussione – ad eccezione delle peculiarità, derivanti dalla composizione mista, dei giudizi dinanzi alle Corti d’assise – appare più un momento ‘riequilibrativo’, che un momento in grado di incidere ed influire in maniera significativa sul convincimento del giudice.

E tale dimensione traluce proprio dalle disposizioni codicistiche che disciplinano la fase: l’art. 421, comma 2, c.p.p., nel disciplinare la discussione dell’udienza preliminare, prevede che “il pubblico ministero *espone sinteticamente* i risultati delle indagini preliminari e gli elementi di prova che giustificano la richiesta di rinvio a giudizio”; la medesima norma è richiamata dall’art. 441 c.p.p., che disciplina il giudizio abbreviato; l’art. 523 c.p.p., nel disciplinare la discussione finale nel giudizio dibattimentale, prevede che il pubblico ministero *formula e illustra* le proprie conclusioni.

In tali ipotesi, tradizionalmente, le conclusioni del pubblico ministero – denominate “requisitoria” – vengono rassegnate oralmente, e, soltanto in casi eccezionali, mediante deposito di uno scritto: pur non essendovi alcuna disciplina espressa, la requisitoria del pubblico ministero – sia orale, sia scritta – deve contenere, per essere completa ed efficace: una parte *narrativa e riepilogativa* degli elementi di prova acquisiti nel dibattimento ed utilizzabili; una parte *argomentativa*, che abbia ad oggetto la valutazione critica degli elementi di prova, le relazioni di inferenza probatoria, ed eventualmente la confutazione degli elementi contrari; le *richieste conclusive*, aventi ad oggetto l’affermazione di responsabilità penale e la misura della pena, o l’assoluzione.

5.1. Cartolarizzazione dei giudizi di impugnazione e motivazione delle requisitorie

Analoga funzione requirente era prevista per i giudizi di impugnazione, nei quali la regola era rappresentata dalle ‘conclusioni’ formulate oralmente all’esito del giudizio di appello e di cassazione.

²⁵ Sul ruolo del difensore nel processo accusatorio, A. TRAVERSI, *La difesa penale. Tecniche argomentative e oratorie*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 3.

In seguito alla introduzione della disciplina emergenziale relativa alla pandemia da Covid-19 (art. 23 d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 176), ed alla successiva stabilizzazione della regola della ‘cartolarizzazione’ dei giudizi di impugnazione ad opera della riforma Cartabia – che ha aggiunto l’art. 598-*bis* per il giudizio di appello, ed ha novellato l’art. 611 per il giudizio di cassazione –, le conclusioni del Procuratore Generale sono, di regola, formulate per iscritto: l’art. 611 menziona, infatti, le “richieste del procuratore generale”, da presentare fino a quindici giorni prima dell’udienza.

Nel caso in cui, invece, venga richiesta la trattazione orale da una delle parti, o venga disposta d’ufficio dalla Corte, l’art. 614, comma 4, c.p.p. menziona la “requisitoria” del pubblico ministero, che viene, dunque, formulata oralmente.

In tale nuovo contesto normativo, dunque, la “requisitoria scritta” del pubblico ministero assume un rilievo privilegiato, e, pur delimitata dalla natura devolutiva dei giudizi di impugnazione, risulta connotato da un apparato argomentativo più ricco e articolato, che la caratterizza nei termini di una vera e propria ‘motivazione’ delle conclusioni.

Un ruolo differenziato ha assunto, a partire dalla riforma del 2016 (d.l. n. 168/2016, conv. in legge n. 197/2016), la requisitoria del Procuratore Generale nei giudizi civili di cassazione, che è prevista, di regola, soltanto per le questioni di rilevanza nomofilattica trattate in udienza pubblica²⁶.

5.2. Cartolarizzazione del giudizio di cassazione e ruolo della motivazione della requisitoria

Come è noto, la disposizione che ha reso il rito camerale non partecipato la regola del giudizio penale di cassazione (e, sia pur con le eccezioni della rinnovazione dibattimentale, di appello) si inserisce in quel solco interpretativo che, ragionevolmente, ha evidenziato la connotazione spiccatamente ‘tecnica’ del giudizio di legittimità, caratterizzata da uno stretto principio devolutivo, ed

²⁶ Sul ruolo del Procuratore Generale nel nuovo processo civile di cassazione, C. SGROI, *La funzione della Procura Generale della Cassazione*, in *Quest. Giust.*, 2018, n. 1, p. 52 ss.; P. GAETA, *Il nuovo processo civile di cassazione: la secolarizzazione della Corte e la scomparsa del procuratore generale*, in *Quest. Giust.*, 2017, n. 3, p. 67 ss.; per una riflessione sul rapporto tra ‘scelta del rito’ e struttura argomentativa della motivazione, anche nell’ottica della “giurimetria”, L. SALVATO, *La struttura argomentativa dei provvedimenti, l’organizzazione del lavoro e la gestione dei carichi*, in *Giust.insieme*, 20 giugno 2022, il quale, in coerenza al ruolo del P.G. di partecipazione alla formazione della nomofilachia, propone una diversa modalità di concludere, nelle requisitorie: “sulla questione e non sul ricorso, in considerazione della finalità dell’intervento e per ulteriormente segnare il distacco del P.M. dalla posizione di parte”.

ha sottolineato la tendenziale recessività del contraddittorio ‘orale’, in favore di un *contraddittorio ‘cartolare’*.

Il principio del contraddittorio sancito dall’art. 111 Cost. non può, infatti, essere interpretato come un concetto monolitico, ma assume dimensioni differenti a seconda del grado di giudizio: se, nei giudizi di merito, è maggiormente spiccato il profilo del ‘contraddittorio per la prova’ quale metodo di acquisizione e formazione della prova penale – che è oggetto dell’espressa previsione costituzionale di cui al comma 4 dell’art. 111 Cost. –, nel giudizio di legittimità – che è refrattario al processo di formazione della prova, prerogativa dei giudizi di merito –, assume rilievo una diversa dimensione del *contraddittorio*, che potrebbe definirsi “*argomentativo*”.

Del resto, la scelta di rendere il contraddittorio cartolare la regola tendenziale del giudizio penale di cassazione si inserisce anche nel solco orientato ad una attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, evitando che il concreto sviluppo dei dibattimenti dinanzi alla Corte di Cassazione si risolva, in virtù della natura strettamente devolutiva del giudizio, in una mera ‘recitazione’ degli atti di ricorso.

L’introduzione del rito camerale non partecipato necessariamente interroga anche sul ruolo della Procura Generale della Corte di Cassazione e, di conseguenza, sul ruolo della ‘motivazione’ delle requisitorie.

Al riguardo, con il d.lgs. n. 150/2022, si è reso definitivo il regime ‘provvisorio’ predisposto durante l’emergenza pandemica, e che, soprattutto in alcuni frangenti particolarmente critici, aveva consentito la prosecuzione delle attività giurisdizionali.

Tuttavia, il rito camerale non partecipato, a trattazione orale eventuale, era stato introdotto in una situazione di emergenza, e come tale è stato affrontato, dai diversi uffici giudiziari, con una mera redistribuzione delle risorse disponibili.

L’istituzionalizzazione del rito non partecipato, che prevede il deposito in termini stringenti delle conclusioni in relazione ad un numero significativo di ricorsi per ciascuna udienza, ha reso più difficoltoso – a parità di risorse (magistrati e dotazioni) – lo svolgimento del ruolo della Procura Generale della Corte di Cassazione.

Peraltro, secondo l’esperienza maturata in oltre tre anni di applicazione provvisoria del rito non partecipato, il contraddittorio ‘cartolare’ resta sostanzialmente riservato, nella maggior parte dei casi, ai ricorsi privi di rilevanza nomofilattica, nei quali viene in rilievo il c.d. *ius litigatoris* (l’applicazione della regola di diritto al caso concreto, per la verifica della corretta applicazione della legge), e non il c.d. *ius constitutionis* (la formulazione della regola o del principio di diritto in astratto).

Sovente le questioni giuridiche di maggiore rilevanza nomofilattica vengo-

no attratte nell'area del 'contraddittorio orale', per la richiesta delle parti di trattazione orale: ed è proprio in relazione a tali questioni che, spesso, il ruolo della Procura Generale rischia di non poter essere svolto in maniera adeguata, strozzato dai tempi stringenti di deposito delle conclusioni scritte e dall'assolvimento degli altri compiti istituzionalmente devoluti all'Ufficio (disciplinare, coordinamento, ecc.).

Emerge dunque un interrogativo sul ruolo che dovrà essere assunto dalla (o riconosciuto alla) Procura Generale nell'ambito di tale meccanismo che, di rilevanza apparentemente 'procedurale', assume in realtà una dimensione sistemica che si riflette sulle concrete funzioni svolte da questo Ufficio e sul ruolo che può (o deve) svolgere per garantire la funzione nomofilattica.

Nel sistema pre-costituzionale la presenza del Procuratore Generale alle udienze della Corte di Cassazione aveva una funzione di *controllo* dell'esatta applicazione della legge, nel solco del magistrato *du parquet* di origine francese (che si differenzia dal magistrato *du siége*, il giudice che siede), non già di cooperazione; è soltanto con l'avvento della Costituzione che la Procura Generale viene a qualificarsi come organo "promotore di giustizia", o, secondo la definizione della giurisprudenza costituzionale, come organo che svolge una "*alta funzione di giustizia*"²⁷, cooperando al ruolo nomofilattico riconosciuto alla Corte di Cassazione²⁸.

In tali caratteristiche si è scorta, per approssimazione, e solo sotto il profilo funzionale, non istituzionale, una figura per certi aspetti vicina all'*amicus curiae* degli ordinamenti anglosassoni, che coopera con il giudice nella direzione di una pronuncia corretta, nella applicazione della legge e nel ruolo di 'formatore' del diritto (funzione cooperativa o promozionale).

Un ruolo, dunque, che appare sempre più omogeneo a quello svolto dagli Avvocati Generali presso la Corte di Giustizia dell'UE (art. 252, comma 2, TFUE), la cui rilevanza, nel processo di formazione del diritto eurounitario, è riconosciuta generalmente.

In tale nuovo contesto normativo sarebbe dunque opportuna una riflessione, anche *de iure condendo*, sui modi con i quali, a parità di risorse (umane e strumentali), affrontare il nuovo sistema di 'contraddittorio cartolare', garantendo alla Procura Generale quel ruolo di organo che svolge una "alta funzione di giustizia", e contribuisce alla funzione nomofilattica, mediante requisitorie motivate ed argomentate in maniera adeguata alla complessità delle vicende e delle questioni giuridiche coinvolte.

²⁷ Corte Cost., sent. 14 gennaio 1974, n. 2.

²⁸ Sul ruolo del Procuratore Generale nel nuovo processo civile di cassazione, C. SGROI, *La funzione della Procura Generale della Cassazione*, cit., p. 52 ss.; P. GAETA, *Il nuovo processo civile di cassazione*, cit., p. 67 ss.

Al riguardo, appare del tutto velleitaria e non risolutiva l'estensione dell'Ufficio del Processo alla Procura Generale, che non è strutturalmente in grado (per composizione e durata) di surrogare le competenze giuridiche e le esperienze giudiziarie che alimentano l'alta qualità del contributo fornito e preteso dalla Procura Generale.

Uno spunto di riflessione può venire dalle modifiche già sperimentate nel giudizio civile di cassazione²⁹, che prevede un triplice livello di intervento del P.G., e che, trasposto nel giudizio penale di cassazione, potrebbe corrispondere: a) alla fascia dei ricorsi destinati alla settima sezione penale, per i quali già ora il pubblico ministero è assente; b) alla fascia dei giudizi a trattazione camerale non partecipata, da riservare alle questioni semplicemente "litigatorie" (secondo una terminologia più appropriata al giudizio civile, ma mutuata a fini descrittivi, tenuto conto della peculiarità ordinamentale dello stesso pubblico ministero nei gradi di merito), nei quali il pubblico ministero può scegliere di intervenire; c) alla fascia 'alta', dei giudizi trattati in udienza pubblica o camerale partecipata, destinata alla trattazione delle questioni con un coefficiente nomofilattico apprezzabile, nei quali l'intervento del P.G. resta doveroso.

6. Impugnazioni e motivazione

L'ultimo snodo processuale nel quale viene in rilievo un onere motivazionale del pubblico ministero è quello dell'esercizio della facoltà di impugnazione.

Oltre alle peculiarità derivanti dalla diversa cognizione devoluta al giudice di appello – capi e punti della sentenza – e alla Corte di Cassazione – i motivi di ricorso –, l'impugnazione del pubblico ministero deve contenere una 'motivazione' della critica alla decisione giurisdizionale: l'argomentazione critica può investire i criteri di valutazione probatoria, o la stessa ricostruzione dei fatti, nel caso del giudizio di appello; nel giudizio di legittimità, caratterizzato da una critica 'vincolata', invece, l'impugnazione del pubblico ministero deve essere rigorosamente canalizzato nella deduzione degli specifici motivi previsti dall'art. 606 c.p.p., senza cadere, spinto dalla 'vicinanza' al fatto storico, nella tentazione, sovente sanzionata dalla declaratoria di inammissibilità, di sollecitare una rilettura alternativa del compendio probatorio, o di contestare il rapporto tra *decisione* e *prova*, anziché quello tra *decisione* e *motivazione*.

Va, al riguardo, rilevato che, in caso di ricorso per cassazione in materia cautelare personale (art. 311 c.p.p.), la 'motivazione' dell'impugnazione deve

²⁹ La disciplina delle udienze, camerali e pubbliche, dinanzi alla Cassazione civile è regolata dagli artt. 375-379 c.p.c.

attingere non soltanto i gravi indizi di colpevolezza, ma altresì il profilo delle esigenze cautelari.

La giurisprudenza di legittimità ha, infatti, chiarito che il pubblico ministero che impugni l'ordinanza che, in sede di riesame, abbia escluso il presupposto della gravità indiziaria deve indicare, a pena di inammissibilità per carenza di interesse, le ragioni a sostegno dell'attualità e concretezza delle esigenze cautelari³⁰; analogamente è stato dichiarato inammissibile, per difetto di interesse, il ricorso per cassazione del pubblico ministero, proposto nei confronti dell'ordinanza di reiezione dell'appello avverso il provvedimento di rigetto della richiesta di misura cautelare, con cui lo stesso, senza nulla prospettare in ordine alle esigenze cautelari, si limiti a contestare il mancato riconoscimento della sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza, atteso che l'accoglimento del gravame in ordine a tale profilo non potrebbe comunque condurre all'applicazione della misura e, quindi, sarebbe privo di alcun risultato pratico vantaggioso per l'impugnante³¹.

7. Criteri di priorità, motivazione e *accountability*

La motivazione della funzione requirente assume, dunque, una rilevanza costituzionale che trascende, sovente, l'orizzonte 'intra-procedimentale', la dimensione del singolo 'provvedimento', per assumere rilievo altresì, sempre più frequentemente, nella dimensione del controllo sulle scelte generali del pubblico ministero.

Poiché l'obbligatorietà dell'azione penale è un principio che concerne la distribuzione dei poteri pubblici, la motivazione risponde evidentemente anche all'esigenza di legittimazione democratica del pubblico ministero³².

Se, nell'ambito procedimentale, il pubblico ministero, mediante la motivazione, risponde al giudice, nella verifica del caso concreto, nell'ambito extra-procedimentale risponde alla collettività, alla quale è affidato il controllo democratico delle funzioni pubbliche, nella dimensione, di derivazione anglosassone, dell'*accountability*.

³⁰ Cass. pen., sez. VI, 25 novembre 2021, n. 46129 (dep. 16/12/2021), Marcus, Rv. 282355; tali esigenze, tuttavia, possono ritenersi implicitamente sussistenti nel caso in cui la misura sia stata richiesta con riguardo ai reati per i quali opera la presunzione di cui all'art. 275, comma 3, c.p.p.

³¹ Cass. pen., sez. III, 25 febbraio 2021, n. 13284 (dep. 09/04/2021), Acanfora, Rv. 281010; Cass. pen., sez. VI, 30 ottobre 2018, n. 12228 (dep. 19/03/2019), De Gasperis, Rv. 276375.

³² G. SALVI, *Discrezionalità, responsabilità, legittimazione democratica del pubblico ministero*, in *Quest. Giust.*, 2021, n. 2, pp. 33-34.

Ed è proprio in tale prospettiva che può leggersi la disciplina sui c.d. criteri di priorità, cristallizzata dalla riforma Cartabia mediante l'introduzione dell'art. 3 *bis* disp. att. c.p.p. (“nella trattazione delle notizie di reato e nell'esercizio dell'azione penale il pubblico ministero si conforma ai criteri di priorità contenuti nel progetto organizzativo dell'ufficio”)³³.

Prescindendo in tale sede dalle frizioni con i principi di obbligatorietà dell'azione penale, di legalità penale, e di uguaglianza, è una disciplina che si propone, appunto, di rendere prevedibile e trasparente l'inevitabile discrezionalità di molte scelte del pubblico ministero, perché, nel predisporre il progetto organizzativo dell'ufficio in conformità ai principi generali definiti dal Consiglio superiore della magistratura, il procuratore della Repubblica è tenuto a determinare «i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili» (art. 1, comma 6, d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106).

In tale declinazione, dunque, la ‘motivazione’ – l'illustrazione dei criteri di scelta – trascende il mero profilo, circoscritto nella dimensione procedimentale, ‘provvedimentale’, per assumere un rilievo generale che concerne le scelte operative dell'ufficio: un ‘progetto’ di azione che guarda sì all'interno del procedimento penale, al singolo magistrato, ma che si rivolge in maniera eminente all'esterno, all'ambito extraprocedimentale, alla collettività, nella dimensione dell'*accountability*, funzionale al controllo democratico delle funzioni pubbliche.

³³ In tema, M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura della riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 2 novembre 2022, p. 42.

Qualche consiglio per una buona scrittura giuridica

Federigo Bambi

Sommario: 1. Tecnicismi specifici: necessari, ma da spiegare ai non addetti ai lavori. – 2. Tecnicismi superflui e ornamentali. – 3. L'importanza della sintassi. – 4. Tempo e aspetto del verbo. – 5. La costruzione della frase e del periodo. – 6. La strada da seguire. – 7. La sintesi. – 8. Il giurista come persona di cultura. – 9. Consigli.

Descrivere il quadro generale delle regole – nuove o vecchie che siano – che stanno alla base dello scrivere sintetico e chiaro che oggi è richiesto al giurista (e non solo) è possibile. A costo di ripetere cose dette e ridette, ma non risapute, visto lo stato in cui versa la pratica del diritto. Bisognerà vedere se un breviario di buona scrittura che tenga conto delle caratteristiche lessicali e sintattiche della lingua giuridica (meglio: giudiziaria) produrrà l'effetto sperato. Auguriamocelo!

La chiarezza della forma è espressione e conseguenza della chiarezza del pensiero e il diritto non può farne a meno. L'ha sostenuto con forza Vittorio Scialoja già negli anni dieci del Novecento: “poiché non vi è pensiero giuridico se non in quanto sia chiaro, tutto ciò che è oscuro può appartenere forse ad altre scienze, ma non al diritto!”; e dunque i giuristi devono scrivere libri e saggi e atti e sentenze “in una lingua tale che si possano intendere”.

La lingua giuridica ha caratteristiche peculiari di lessico e di sintassi che possono essere orientate verso la chiarezza secondo accorgimenti e regole che spesso e da tempo sono state indicate, ma alle quali altrettanto spesso non si è dato seguito.

1. Tecnicismi specifici: necessari, ma da spiegare ai non addetti ai lavori

Nel lessico della lingua giuridica ci sono delle parole ed espressioni, i tecnicismi specifici, che esprimono in modo univoco uno specifico significato tecnico e sono indispensabili proprio ai fini della chiarezza (*usucapione, liti-*

sconsorzio necessario, interesse legittimo, fumus boni iuris). Di esse non si può fare a meno, anche se sarebbe opportuno spiegarle a beneficio dei destinatari che non abbiano una preparazione giuridica (ad es. le parti del giudizio).

Altra categoria simile è costituita dalle ridefinizioni: parole della lingua comune che assumono nella lingua tecnica un significato diverso: *confusione, consolidazione, emulazione, azione, eccezione*. Anche queste sono essenziali per la chiarezza della lingua del diritto, e – a maggiore ragione – per evitare confusione potrebbero essere spiegate ai non giuristi.

Sarebbe da seguire l'indicazione contenuta nel *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, pubblicato dal Consiglio di Stato francese nel 2018 secondo la quale ciascuna giurisdizione amministrativa dovrebbe pubblicare nel proprio sito internet un glossario con la spiegazione dei vocaboli e delle formule tecniche più diffuse per favorirne la comprensione da parte dei cittadini.

Esistono poi delle ridefinizioni tutte interne al mondo del diritto: il possesso civilisticamente inteso dell'art. 1140 c.c. è concetto diverso dal possesso che sta alla base degli articoli del codice penale che incriminano il furto e l'appropriazione indebita. Con il sempre maggiore specializzarsi della scienza giuridica le ridefinizioni "interne" tendono ad aumentare in modo geometrico con il rischio sempre più vicino che i giuristi non riescano più a capirsi neppure tra loro. Unica via di scampo: l'acquisto da parte dei giuristi di una consapevolezza linguistica che dovrebbe essere formata e affinata fin dall'università.

2. Tecnicismi superflui e ornamentali

E poi ci sono i "paroloni", quelli che non servono a esprimere univocamente un concetto tecnico, ma solamente a elevare il tono, il registro del discorso, e far capire a tutti che coloro che stanno parlando o scrivendo sono giuristi, appartengono a una categoria (o a una casta) particolare che vuole usare un linguaggio proprio e criptico. Possono riguardare non solo il lessico, ma anche la costruzione del discorso, cioè la sintassi. Sono parole come *accedere* per 'entrare', vari connettivi antiquati, o semplicemente di sapore antico, come *al-tresì, di talché, ordunque, invero, orbene*; quel latinetto che s'incontra sovente nel discorso giuridico e che altrettanto spesso è causa di presa in giro da parte dei non giuristi, che accolgono con un sorriso a metà tra lo scherno e la compassione i vari *de quo, de qua, a quo, a quibus, a contrario, a fortiori, de plano, de visu, ex novo, ex adverso, tamquam non esset, salvis iuribus* (o, peggio, *salvezze illimitate*); e varia mercanzia del genere che si legge nelle scritture giuridiche: *all'uopo, coonestare, per converso, ultroneo...*

Sono, in genere, tecnicismi collaterali che “impresiosiscono” davvero inutilmente il discorso giuridico e se venissero abbandonati ne guadagnerebbero non solo i cittadini “comuni” che potrebbero più facilmente capire il diritto, ma anche gli stessi giuristi che potrebbero finire per intendersi più facilmente proprio tra loro, eliminando tutte le artificiosità. È comunque pericoloso concepire degli elenchi troppo rigidi e netti: molto meglio lasciare uno spazio di libertà alla sensibilità e alla cultura dell’autore. E dire in generale che è bene non usare tutti quei vocaboli o espressioni inconsuete che un normale lettore certo non ha nel proprio patrimonio di conoscenze lessicali e che non si trovano neppure in qualche articolo di codice o in qualche pagina di dottrina per esprimere una nozione tecnica.

Naturalmente senza troppe rigidità nelle esclusioni: un *de quo* o un *de qua*, ma sì, ci possono anche stare, purché siano usati correttamente nell’accordo di numero e genere (mai scrivere *sentenza de quo!*). Anche per evitare che la Corte di Cassazione, accanto alla sua tradizionale funzione nomofilattica, sia costretta a svolgerne una nuova, egualmente benemerita, quella “glottofilattica”: “Tale verdetto è stato sovvertito dalla Corte d’Appello sulla base delle seguenti considerazioni: – neppure l’imputato avrebbe contestato di “essere la persona che ha posto in essere le azioni *de quo*” (meglio, *de quibus*)”.

Ma non è poi detto che davvero sempre quei paroloni debbano essere evitati. Chissà, talvolta potrebbe tornare utile a chi sappia scrivere con competenza e sensibilità (e soprattutto con un po’ d’ironia) anche un *ordunque* o un *di talché*, o addirittura un *all’uopo!* È dunque una scelta culturale, che può fare bene e consapevolmente solo il giurista che abbia acquisito – e lo dovrebbero fare tutti fin dall’università e poi dopo con specifici corsi di aggiornamento professionale – una specifica sensibilità linguistica.

Il tutto si può condensare in tre regolette, già indicate nella direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Ministro della Funzione pubblica del 2002: a) usare parole del linguaggio comune, adoperando sempre le stesse per indicare il medesimo significato; b) usare pochi termini tecnici e spiegarli; c) evitare neologismi, parole straniere e latinismi, a meno che siano privi di equivalenti nella lingua italiana o abbiano ormai acquistato un significato tecnico (come *periculum in mora*).

3. L’importanza della sintassi

Le parole vanno legate nelle frasi e le frasi nei periodi: ecco la sintassi che rappresenta la trama e l’ordito del ragionamento che si vuole esprimere.

Nel discorso giuridico spesso si cambia la posizione che normalmente una parola o il verbo occupano nella frase: di regola l’aggettivo e il participio se-

guono il sostantivo; e invece spessissimo il giurista scrive: *contestate aggravanti, dolosa preordinazione*; di regola il soggetto precede il verbo, e invece nella sentenza spesso s'incontra: *ritiene la corte*. Tranne i pochi casi nei quali il cambiamento serva consapevolmente e davvero a raggiungere l'effetto retorico di concentrare il *focus* comunicativo sull'aggettivo e sul verbo anteposto, di solito è meglio tornare all'ordine normale: meno pesante e più chiara risulta così la frase e per conseguenza il periodo. Tuttavia non sempre è possibile tornare all'ordine normale in italiano (nome-aggettivo) perché talvolta l'espressione in quella determinata scansione ha assunto un significato particolare (tutti noi sappiamo che un *vecchio amico* non è necessariamente un *amico vecchio*) e allora è bene che l'ordine variato continui a essere rispettato: meglio lasciare *nudo proprietario; proprietario nudo* non è concetto civilistico...

4. Tempo e aspetto del verbo

Si può proseguire con la preferenza per certi tempi del verbo, come il “famigerato” imperfetto narrativo che, nelle sentenze e negli atti giudiziari, appiattisce in un unico, lontano e neutrale, orizzonte temporale la ricostruzione dei fatti di causa e delle precedenti fasi del processo. Meglio tornare alle regole della grammatica e usare l'imperfetto solo per le azioni di durata nel passato (“fu investito mentre attraversava la strada”), e privilegiare il passato prossimo o il passato remoto per la descrizione dei fatti di causa e delle fasi precedenti del giudizio: la narrazione assumerà caratteri più nitidi e precisi.

5. La costruzione della frase e del periodo

Il giurista – lo si accusa, e molto spesso a ragione – scrive troppo, e in modo troppo complicato. Una frase per giungere efficacemente all'interlocutore (cioè perché possa essere facilmente capita) non dovrebbe essere più lunga di 20 o 25 parole; nel legare poi le diverse frasi del periodo si dovrebbe privilegiare la coordinazione rispetto alla subordinazione. E invece i giuristi scrivono frasi molto lunghe; e scrivono in modo complicato, con un numero eccessivo di subordinate, spesso con modi verbali non finiti (come il gerundio che non fa capire alla prima chi è il soggetto della frase con il rischio – anche per lo scrivente esperto – di perdere il controllo sintattico del periodo), con nominalizzazioni (quando si sostituisce una parola a un'intera frase: una parola assume il contenuto semantico di un'intera frase), con doppie o triple negazioni. Per di più spesso questi caratteri – nessuno dei quali di per sé ha carattere negativo, cioè costituisce un impedimento a una comunicazione chiara – si assommano

nello stesso periodo, ed è da ciò che deriva spesso la difficoltà di comprendere, anche per lo stesso giurista il più delle volte. Si costringe così il povero lettore – magari pure lui un giurista, giudice o avvocato – a un lavoro pesantissimo e faticosissimo di ricostruzione del pensiero che nello scritto è stato espresso. E spesso davvero senza necessità: una sentenza di merito o un atto difensivo e in genere la maggior parte degli scritti giuridici si riferiscono per definizione a fatti concreti e – almeno da un punto di vista logico – non dovrebbero usare un linguaggio astratto che renda inutilmente complicata la loro comprensione.

Come quando si trova scritto: “È davvero di scarsa se non di totalmente carente credibilità l’asserito affidamento in custodia di un così prezioso carico a persona non nota”; semplicemente per dire: “È difficile, se non impossibile, credere che un carico di droga sia stato dato da custodire a uno sconosciuto”. È davvero necessaria una prosa così “concettosa”?

Ma il modo di scrivere con le caratteristiche complessive appena descritte è talmente connaturato nel giurista che la stessa Corte di Cassazione, quando pure ha riconosciuto che il principio di chiarezza e sinteticità è un principio generale di ogni processo perché destinato ad attuare quello costituzionale del giusto processo, lo ha fatto con una prosa che potrebbe essere detta “ossimorica”, cioè con un periodo di 140 parole senza un punto:

Quanto agli ulteriori aspetti della mancanza di sinteticità e chiarezza, questa Corte di cassazione ha già avuto modo di chiarire che queste condizioni sono ora fissate nel nostro ordinamento dall’art. 3 c.p.a., comma 2, che esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile la cui mancanza, espone il ricorrente al rischio di una declaratoria di inammissibilità dell’impugnazione, in quanto rischia di pregiudicare l’intelligibilità delle questioni, rendendo oscura l’esposizione dei fatti di causa e confuse le censure mosse alla sentenza gravata, con ciò ponendosi in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo, costituzionalizzato con la modifica dell’art. 111 Cost., e, per altro verso, con il principio di leale collaborazione tra le parti processuali e tra queste ed il giudice risolvendosi, in definitiva, in un impedimento al pieno e proficuo svolgimento del contraddittorio processuale.

6. La strada da seguire

E allora se vuole scrivere con chiarezza il giurista deve: comporre frasi brevi con parole concrete, senza ripetizioni di parole inutili (cioè che nulla aggiungano alla significato della frase) o ambigue (ovvero può avere il significato di ‘oppure’ ma anche quello di ‘cioè’) e con il soggetto espresso; usare verbi nella forma attiva e nei modi finiti; usare il congiuntivo, pronto però a sostituirlo con l’indicativo quando il contesto lo permetta; privilegiare il periodo

fatto di frasi coordinate, e con poche subordinate, ben legate tra loro e con la principale; fare un uso appropriato della punteggiatura, e in particolare della virgola che serve a delimitare le parti logiche della frase (mai inserirla tra il soggetto e il predicato o tra il predicato e il complemento oggetto); dividere il testo in paragrafi e dare a ogni paragrafo un titolo appropriato; premettere alla sentenza o all'atto di parte un breve sommario che consenta al lettore di comprenderne immediatamente l'intero contenuto e di orientare a colpo d'occhio la lettura; non abusare delle possibilità di composizione grafica del testo: troppo grassetto o maiuscoletto o sottolineato impedisce di raggiungere l'obiettivo di mettere in evidenza un determinato concetto, e soprattutto infastidisce il lettore. E non ci si allontana così neppure in tema di sintassi dalle regole suggerite dalla direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Ministro della Funzione pubblica del 2002; oggi poi "al fine di assicurare la chiarezza e la sinteticità degli atti processuali" alcune tra queste indicazioni sono date dal decreto del Ministro della Giustizia del 7 agosto 2023, n. 110 scritto in attuazione dell'art. 46 disp. att. c.p.c., e segnatamente quelle relative all'indice e alla sintesi dell'atto.

Controllo di qualità, cioè sul raggiungimento del risultato: rileggere lo scritto a mente fresca e soprattutto farlo leggere a chi non ha fatto studi giuridici; se capisce senza troppa difficoltà, l'obiettivo della chiarezza è stato raggiunto. Oppure: provare a tradurlo in inglese; se la traduzione non costituisce un problema, l'atto è chiaro.

7. La sintesi

Ma al giurista si chiede di essere anche sintetico (art. 3, comma 2, c.p.a.: "Il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica"; ma ora anche l'articolo 121 dell'appena rinnovellato codice di procedura civile: "Gli atti del processo, per i quali la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento del loro scopo. Tutti gli atti del processo sono redatti in modo chiaro e sintetico"), come mezzo per arrivare alla chiarezza: dovrà allora, sostenuto da una preparazione culturale acquisita fin dall'università o dopo, fare un'opera attenta di selezione degli argomenti utili a dimostrare la "verità" che risulta dal processo (e solo quelli: ecco – propriamente – la sintesi) ed esprimerli nel modo linguisticamente più corretto, cioè – come si è visto – mantenendo il lessico tecnico, ma abbandonando il periodare artificioso e inutile (*al fine di* può quasi sempre diventare *per*) e i tecnicismi collaterali (ecco la concisione).

Pur dovendo spesso muoversi tra regole più o meno arcigne che per limitare lo strabordare delle frasi e il rincorrersi disordinato dei periodi stabiliscono

limiti massimi di battute e di pagine (come quelle in uso nel processo amministrativo, o quelle fissate dal decreto del Ministro della Giustizia 7 agosto 2023, n. 110 secondo quanto previsto dall'art. 46 disp. att. c.p.c.; ma lo stesso decreto consente di superare quei limiti in presenza di questioni complesse), tuttavia, il giurista scrittore dovrà conservare una sua particolare libertà e autonomia di scrittura perché – come è stato talora riconosciuto anche dalla giurisprudenza – la sinteticità è un concetto relativo che non sempre può tradursi in meccaniche e automatiche compressioni del numero di battute o di pagine, ma che invece deve essere intrinsecamente legato alla complessità delle questioni da decidere (Cons. Stato, sez. III, 12 giugno 2015, n. 2900). In buona sostanza, come scrive Ilaria Pagni, “sintesi [...] non significa brevità ad ogni costo, ma piuttosto capacità dell'autore del testo di organizzare il ragionamento in funzione dell'obiettivo che vuole raggiungere, eliminando gli argomenti superflui e proporzionando l'atto alla complessità della lite”. Che è poi quello che consigliava non l'ultimo degli oratori e degli avvocati, Marco Tullio Cicerone, come ci rammenta sempre Ilaria Pagni: l'avvocato (ma anche il giudice) dovrà scrivere “come lo richiederà ciascun argomento: né esporrà in forma scheletrica argomenti vasti, né in forma povera argomenti solenni, o viceversa, ma la sua parola sarà corrispondente e proporzionata ad essi”.

La cosa da cui bisogna guardarsi è altrettanto dannosa rispetto alla prolissità, e anch'essa – e forse ancor più – nemica acerrima della chiarezza: il cercare le semplicità ad ogni costo, cioè la genericità, con il rischio di diventare, oltre che oscuri, menzogneri.

Bene scrivere di regola frasi di non più di 20 parole, ma se si tratta di esprimere un concetto complesso si rompa pure quel limite, perché non sempre la lunghezza è sinonimo di oscurità. Bene privilegiare nella costruzione del periodo la paratassi rispetto alla ipotassi: ma non bisogna dimenticare che “la costruzione ipotattica è la costruzione argomentativa per eccellenza”. Per esprimere certi nodi complessi del ragionamento giuridico si presta meglio la subordinazione perché “crea dei quadri, costituisce una presa di posizione; [...] impone al lettore l'obbligo di vedere alcune relazioni, limita le interpretazioni che egli potrebbe prendere in considerazione”: chi legge può con maggiore facilità seguire le volute e i passaggi del ragionamento; e il nostro giurista scrittore deve esservi pronto, se non vuol risultare semplicista e superficiale. Del resto, laddove i limiti dimensionali esistano, esiste anche sempre per legge la possibilità di superarli in caso di giudizi o di questioni complesse.

A questo dovrebbe tendere qualsiasi scrittore, e anche quello di cose giuridiche. Il quale appunto dovrebbe essere sintetico e conciso, duttile e flessibile, e dunque deontologicamente leale: impegnato cioè nello sforzo di rendere il suo scrivere efficace e comprensibile a tutti i destinatari, diretti e indiretti.

8. Il giurista come persona di cultura

Ma le regolette che sempre si ripetono e che ora si sono ridette possono non bastare: il rischio è che anche esse vengano ridotte a un mero stereotipo. Per scongiurarlo la strada è quella solita: il giurista deve tornare a essere una persona di cultura a tutto tondo, non il semplice titolare d'un sapere tecnico, e una sua formazione anche linguistica è sempre più necessaria: come prevede anche il decreto del Ministro della Giustizia 7 agosto 2023, n. 110 all'art. 9, ribadendo gli aspetti culturali del principio di chiarezza e sinteticità. Perché la buona scrittura giuridica non potrà che nascere dall'incontro delle regole del diritto con quelle della lingua. E poi il giurista che voglia scrivere "lealmente" dovrebbe leggere, leggere, leggere e possibilmente anche scritti non giuridici: per aprire la mente e distendere la prosa.

9. Consigli

A questo vogliono servire queste paginette: fornire poche e semplici regole di base che costituiscano uno stimolo per il giurista a reinventare il proprio modo di scrivere (e di pensare), senza però farle diventare dei pericolosissimi stereotipi. Sempre tenendo presente che la scrittura è un'essenziale forma di manifestazione della personalità, originale e creativa, anche per il giurista. Regole troppo rigide e stereotipate mal si prestano a contenerla.

Ovvero: le regole vecchie o nuove che siano devono diventare un *habitus* mentale del giurista, sennò si va poco lontano.

Bibliografia essenziale

- Atti chiari. Chiarezza e concisione nella scrittura forense*, a cura di R. GUALDO-L. CLEMENZI, Setteciattà, Viterbo, 2021.
- BAMBI F., *Per un breviario di buona scrittura giuridica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XLVII (2018), pp. 43-53.
- BAMBI F., *Scrittura giuridica e parità di genere*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, vol. XXXIX-4 (2023), pp. 990-996.
- BELLUCCI P., *A onor del vero. Fondamenti di linguistica giudiziaria*, Utet, Torino, 2005.
- Breviario per una buona scrittura*, a cura di Antonio Mura, Roma, Ministero della giustizia, 2018 (scaricabile all'indirizzo https://www.federnotizie.it/wp-content/uploads/2018/10/BREVIARIO_ATTI_PROCESSUALI.pdf).
- CORTELAZZO M.A., *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Carocci, Roma, 2021.

- Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi del Ministro della Funzione pubblica* dell'8 maggio 2002.
- Lingua e processo. Le parole del diritto di fronte al giudice*, a cura di F. BAMBI, Accademia della Crusca, Firenze, 2016.
- MORTARA GARAVELLI B., *Le parole e la giustizia. Divagazioni grammaticali e retoriche su testi giuridici italiani*, Einaudi, Torino, 2001.
- PAGNI I., *Chiarezza e sinteticità negli atti giudiziari: il protocollo d'intesa tra Cassazione e CNF*, in *Giur. it.*, dicembre 2016, p. 2782 ss.
- PAGNI I., *Tra regole del processo civile e consigli di buona scrittura*, in *Breviario per una buona scrittura*, p. 294 ss.
- PAGNI I., *Gli obiettivi della riforma della giustizia civile tra efficienza del processo, effettività della tutela e ragionevole durata*, in *Scritti in onore di Bruno Sassani*, a cura di Roberta Tiscini e Francesco P. Luiso, Pacini, Pisa, 2022, p. 301 ss.
- PAGNI I., *Chiarezza e sinteticità degli atti e dei provvedimenti nel decreto ministeriale scritto in attuazione dell'art. 46 disp. att. c.p.c.*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 4 ottobre 2023.
- PERELMAN C.- OLBRECHTS-TYTECA L., *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, 2013 (1958¹).
- SCIALOJA V., *Diritto pratico e diritto teorico*, in *Riv. dir. comm.*, IX (1911), I, p. 942. *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative* (<https://www.conseil-etat.fr/actualites/juridiction-administrative-nouveaux-modes-de-redaction-des-decisions>).
- VISCONTI J., *Studi su testi giuridici. Norme, sentenze, traduzione*, Accademia della Crusca, Firenze, 2022.

Capitolo III

La comunicazione e la conoscenza degli orientamenti degli uffici e della giurisprudenza

La comunicazione istituzionale in funzione della domanda di giustizia

Antonio Corbo

Sommario: 1. La conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali quale fattore di orientamento della domanda di giustizia. – 2. Orientamenti degli uffici. – 2.1. Uffici Giudicanti. – 2.1.1. Fonti. – 2.1.1.1. Fonti costituzionali e sovranazionali. – 2.1.1.2. Documenti internazionali non vincolanti. – 2.1.1.3. Fonti legislative. – 2.1.1.4. Disposizioni del Consiglio Superiore della Magistratura. – 2.1.2. Modalità dell’informazione. – 2.1.2.1. Il sito web. – 2.1.2.2. Il comunicato stampa. – 2.1.2.3. Ulteriori modalità di comunicazione: “messaggi filmati”, “porte aperte”, conferenze stampa. – 2.1.3. Contenuto dell’informazione. – 2.1.3.1. Le informazioni sulle questioni pendenti e sulle decisioni giudiziarie. – 2.1.3.2. Le informazioni sul funzionamento dell’attività giudiziaria. – 2.1.4. L’esperienza della Corte di Cassazione. – 2.1.4.1. Disposizioni organizzative. – 2.1.4.2. I contenuti del sito web. – 2.1.4.3. (*segue*) le diverse forme di accessibilità delle decisioni. – 2.1.4.4. L’Ufficio relazioni con i mezzi di informazione ed ulteriori modalità di comunicazione istituzionale.

1. La conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali quale fattore di orientamento della domanda di giustizia

La comunicazione istituzionale degli Uffici Giudiziari, nell’esperienza progressivamente venutasi a formare, ha ad oggetto due autonomi e generali ambiti informativi.

Uno è quello che si collega all’esigenza di rispondere alla domanda “diffusa” di giustizia della collettività, ed è funzionale ad assicurare la conoscenza dell’ordinamento giuridico, del contenuto delle decisioni, nonché, più in generale, degli orientamenti interpretativi dell’Ufficio Giudiziario.

L’altro è quello che attiene all’esigenza di agevolare sia l’accesso al servizio-Giustizia, sia la collaborazione istituzionale con altri soggetti, a partire dall’Avvocatura, e, quindi, si riferisce all’organizzazione dell’Ufficio Giudiziario ed alle forme e procedure per interagire con lo stesso.

Indubbiamente, la conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali dei singoli Uffici può svolgere una utile funzione di “filtro” e di indirizzo rispetto al-

la domanda di giustizia dei cittadini, anche qualora questa sia intesa come specificamente diretta all'accesso al servizio-Giustizia.

Tuttavia, la conoscenza del contenuto delle decisioni e degli indirizzi giurisprudenziali ha una funzione più ampia, quella di assicurare la "trasparenza" dell'esercizio della funzione giudiziaria e di "orientare" la domanda di giustizia, intesa quest'ultima come aspettativa "diffusa" della collettività di una ragionevole risposta alle esigenze da essa avvertite in ordine alla disciplina dei fenomeni socialmente rilevanti ed alla soluzione delle vicende che più ne colpiscono la sensibilità. Ed è in questa più ampia prospettiva che sembrano porsi le più significative previsioni normative in materia.

2. Orientamenti degli uffici

In questo capitolo, si esaminerà, distintamente per Uffici Giudicanti e Requirenti, il tema della comunicazione istituzionale diretta all'esigenza di rispondere alla domanda di giustizia, intesa come domanda "diffusa" della collettività di conoscere le modalità di esercizio della funzione giudiziaria, nonché il contenuto delle decisioni e degli orientamenti interpretativi.

2.1. Uffici Giudicanti

2.1.1. Fonti

Regole e principi in tema di comunicazione istituzionale, in generale, e con specifico riferimento alla domanda di giustizia, sono contenuti in molteplici documenti normativi o "paranormativi".

2.1.1.1. Fonti costituzionali e sovranazionali. – Le fonti costituzionali o degli atti primari delle Istituzioni sovra-nazionali non contengono disposizioni specifiche, ma evidenziano tutte l'esigenza della pubblicità delle decisioni giudiziarie.

Nella Costituzione Repubblicana, fortemente evocativa è la disposizione di cui all'art. 101, comma 1, Cost., la quale prevede espressamente: "La giustizia è amministrata in nome del popolo". Se, infatti, la giustizia è amministrata in nome del popolo, chi vi è preposto deve darne conto al "popolo", e, quindi, è fisiologico che le sue decisioni siano rese pubbliche.

Qualche indicazione più netta è fornita dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Precisamente, l'art. 6, § 1, della CEDU, pur nel quadro di una disciplina attenta essenzialmente ad assicurare garanzie alle parti di un giudizio, dispone, in termini oggettivi, che «[l]a sentenza deve essere resa pubblicamente».

Una prospettiva in parte diversa è offerta dalle fonti del diritto euro-unitario. In particolare, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, all'art. 47, richiama l'art. 6, § 1, della CEDU, e, all'art. 8, assicura la protezione dei dati personali di ogni persona. Il richiamo all'art., 6, § 1, CEDU, implicito nel testo dell'art. 47 della Carta, è reso esplicito dalla relativa "Spiegazione", il cui significato è ben sottolineato dall'art. 52, § 7, della medesima Carta, laddove si prevede: «I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta». L'art. 8, § 2, della Carta, invece, stabilisce che i dati di carattere personale «devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica».

2.1.1.2. Documenti internazionali non vincolanti. – L'esigenza di assicurare la "trasparenza" nell'esercizio della funzione giurisdizionale e di rendere noto al pubblico il contenuto delle decisioni e degli orientamenti giurisprudenziali è stata espressamente enunciata in numerosi atti di istituzioni internazionali con indicazioni che, sebbene non vincolanti, sottolineano comunque la necessità di una strutturata organizzazione della comunicazione degli Uffici Giudiziari alla collettività.

Innanzitutto, in data 17 novembre 2010, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato la Raccomandazione CM/-Rec (2010)12 «sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», nella quale, all'art. 19, sono dettate specifiche indicazioni sulle comunicazioni e sulle informazioni da dare al pubblico in ordine alle decisioni giudiziarie. Precisamente, l'art. 19 dispone: «I procedimenti giudiziari e le questioni relative all'amministrazione della giustizia sono di pubblico interesse. Il diritto all'informazione in materia deve però essere esercitato tenendo conto delle limitazioni imposte dall'indipendenza della magistratura. Deve essere incoraggiata la creazione di posti di portavoce giudiziario o di servizi stampa e comunicazione sotto la responsabilità dei tribunali o sotto il controllo dei consigli superiori della magistratura o di altre autorità indipendenti. I giudici devono dar prova di moderazione nei loro rapporti con i media».

Inoltre, la c.d. "Magna Carta dei giudici (principi fondamentali)", approvata dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) presso il Consiglio d'Europa, sempre in data 17 novembre 2010, all'art. 14, prevede: «La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario».

Anche la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia, in data 4 dicembre 2018, è intervenuta in materia, adottando una "Guida alla comunica-

zione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure” [CEPEJ (2018)15]. Questa “Guida”, estremamente articolata e ricca di riflessioni e suggerimenti, evidenzia la necessità di fornire comunicazioni nell’interesse della società nel suo complesso, oltre che della specifica istituzione giudiziaria, ed esamina le diverse modalità di comunicazione, come il ricorso al “portavoce”, il “comunicato stampa”, la “conferenza stampa”, il “sito web”, i “messaggi filmati”, le “giornate porte aperte”, nonché il tipo di informazioni da fornire, distinguendole tra “informazioni sull’attività giudiziaria generale” e “comunicazioni su casi specifici”.

Il profilo della comunicazione istituzionale dei Tribunali è stato positivamente apprezzato anche in documenti di organismi dell’O.N.U., come le “Non-Binding Guidelines on the use of social media by judges”, approvate dall’UNODOC (United Nations Office on Drugs and Crime), nella prospettiva di prevenire e contrastare la corruzione e di promuovere l’integrità e l’affidabilità dei sistemi giudiziari, specie nel settore penale. In particolare, il punto 10 indica come appropriato, almeno in certe occasioni, l’uso del *social media* da parte dei Tribunali e delle Corti, per assicurare l’accesso al servizio giustizia e per accrescerne l’affidabilità, la trasparenza e la fiducia tra il pubblico, mentre il punto 11 segnala l’esigenza di evitare che i portali *on line* di notizie su casi giudiziari possano prestarsi ad un indebito trattamento di dati personali da parte di piattaforme di *social media*.

2.1.1.3. Fonti legislative. – La fondamentale disciplina di rango primario in materia di comunicazione istituzionale degli Uffici Giudiziari è dettata dagli artt. 51 e 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, denominato “Codice in materia di protezione dei dati personali”.

Questa disciplina, infatti, dispone l’accessibilità al pubblico dei dati identificativi delle questioni pendenti davanti alle Autorità Giudiziarie di ogni ordine e grado e delle sentenze e degli altri provvedimenti giudiziari, mediante le reti di comunicazione elettronica ed i siti istituzionali di dette Autorità nella rete Internet, e l’adozione di misure di protezione dei dati personali “sensibili”.

In particolare, l’art. 51 d.lgs. n. 196/2003, al comma 1, prevede che «i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all’autorità giudiziaria di ogni ordine e grado sono resi accessibili a chi vi abbia interesse anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet». E, al secondo comma, statuisce: «Le sentenze e le altre decisioni dell’autorità giudiziaria di ogni ordine e grado depositate in cancelleria o segreteria sono rese accessibili anche attraverso il sistema informativo e il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet, osservando le cautele previste dal presente capo».

L’art. 52 d.lgs. n. 196/2003, poi, detta le regole necessarie per la protezione

dei dati personali nel caso di diffusione delle sentenze e degli altri provvedimenti giudiziari. Innanzitutto, è prevista, al comma 1, per chiunque ne abbia interesse, la possibilità di chiedere, «per motivi legittimi», prima della definizione del relativo grado di giudizio, l'apposizione, sull'originale della sentenza o del provvedimento, a cura della cancelleria o segreteria, «un'annotazione volta a precludere, in caso di riproduzione della sentenza o provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati sulla sentenza o provvedimento»; questa annotazione, inoltre, a norma del comma 2, può essere apposta anche d'ufficio «a tutela dei diritti o della dignità degli interessati». È quindi fatto richiamo, al comma 5, al divieto, sanzionato penalmente dall'art. 734-*bis* c.p., di divulgare le generalità o l'immagine della persona offesa «nei casi di delitti previsti dagli artt. 600 *bis*, 600 *ter* e 600 *quater*, anche se relativi a materiale pornografico di cui all'art. 600 *quater*¹, 600 *quinquies*, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies* e 609 *octies*». È inoltre stabilito, sempre al comma 5, con regola di carattere generale, che, in caso di diffusione di sentenze o altri provvedimenti giudiziari di qualunque autorità giudiziaria, sussiste il «dovere di omettere in ogni caso [...] le generalità, altri dati identificativi o altri dati anche relativi ai terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure nelle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di Stato delle persone».

Una ulteriore disposizione di protezione dei dati personali è costituita dal divieto di carattere generale, posto dall'art. 2-*septies*, commi 1 e 8, d.lgs. n. 196/2003, di diffondere i dati genetici, biometrici e relativi alla salute delle persone.

2.1.1.4. Disposizioni del Consiglio Superiore della Magistratura. – Il Consiglio Superiore della Magistratura, con delibera dell'11 luglio 2018, ha dettato delle “Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”.

In premessa, coerentemente con quanto rilevato anche nei documenti internazionali, si evidenzia che la comunicazione istituzionale degli Uffici Giudiziari è funzionale ad assicurare la trasparenza e la comprensibilità dell'azione giudiziaria. Si segnala, poi, in particolare, l'esigenza di «incoraggiare lo sviluppo di un approccio *proattivo* e garantistico all'informazione, rispetto sia a specifici casi sia al funzionamento dell'intero sistema di giustizia, così da rendere comprensibili all'esterno il ruolo e le attività della giurisdizione, spiegando le ragioni del suo agire, gli obiettivi, le priorità». Si precisa, quindi, che l'elaborazione di linee-guida mira a definire prassi applicative tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito dei principi, si sottolinea che oggetto della comunicazione

debbono essere notizie di effettivo interesse pubblico, e si esplicitano i doveri da rispettare, derivanti sia da ragioni di tutela dei diritti individuali, sia da ragioni di matrice processuale. Nell'ambito delle procedure, si pongono i criteri per l'individuazione dei soggetti da proporre alla comunicazione, dei momenti in cui intervenire e dei fatti in relazione ai quali sorge l'esigenza di comunicare. Nell'ambito dei contenuti, si forniscono suggerimenti su cosa può essere opportuno comunicare o non comunicare. Nell'ambito delle modalità, si offrono indicazioni per una tecnica di comunicazione efficace. In generale, poi, si rappresenta la necessità di una specifica formazione dei magistrati e degli altri addetti alla comunicazione.

Vengono poi dettate distinte linee-guida per gli uffici requirenti e per gli uffici giudicanti. In particolare, per gli uffici giudicanti, si segnala la possibilità di delegare, da parte del Dirigente dell'Ufficio, l'incarico di responsabile per la comunicazione ad uno o a due magistrati, uno per il settore civile e l'altro per il settore penale, di coinvolgere nell'individuazione delle notizie potenzialmente rilevanti i magistrati che hanno il "primo contatto" con il procedimento, e di ricorrere preferibilmente a comunicazioni scritte. Si dà conto delle c.d. "notizie di decisione" e della necessità di assicurare l'aggiornamento del sito internet dell'ufficio.

2.1.2. Modalità dell'informazione

Le modalità attraverso le quali gli Uffici Giudicanti forniscono le comunicazioni istituzionali in funzione della domanda di giustizia sono principalmente quelle del sito web e del comunicato stampa. Non occorre trascurare, però, le comunicazioni mediante "messaggi filmati", o attraverso le "giornate porte aperte". Rare sono le conferenze-stampa, anche se un'importante forma di comunicazione di tipo innanzitutto verbale è costituita dalle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario.

2.1.2.1. Il sito web. – L'istituzione di siti web da parte degli Uffici Giudiziari è una realtà che si è andata progressivamente consolidata nella prassi, che ha costituito oggetto di specifica attenzione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, e che è strumento di comunicazione fortemente consigliato dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia.

Il sito web è uno strumento-contenitore, nel quale possono essere offerte un numero esteso ed eterogeneo di informazioni, diverse tra loro anche quanto alle modalità espressive da impiegare.

In ogni caso, è la sede "naturale" per riportare notizie su calendari delle udienze, resoconti di attività svolte e informazioni sulla giurisprudenza del singolo Ufficio.

Le “Linee-guida per l’organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”, adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell’11 luglio 2018, forniscono utili indicazioni, sia pure prevalentemente di carattere generale, ossia riferibili a qualunque strumento comunicativo utilizzato.

Una prima indicazione attiene al c.d. “registro comunicativo”: le informazioni debbono essere rese in termini obiettivi e la presentazione del contenuto delle decisioni giurisdizionali deve essere imparziale, equilibrata e misurata, evitando di esprimere opinioni o giudizi di valore su persone o eventi.

Una seconda linea-guida riguarda le modalità di elaborazione delle informazioni da diffondere e di valutazione dei risultati realizzati: si suggerisce un metodo di riflessione interna agli Uffici Giudiziari mediante riunioni in funzione sia della preparazione dei momenti di comunicazione, sia della valutazione degli effetti derivati dalle comunicazioni pubblicate.

Un terzo criterio direttivo attiene all’esigenza di rispettare sia i diritti delle persone coinvolte dalla comunicazione, in particolare con riferimento ai profili della vita privata e familiare, della sicurezza e della dignità, sia i doveri di matrice processuale, ad esempio quelli relativi alla presunzione di non colpevolezza, o al riserbo.

Un quarto indirizzo, questo specifico, prevede che, in ogni Ufficio Giudiziario, i responsabili per la comunicazione aggiornino costantemente il sito internet dell’ufficio con le notizie di decisione e le comunicazioni diffuse, e redigano periodicamente un *dossier* riepilogativo dell’attività svolta.

Ulteriori indicazioni sono fornite con specifico riferimento alle modalità di redazione delle notizie di decisione, di cui si tratterà di seguito, nella parte relativa al comunicato stampa, nel § 2.1.2.2, e che generalmente vengono pubblicate anche sul sito web dell’Autorità decidente.

La “Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure”, adottata in data 4 dicembre 2018 dalla Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia (CEPEJ (2018)15), è particolarmente ricca di indicazioni, suggerimenti, e informazioni.

Innanzitutto, si raccomanda attenzione ed accuratezza nella progettazione e manutenzione del sito web delle singole Autorità giudiziarie; segnala, infatti, che un sito web di difficile accesso o utilizzo, con informazioni scarse o poco aggiornate offre una immagine negativa dell’Ufficio immediatamente percepibile per una vasta comunità di persone. Si suggerisce, inoltre, di valutare sia se realizzare “(sotto)siti web” specifici per oggetti specifici, sia se sviluppare *app* da utilizzare direttamente su uno *smartphone*.

2.1.2.2. Il comunicato stampa. – Anche per il comunicato stampa, utili indicazioni sono fornite nelle Linee-guida per l’organizzazione degli uffici giu-

diziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”, adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell’11 luglio 2018.

Il comunicato stampa, per sua natura, si riferisce a fatti o a processi specifici, di cui appare necessario dare notizia agli organi istituzionalmente preposti a dare le informazioni al pubblico, al fine di veicolare una informazione corretta intorno agli stessi.

Lo stesso, in quanto destinato espressamente agli organi di informazione, può avere anche una rilevante funzione *reattiva*, finalizzata a correggere notizie errate, false o distorte, che possono recare pregiudizio all’immagine di imparzialità e correttezza del singolo magistrato, dell’Ufficio Giudiziario o dell’esercizio della funzione giudiziaria, oppure ai diritti delle persone coinvolte nella vicenda trattata.

Per il comunicato stampa valgono, innanzitutto, i criteri-guida di carattere generale indicati già con riguardo alle informazioni veicolate mediante il sito web, concernenti l’obiettività dei toni e dei contenuti da impiegare, l’adozione di modalità condivise di elaborazione delle informazioni da diffondere e di valutazione dei risultati realizzati, e il rispetto dei diritti delle persone coinvolte dalla comunicazione e dei doveri di matrice processuale.

Inoltre, la specificità dello strumento richiede attenzione per evitare discriminazioni tra giornalisti o testate, o la creazione di canali privilegiati con alcuni soltanto dei professionisti dell’informazione, o la personalizzazione delle informazioni. Per questa ragione, vengono indicate come naturali destinatarie di tale forma di comunicazione le agenzie di stampa e le testate che ne abbiano fatto espressa richiesta.

Si segnalano, poi, sotto il profilo organizzativo, la possibilità, per il Dirigente dell’Ufficio Giudiziario, di delegare ad un magistrato le funzioni di responsabile per la comunicazione e di individuare, nelle strutture di maggiori dimensioni, due responsabili per la comunicazione, uno per il settore civile e l’altro per il settore penale, nonché, sotto il profilo operativo, l’esigenza di una accurata elaborazione della notizia di decisione che si decide di diffondere.

In particolare, si suggerisce che la notizia di decisione venga predisposta dal magistrato decidente e, poi, rielaborata dal responsabile della comunicazione, nella prospettiva di agevolarne la comprensione e la diffusione presso gli organi di informazione. Si consiglia, nella predisposizione della notizia di decisione, di procedere ad una illustrazione sintetica, con linguaggio semplice, chiaro e comprensibile, delle statuizioni decisorie e delle ragioni poste a loro fondamento. Si precisa che: a) nel giudizio di primo grado, è bene fare riferimento al fatto, alla valutazione delle prove e alla regola di diritto applicata; b) nel giudizio di appello, è utile richiamare le ragioni in fatto e in diritto poste a fondamento della conferma o della riforma della sentenza impugnata; c) nel giudizio di legittimità, occorre evidenziare le questioni giuridiche controverse

e i principi di diritto affermati a sostegno della decisione, sia essa di inammissibilità o di rigetto del ricorso, o di annullamento con o senza rinvio del provvedimento impugnato.

Anche la “Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure”, adottata in data 4 dicembre 2018 dalla Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia (CEPEJ (2018)15) offre numerose indicazioni, generalmente in linea con quelle fornite dalla delibera del Consiglio Superiore della Magistratura dell’11 luglio 2018.

Significativi approfondimenti, in particolare, sono forniti con riguardo alla figura e al ruolo del “portavoce”. Si rappresenta che portavoce potrebbe essere anche un magistrato dell’Ufficio Giudiziario, al quale occorre assicurare una formazione adeguata ed anche un alleggerimento da alcuni compiti dell’ufficio, anche al fine di assicurare la massima tempestività delle comunicazioni. Si segnala l’utilità, per il portavoce, di mantenere contatti formali e informali con i giornalisti che abitualmente seguono l’attività giudiziaria, anche per fornire chiarimenti sulle informazioni comunicate.

Un’ampia analisi è riservata anche ai pregi e difetti dello strumento dei comunicati stampa. Si evidenzia, in particolare, che gli stessi garantiscono uguaglianza tra i *media* e controllo sulle informazioni fornite, e, però, hanno lo svantaggio di non riuscire ad apprezzare in anticipo tutte le esigenze informative del pubblico, di far risaltare eventuali errori testuali e di “irrigidire” la comunicazione ed il suo contenuto. Si rileva che, almeno in alcuni casi, ad esempio quando il procedimento giudiziario è stato oggetto di attenzione dei *media* già prima della decisione, è utile la elaborazione e diffusione del comunicato stampa subito dopo la pronuncia della sentenza, al fine di rendere comprensibile il contenuto della decisione e di fornire una sintesi delle ragioni giustificative.

Un consiglio di carattere generale è quello di immaginare come diretto destinatario dell’informazione il comune cittadino e, per questo, di evitare il più possibile l’impiego del linguaggio specialistico o di frasi lunghe e complesse, o ancora di parole difficilmente comprensibile, o di diffondere testi molto estesi o composti, anche graficamente, in modo addensato.

2.1.2.3. Ulteriori modalità di comunicazione: “messaggi filmati”, “porte aperte”, conferenze stampa. – Le comunicazioni istituzionali degli Uffici Giudicanti, pur essendo prevalentemente effettuate attraverso il sito web e i comunicati stampa, possono avvenire anche con altre modalità.

Le “Linee-guida per l’organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”, adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell’11 luglio 2018, in particolare, fanno specifica menzione, anche per gli Uffici Giudicanti, della conferenza stampa, pur pre-

sentandola come una modalità di comunicazione meramente eventuale per gli stessi, da impiegare solo in casi specifici e per specifiche esigenze.

Le stesse, inoltre, ritengono utilizzabili, per ogni modalità di comunicazione, i criteri-guida di cui si è detto in precedenza nei §§ concernenti il sito web ed il comunicato stampa, con riguardo alle forme il più possibile obiettive e neutrali del registro comunicativo, alle modalità condivise di elaborazione delle informazioni da diffondere e di valutazione dei risultati realizzati, ed al rispetto dei diritti delle persone coinvolte dalla comunicazione e dei doveri di matrice processuale.

La “Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure”, adottata in data 4 dicembre 2018 dalla Commissione Europea per l’Efficienza della Giustizia (CEPEJ (2018)15) offre indicazioni più articolate.

Questo documento, infatti, muove dalla premessa che le Autorità Giudiziarie non possono sfuggire alla copertura mediatica di una parte sempre più ampia della loro attività ed alla necessità di conseguire la fiducia nel pubblico, e che il sistema delle comunicazioni è ormai estremamente vasto e diversificato, sì che i canali tradizionali non sono più sufficienti a raggiungere tutti i potenziali interessati, posto, ad esempio, l’uso pressoché esclusivo da parte delle giovani generazioni, dei soli nuovi *social media*. Segnala perciò l’esigenza di prendere in considerazione l’uso di tutti i mezzi di comunicazione disponibili, ivi compresi quelli offerti dalle più moderne tecnologie.

In particolare, espone indicazioni sull’uso dei *social network*. Si segnala la possibilità, ad esempio, di utilizzare il canale *YouTube* per condividere video, specie per informare il pubblico o suoi settori sull’attività giudiziaria in generale o su aspetti specifici di tale attività, e si evidenziano i rischi, specie per la tutela dei dati personali, connessi all’uso di siti e piattaforme di soggetti terzi. Si sottolineano i vantaggi dell’uso dei moderni strumenti di comunicazione, costituiti in particolare dalla diffusione del messaggio senza alcuna intermediazione, e, perciò, con un pieno controllo sull’informazione trasmessa al pubblico, ma anche gli svantaggi, o comunque le potenziali criticità; si rappresenta, ad esempio, che l’uso di Twitter, ora X, presuppone la disponibilità e la prontezza ad interagire, nel giro di minuti, ed anche per giorni, con chi parla sulla stessa rete in relazione al messaggio iniziale, anche al fine di evitare un uso improprio o un’errata interpretazione dello stesso.

La “Guida” CEPEJ, peraltro, non manca di fornire elementi utili anche in ordine ad altre modalità di comunicazione, come le conferenze stampa, le risposte scritte a domande scritte, e le “giornate porte aperte”. In relazione a queste ultime si suggerisce l’organizzazione di *stand* informativi dove magistrati e cancellieri sono a disposizione per rispondere a domande su aspetti specifici dell’attività, di un video di presentazione dell’Ufficio Giudiziario e di udienze simulate.

2.1.3. Contenuto dell'informazione

Il contenuto delle informazioni da diffondere è variegato.

In linea generale, come si è detto in precedenza, la comunicazione istituzionale in funzione della domanda di giustizia deve rispondere alle esigenze della collettività di conoscere le modalità di esercizio della funzione giudiziaria, nonché il contenuto delle decisioni e degli orientamenti interpretativi.

2.1.3.1. Le informazioni sulle questioni pendenti e sulle decisioni giudiziarie. – La legge prevede espressamente, all'art. 51 d.lgs. n. 196/2003 che ogni Ufficio Giudiziario renda accessibili, «anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet», sia «i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado», sia «[l]e sentenze e le altre decisioni dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado depositate in cancelleria o segreteria».

La medesima disciplina, peraltro, precisa che la diffusione dei provvedimenti giudiziari deve avvenire nel rispetto dei dati personali “sensibili”, evitandone la conoscenza e divulgazione. Secondo la disciplina del d.lgs. n. 196/2003, nel testo vigente, sono da mantenere riservati i dati: a) ritenuti dall'autorità giudiziaria, già prima della pronuncia della decisione, da proteggere «per motivi legittimi» o comunque per ragioni di «tutela dei diritti o della dignità degli interessati» (art. 52, commi 1 e 2, d.lgs. n. 196/2003); ovvero b) relativi alle generalità o all'immagine della persona offesa «nei casi di delitti previsti dagli articoli 600 *bis*, 600 *ter* e 600 *quater*, anche se relativi a materiale pornografico di cui all'art. 600 *quater*1, 600 *quinquies*, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies* e 609 *octies*» (artt. 52, comma 5, d.lgs. n. 196/2003 e 734-*bis* c.p.); ovvero ancora c) «dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure nelle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di Stato delle persone» (art. 52, comma 5, d.lgs. n. 196/2003); oppure d) riguardanti profili genetici, biometrici o della salute delle persone (art. 2-*septies*, commi 1 e 8, d.lgs. n. 196/2003).

La “Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure”, adottata in data 4 dicembre 2018 dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ (2018)15), dal canto suo, sottolinea che il sito web di un'autorità giudiziaria deve riportare notizie sui calendari delle udienze, resoconti di attività svolte e informazioni sulla giurisprudenza, anche perché l'attività delle Autorità giudiziarie, in concreto, è non molto conosciuta e spesso mal compresa dall'opinione pubblica e dai media.

Segnala, inoltre, l'opportunità di pubblicare, per quanto possibile, e preferibilmente in forma anonima, le sentenze sui siti web di tutti gli Uffici Giudi-

ziari, anche di primo grado, in modo da consentirne l'accesso non solo ai giuristi, ma anche ai media ed alla collettività.

È in questo ambito che si collocano anche le notizie di decisione, delle quali si è già detto in precedenza al § 2.1.2.2.

Si è detto che le notizie di decisione sono dirette a fornire una illustrazione sintetica, con linguaggio semplice, chiaro e comprensibile, delle statuizioni decisorie e delle ragioni poste a loro fondamento, e, secondo le “Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”, adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell'11 luglio 2018, dovrebbero essere formulate in modo differente per le decisioni di primo grado, per quelle di appello e per quelle della Corte di Cassazione, in considerazione della specificità del tipo di giudizio e per rendere tale aspetto percepibile anche al comune cittadino (cfr., per maggiori indicazioni, *supra*, § 2.1.2.2).

Le appena citate “Linee guida”, inoltre, segnalano l'esigenza che le informazioni debbono essere di effettivo interesse pubblico e suggeriscono alcuni criteri per individuarle. In particolare, le decisioni da segnalare dovrebbero avere ad oggetto casi e controversie di obiettivo rilievo sociale, politico, economico o tecnico-scientifico. I casi rilevanti dovrebbero essere individuati già in sede di primo contatto con il procedimento, nella fase di c.d. “spoglio”, e dovrebbero essere seguiti anche nelle ulteriori fasi, da parte del giudice competente, del presidente della sezione, con costante comunicazione al responsabile per la comunicazione.

La “Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure”, adottata in data 4 dicembre 2018 dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ (2018)15), invece, come criteri rivelatori dell'interesse pubblico per il procedimento, indica: la gravità degli eventi (ad esempio: crimini di sangue, frodi su larga scala, ecc.); la popolarità delle persone coinvolte (ad esempio: patrimonio di un artista famoso, procedimento penale contro autorità pubbliche, ecc.); principi applicati a situazioni specifiche (ad esempio: suicidio assistito, morte clinica, stato civile del *transgender*, ecc.); situazioni stagionali (ad esempio: reati commessi nel periodo estivo nelle località marittime, ecc.); altre situazioni specifiche (ad esempio: l'attenzione alla vicenda sui *social network*).

In alcuni casi, specie in relazione ad argomenti di carattere generale e di interesse “diffuso” nella collettività, si segnala l'opportunità di diffondere “messaggi filmati”, nei quali si dia spiegazione in modo sintetico, chiaro e discorsivo, dei pertinenti orientamenti giurisprudenziali.

2.1.3.2. Le informazioni sul funzionamento dell'attività giudiziaria. – Accanto alle informazioni sulle questioni pendenti, sulle singole decisioni, e

sugli orientamenti giurisprudenziali, possono essere oggetto di comunicazione notizie sul funzionamento generale dell'attività giudiziaria, specie per renderne comprensibili le modalità di esercizio in un pubblico diverso da quello degli specialisti, come, ad esempio, tra i giovani studenti nelle scuole.

È a questo proposito che forme di comunicazione particolarmente utili sono quelle delle “giornate porte aperte” o dei “messaggi filmati”, siccome più idonee a raggiungere un pubblico più ampio e a fornire informazioni corrette, ma semplici e di più immediata comprensione.

In questo ambito, inoltre, vengono in rilievo anche le trasmissioni radiofoniche o televisive delle udienze, che rendono immediatamente “visibile” o comunque “percepibile” il modo in cui viene amministrata la giustizia, in particolare nella singola vicenda. Le modalità di comunicazione appena indicate, per i rischi di condizionamenti sul comportamento dei partecipanti, di trasformazione del processo in uno spettacolo, e di lesione dei diritti delle persone presenti, sono espressamente regolate dalla legge. In particolare, per il processo penale, l'art. 147 disp. att. c.p.p. prevede limiti e condizioni, sia nell'interesse pubblico al sereno e regolare svolgimento dell'udienza o della decisione, sia nell'interesse dei diritti individuali dei soggetti interessati presenti, anche se diversi dalle parti.

2.1.4. L'esperienza della Corte di Cassazione

Sotto il profilo operativo, può essere utile una sintetica, e generalissima, esposizione della esperienza della Corte di Cassazione in tema di comunicazione istituzionale. In particolare, sembra di qualche interesse richiamare le disposizioni organizzative adottate in proposito e offrire qualche indicazione sulle modalità di comunicazione utilizzate in concreto.

2.1.4.1. Disposizioni organizzative. – La Corte di Cassazione da tempo ha adottato disposizioni e provvedimenti di carattere generale che si riferiscono alla comunicazione istituzionale, anche in funzione della domanda di giustizia.

In particolare, le Tabelle di organizzazione della Corte di Cassazione per il triennio 2020-2022, prevedono, tra i compiti del Segretario Generale, quello di sovrintendere all'attività dell'Ufficio stampa (§ 76.1, lett. f), e, tra i compiti del Centro Elettronico di Documentazione (C.E.D.), quello di gestione del sito web www.cortedicassazione.it (§ 95.2).

L'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione, costituito presso il Segretariato Generale della Corte di Cassazione, è disciplinato con provvedimento del Primo Presidente del 23 dicembre 2014.

In relazione al sito web, è stato istituito, con provvedimenti del Primo Presidente del 6 luglio, del 4 ottobre, del 9 novembre e del 19 novembre 2004, un

“Servizio novità”, funzionale a mettere a disposizione del pubblico informazioni e documenti di giurisprudenza ritenuti di maggior interesse per il pubblico; il “Servizio novità”, inoltre, è dotato di un Protocollo operativo, adottato con nota del Direttore Aggiunto dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo del 17 dicembre 2004, il quale contiene le regole in tema di modalità e procedure di reperimento e selezione delle notizie da pubblicare sul sito.

2.1.4.2. I contenuti del sito web. – Il sito della Corte di Cassazione è strutturato in modo da fornire numerose informazioni, oltre che con riguardo all’organizzazione dell’Ufficio, e in funzione dell’accesso al servizio e della collaborazione dell’Avvocatura, anche ai fini della conoscenza dell’ordinamento giuridico, del contenuto delle decisioni di legittimità, e, più in generale, degli orientamenti interpretativi accolti.

In particolare, nella prospettiva della comunicazione istituzionale in funzione della domanda di giustizia, le Sezioni più significative del sito sono quelle “Ultime dalla corte” e “Settore internazionale”, ma anche quella “Altri servizi”.

Nella Sezione “Ultime dalla Corte”, sono raccolte le sottosezioni: “Le ultime sentenze, ordinanze e questioni”; “Novità legislative”; “Eventi e comunicazioni”.

Nella sottosezione “Le ultime sentenze, ordinanze e questioni”, in particolare, sono raccolti: i decreti della Prima Presidenza e i provvedimenti dei Collegi di rimessione dei ricorsi alle Sezioni Unite; i provvedimenti della Prima Presidenza di restituzione dei ricorsi alle sezioni semplici perché ritenuti da non sottoporre all’esame delle Sezioni Unite; i provvedimenti relativi alle questioni pendenti davanti alle Sezioni Unite; i provvedimenti relativi alle questioni decise nell’ultimo anno dalle Sezioni Unite; le sentenze delle Sezioni semplici selezionate mediante il c.d. “Servizio Novità” nell’ultimo anno; sentenze e ordinanze della Corte EDU e della Corte di Giustizia; le raccolte mensili delle ordinanze interlocutorie della Corte di Cassazione, tra cui quelle relative alle questioni di legittimità costituzionale e quelle di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea; le ordinanze di rinvio pregiudiziale dai Giudici di merito alla Corte di Cassazione; le Rassegne mensili o tematiche di giurisprudenza di legittimità; le Relazioni del Massimario sulle novità normative e i Quaderni del Massimario sulla giurisprudenza sovranazionale. Questi documenti possono essere anche raggruppati per materie: sono previste la materia “Civile”, la materia “Penale”, la materia “Costituzionale” e la materia “Comunitaria e internazionale”. Nella sottosezione “Novità legislative” sono rese disponibili le Relazioni del Massimario sulle novità normative. Nella sottosezione “Eventi e comunicazioni” sono pubblicati: le News e i comunicati stampa della Corte di Cassazione; gli eventi, i convegni e i seminari

organizzati presso la Corte di Cassazione; i verbali e le decisioni degli uffici elettorali istituiti presso la Corte di Cassazione per le elezioni e i referendum.

Nella Sezione “Settore internazionale”, in particolare, sono raccolti i bollettini della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

Nella Sezione “Altri Servizi”, ci sono i collegamenti a “Biblioteche, fonti e riviste giuridiche”, al “Portale del Massimario”, ad “Italgjureweb”, a “Normativa” e a “Sentenzeweb”. Il portale “Sentenzeweb” pubblica tutte le decisioni della Corte di Cassazione, in materia civile e penale, depositate negli ultimi cinque anni; è aperto a tutti cittadini e consente l’effettuazione di ricerche attraverso i criteri della parola o parole testuali, del numero ed anno di sentenza e dei riferimenti normativi.

2.1.4.3. (segue) le diverse forme di accessibilità delle decisioni. – Il sito della Corte di Cassazione, attraverso il portale “Sentenzeweb” consente, come detto, di poter accedere a tutte le pronunce emesse dall’Ufficio nell’arco degli ultimi cinque anni, e di effettuare ricerche attraverso criteri selettivi. Tuttavia, dato anche l’enorme numero di decisioni, alcune di esse, ritenute le più rilevanti o di maggior interesse per il pubblico, vengono anche pubblicate, in sintesi e per esteso, nella Sezione “Ultime dalla Corte”, sottosezione “Le ultime sentenze, ordinanze e questioni”, oppure, sempre nella Sezione “Ultime dalla Corte”, ma sottosezione “Eventi e comunicazioni”, sotto la voce “News e comunicati stampa”.

Precisamente, nella Sezione “Ultime dalla Corte”, sottosezione “Le ultime sentenze, ordinanze e questioni”, vengono pubblicate: a) per il settore civile, sotto la voce “Sentenza”, tutte le sentenze e ordinanze delle Sezioni Unite che, nell’ultimo anno, hanno deciso una questione di massima di particolare importanza, nonché, sotto la voce “Ordinanza interlocutoria”, le ordinanze delle sezioni semplici che, nell’ultimo anno, hanno disposto la trasmissione del ricorso al Primo Presidente per l’eventuale assegnazione alle Sezioni Unite delle questioni di massima di particolare importanza, o hanno sollevato questione di legittimità costituzionale; b) per il settore penale, sotto la voce “Questioni decise”, tutte le sentenze delle Sezioni Unite rese nell’ultimo anno, nonché, sotto la voce “Questioni pendenti”, tutte le ordinanze, rese nell’ultimo anno, di rimessione di ricorso alle Sezioni Unite fissato davanti a queste ultime per la decisione; c) per il settore civile e per il settore penale, le sentenze emesse nell’ultimo anno dalle sezioni semplici e ritenute particolarmente significative, anch’esse raccolte nell’ambito della più ampia voce “Sentenze”.

Un ruolo importante nella presentazione delle decisioni delle Sezioni Unite e nella selezione delle sezioni semplici è svolto dal Servizio novità, istituito presso l’Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di Cassazione con provvedimenti del Primo Presidente del 6 luglio, del 4 ottobre, del 9 novembre

e del 19 novembre 2004, ed ulteriormente disciplinato da un Protocollo operativo, adottato con nota del Direttore Aggiunto dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo del 17 dicembre 2004. Il Servizio Novità, innanzitutto, esamina tutte le motivazioni delle pronunce delle Sezioni Unite civili e penali, e ne redige gli *abstracts*, in particolare ripotando i principi di diritto da queste formalmente enunciati; questi *abstract* sono pubblicati sul sito della Corte di Cassazione unitamente al testo della decisione. Occorre aggiungere che, per le decisioni emesse dalle Sezioni Unite penali, sono pubblicate anche le informazioni provvisorie, subito dopo l'udienza e l'adozione del dispositivo; le informazioni provvisorie espongono, in modo sintetico, la soluzione della questione di diritto esaminata dalla Corte, e costituiscono una prima, utilissima indicazione, accessibile a tutti, in attesa del deposito delle motivazioni. Il Servizio novità, inoltre, anche sulla base delle segnalazioni provenienti dai Collegi giudicanti, seleziona le decisioni delle sezioni semplici da pubblicare sul sito della Corte di Cassazione, attualmente raccolte sotto la voce "Sentenze" della sottosezione "Le ultime sentenze, ordinanze e questioni". La selezione delle pronunce delle sezioni semplici avviene sulla base dei seguenti criteri: decisioni afferenti ad una questione nuova, per la quale non si rinvergono precedenti; decisioni riguardanti novità normative, sulle quali si vanno formando gli orientamenti di giurisprudenza; decisioni che segnano un mutamento di indirizzi giurisprudenziali; decisioni che intervengono su questioni interpretative particolarmente controverse tra i giudici di merito; decisioni relative a questioni di rilevante impatto sociale; decisioni attinenti a fattispecie concrete di rilevante interesse; decisioni su questioni di particolare frequenza statistica; ordinanze che sollevano questioni di legittimità costituzionale (queste ultime sono pubblicate sotto la voce "Ordinanze interlocutorie").

Nella Sezione "Ultime dalla Corte", sottosezione "Eventi e comunicazioni", tra le News e i comunicati stampa, si dà notizia delle decisioni oggetto di particolare attenzione da parte dei mezzi di informazione, al fine di renderne comprensibile il significato e le statuizioni anche tra soggetti estranei al mondo giudiziario e nella collettività.

2.1.4.4. L'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione ed ulteriori modalità di comunicazione istituzionale. – L'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione, costituito presso il Segretariato Generale della Corte di Cassazione, e disciplinato con provvedimento del Primo Presidente del 23 dicembre 2014, risponde ad un'esigenza avvertita da moltissimo tempo, oggetto di provvedimenti del Primo Presidente almeno dal 25 giugno 1996, in particolare con riguardo alla comunicazione di sentenze di particolare rilevanza o di interesse per l'opinione pubblica alle redazioni di riviste giuridiche e di quotidiani, ed alla necessità di fare chiarezza sulle decisioni a rischio di "interpretazioni distorte".

Nel provvedimento del Primo Presidente del 23 dicembre 2014, si precisa che l'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione «non può, e non deve, considerarsi come un “ufficio stampa” ai sensi dell'art. 1 della legge 7 giugno 2000, n. 150, in quanto lo stesso non è funzionale ad una generica informazione giornalistica sulle attività della Corte, bensì ha il precipuo compito di precisare, in presenza del diffondersi di interpretazioni travisate o distorte delle sentenze emanate, quale sia il corretto significato ad esse attribuibile, dipanando, se necessario, le difficoltà che un utilizzo del linguaggio tecnico può talvolta determinare».

Si rappresenta, poi, che i suoi compiti sono i seguenti «a) formulare, su indicazione del Primo Presidente o del Segretario Generale (anche a seguito di richiesta che sia a quest'ultimo rivolta dai Presidenti titolari di sezioni civili o penali), comunicati diretti a precisare il corretto contenuto di decisioni della Corte che, sui mezzi di informazione, siano state oggetto di interpretazioni che appaiano idonee a travisarne o distorcerne il senso presso l'opinione pubblica; b) formulare altresì eventuali comunicati qualora si palesi l'opportunità di diffondere notizie circa particolari iniziative della Corte o celebrazioni di eventi di interesse pubblico; c) realizzare un punto di contatto tra la Corte e i mezzi di informazione in grado di rispondere sull'attività della Corte e alle richieste di copia per le esigenze della stampa di particolari sentenze; d) svolgere qualsiasi altra attività che, in relazione alle funzioni specifiche assegnate, sia ritenuta opportuna dal Primo Presidente o dal Segretario Generale per le esigenze della Corte».

Tra le iniziative svolte dall'Ufficio relazioni con i mezzi di informazione, meritano di essere segnalate, oltre la redazione dei comunicati stampa in ordine al contenuto di decisioni, specie dopo la redazione del dispositivo e in attesa del deposito della motivazione della sentenza, l'organizzazione di “giornate porte aperte”, volte a far conoscere la Corte anche ad un pubblico di non specialisti, e, in particolare, agli studenti delle Scuole superiori, e la realizzazione di *podcast*. Questi *podcast*, costituiti da “messaggi filmati”, della durata compresa tra i sette ed i dodici minuti, sono pubblicati sul sito “Rai Play”, e mirano a rendere accessibili alla collettività argomenti di carattere generale, come quelli sulla responsabilità penale in tema di gestione del denaro pubblico, sulle conseguenze personali e patrimoniali del divorzio, sulla responsabilità per la coltivazione di stupefacenti, sulla tutela delle dignità umana in carcere, sui riders, sui rapporti tra diritto di cronaca e diritto all'oblio, sul crocefisso in aula e sulla tutela umanitaria del richiedente asilo.

La conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali: la domanda di giustizia e gli uffici requirenti (prassi e orientamenti)

Fulvio Troncone

Sommario: 1. Oggetto della presente indagine. – 2. La produzione consiliare in tema di comunicazione istituzionale. – 3. Modalità di partecipazione dell'attività attraverso il sito istituzionale. – 4. Il Portale delle Notizie di Reato (Portale NdR). – 5. La comunicazione istituzionale della Procura generale presso la Corte di Cassazione. – 6. Orientamenti per gli Uffici di Procura sul sito della Procura generale della Cassazione. – 7. Principali indirizzi sulla risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri sul sito della Procura generale della Cassazione.

1. Oggetto della presente indagine

La problematica della conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali, quale fattore di orientamento della domanda di giustizia, si pone per gli uffici requirenti in termini parzialmente diversi rispetto agli uffici giudicanti, pur nella consapevolezza che, comune a questi ultimi, se non addirittura più pressante rispetto a essi, è l'esigenza di inverare forme di comunicazione che rispondano al diritto di informazione dei cittadini, come discendente dall'art. 21 Cost., in ordine al contenuto, alle finalità e ai risultati della propria attività. Infatti, esclusa la riconducibilità della sua attività a quella propriamente giurisdizionale, se non *lato sensu*¹, il Pubblico Ministero, in quanto solo partecipe

¹ G. AMARA, *Brevi riflessioni sul ruolo del Pubblico Ministero nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in giustiziainsieme.it, il quale ricorda come «[i]l Pubblico Ministero dirige le indagini (art. 327 c.p.p.), dispone l'iscrizione degli indagati individuando le ipotesi di reato per cui si procede (art. 335 c.p.p.), nel dirigere le indagini, svolge accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta ad indagini (art. 358 c.p.p.), individuando gli strumenti di ricerca della prova più utili, anche se fortemente invasivi della sfera di esercizio dei diritti dei cittadini ed anche senza dover richiedere l'autorizzazione al G.I.P. (fra tutti si pensi alle attività di perquisizione – art. 247 c.p.p. – atto di indagine estremamente gravoso per la sfera dei diritti chi lo subisce), all'esito, qualora non emergano i presupposti per la richiesta di archiviazione

della funzione giurisdizionale, è obbligato a ricevere le denunce così come vengono presentate, a delibarle, provvedendo d'ufficio all'iscrizione senza ritardo (salva la possibilità, se ne ravvisa il ritardo, di retrodattarla: art. 335, comma 1-ter, c.p.p.) e a esercitare, previa o meno richiesta di adozione di misure cautelari, l'azione penale, a meno che non ravvisi gli estremi per chiedere l'archiviazione perché «gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca» (art. 408, comma 1, c.p.p.).

Ciò che si vuol evidenziare è che, a differenza di quanto accade per gli orientamenti giurisprudenziali degli uffici giudicanti, gli orientamenti degli uffici requirenti difficilmente possono di per sé costituire un fattore di incentivazione o di dissuasione della domanda di giustizia: essi, in ultima analisi, non possono che riflettere gli approdi dell'esperienza giuridica complessiva, alla cui formazione, di certo, gli uffici requirenti possono offrire il proprio contributo di intelligenza², ma che, in ultima analisi, è conseguente al sedimentarsi

ed ascoltate le eventuali difese assunte a seguito dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, dovendo obbligatoriamente esercitare l'azione penale (art. 112 Cost.)» per cui, a suo avviso, «negare che quanto accade sino all'inizio del processo non sia esercizio di un potere *lato sensu* intriso di natura giurisdizionale (a partire dall'iscrizione della notizia di reato per arrivare alle valutazioni di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p.) pare francamente riduttivo ed ancorato ad una concezione formalista della giurisdizione ancorata esclusivamente all'attività di *iudicatio*».

²In tal senso merita menzione quanto espresso dal Vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura, Avv. F. PINELLI, il 28 novembre 2023, in occasione dell'evento promosso dalla struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione per "I Cento anni della Corte di cassazione unica". Egli ha sostenuto come l'uniformità interpretativa possa nascere sin dalla fase dell'esercizio dell'azione penale, in quanto il senso complessivo della prevedibilità della decisione penale consegue a criteri interpretativi sufficientemente rigidi che, a loro volta, possono essere agevolati da capi di imputazione tendenzialmente uniformi rispetto a condotte similari. In questa prospettiva, ha affermato il Vicepresidente, la prevedibilità della risposta giudiziaria è un valore giuridico imprescindibile fin dall'esordio interpretativo della condotta operata dagli uffici requirenti. Sia consentito aggiungere che, nel corso dell'incontro finale dei lavori preparatori per la nuova Circolare sull'organizzazione degli Uffici requirenti, tenutosi presso la sede consiliare, il 14 luglio 2023, il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, dott. L. SALVATO, ha ribadito che «[l]a moderna concezione del p.m. ne ha segnato la transizione da «organo di legalità, tutore dell'osservanza e dell'applicazione delle leggi penali, a organo di giustizia promotore dei diritti, che garantisce i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un'amministrazione della giustizia» giusta ed imparziale. La Carta di Roma proclama che il p.m. contribuisce «ad assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti di loro competenza» (punto I); agisce «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza

di declinazioni ermeneutiche e prassi applicative eminentemente riferibili alla giurisdizione *stricto sensu* intesa.

Nondimeno, come indicato negli orientamenti in materia di comunicazione istituzionale in attuazione delle disposizioni in tema di presunzione di innocenza dati, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006, dalla Procura generale della Cassazione in data 8 aprile 2022³, è pacifico che, in accordo con gli orientamenti consolidati del Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei e con la Guida alla comunicazione con i Media e il pubblico per i Tribunali e le Procure [CEPEJ (2018) (emessa dalla Commissione europea per la efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa)⁴, l'informazione della pubblica opinione in una società aperta è un primario interesse della collettività.

E tale onere incombe anche sul pubblico ministero.

Informare l'opinione pubblica non è un diritto di libertà del magistrato del pubblico ministero o del giudice ma è un dovere preciso dell'Ufficio. L'informazione deve certamente essere corretta e imparziale; essa deve essere rispettosa della dignità della persona, come indicato dal Consiglio Superiore della Magistratura sin dalla delibera in data 11 luglio 2018 (di cui *infra*). L'informazione deve essere anche completa ed efficace. Essa non può essere limitata se non dai principi sopra menzionati, oltre che dal dovere di riserbo per gli atti e le notizie che devono restare segrete o riservate, in quest'ultimo caso quando non vi è un interesse pubblico alla loro conoscenza. Ma al di là di questi limiti, imposti ora anche dalla legge⁵, il pubblico ministero ha il dovere di comunicare.

za della Corte europea dei diritti dell'uomo» (punto II); deve «concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e [...] porgere un'attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime» (punto VIII)».

³ Consultabile all'indirizzo https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/22.04.08_1Presunzione_innocenza.pdf.

⁴ Consultabile all'indirizzo <https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe> e al cui § 3.4 si legge quanto segue: "3.4. Courts/prosecutors.

Each court should be able to communicate about its organisation and function. Within this context, the court could inform the public of significant changes regarding its composition and provide statistical information on its activity (volume of incoming and closed cases, number of cases per magistrate, time frames to close cases, etc.).

Such publications may offer the courts the opportunity to attract attention on a specific situation which might jeopardize the correct administration of justice, in particular when it appears that the staff plan is insufficient or when vacant posts are not filled within reasonable time. They might also refer to an increase of new cases of certain nature, which might overload a court, or on the contrary the improvement of the clearance rate of cases.

A court should also have the possibility of taking a stance on specific situations regarding its entity, such as obsolete equipment, construction or renovation projects, or improvements in the organization of premises».

⁵ Si fa riferimento al d.lgs. n. 188/2021, recante "Disposizioni per il compiuto adeguamento

È, dunque, assai consonante con i tempi attuali ragionare intorno alle modalità con cui l'ufficio del Pubblico Ministero, in disparte rispetto alle modalità di diffusione di informazioni, con comunicati o conferenze stampa, sui singoli procedimenti penali di cui all'art. 5, comma 2-*bis*, del decreto n. 106/2006 (tema estraneo al presente studio e che è oggetto di approfondimento in altri momenti del presente volume), partecipa la comunità, con mezzi di comunicazione propri, in primo luogo con il sito *web* istituzionale, circa la complessiva domanda di giustizia pervenuta, le scelte di fondo e, in linea generale, il contesto di contorno, tratteggiando l'orizzonte pratico-teleologico che nell'insieme caratterizza l'azione dell'Ufficio di Procura.

2. La produzione consiliare in tema di comunicazione istituzionale

Sul tema non appare comunque inutile fare un preliminare riferimento all'elaborazione consiliare in ordine ai doveri di comunicazione da parte degli uffici giudiziari, che passa, in primo luogo, dalla necessità di fornire indicazioni sulle proprie competenze, l'organizzazione, il calendario e le generali finalità delle proprie attività. Il Consiglio sembra essere consapevole che assicurare indicazioni utili al consapevole orientamento dei cittadini risponde al crescente bisogno di trasparenza per tutte le attività statali, facilita l'accesso degli stessi alla giustizia e, allo stesso tempo, rafforza la loro fiducia nel servizio-giustizia, migliorandone la comprensione.

Elevando lo sguardo, non può prescindersi dall'esame della risoluzione su Uffici Relazioni con il Pubblico e modalità di comunicazione degli Uffici giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura, approvata il 26 luglio 2010, che ricorda il principio fondante della libertà di informazione e della valenza democratica della informazione sulla giustizia: a tal fine si rammenta che in *The federalist papers* di Alexandre Hamilton si legge che «l'ordinaria amministrazione della giustizia civile e penale contribuisce più di ogni altra circostanza ad indurre nella coscienza del popolo affezione, stima e reverenza».

Su tali basi, in applicazione della legge 7 giugno 2000, n. 150, recante "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni", la risoluzione sollecita le strutture giudiziarie nella realizzazione di Uffici per il Rapporto con il Pubblico (URP), quale strumento ido-

della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali", che è intervenuto sugli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 106/2006, modificando la disciplina delle comunicazioni da parte degli uffici di Procura delle informazioni su procedimenti penali ed estendendo a tale materia l'ambito della vigilanza dei Procuratori generali.

neo a promuovere un rapporto fiduciario nei confronti della Giustizia da parte della collettività, creando l'immagine di un'amministrazione accessibile, non mera fortezza della legge, ma luogo di tutela dei diritti.

In tale ottica, l'URP, implementabile anche grazie a convenzioni stipulate in conformità all'art. 1, comma 787, legge 28 dicembre 2015, n. 208, si propone quale strumento di comunicazione interattiva fra Ufficio di Procura e utente del servizio, anche là dove il contatto fra Istituzione e cittadino assuma una connotazione forzosa e ciò anche al fine di implementare l'esercizio del diritto di difesa. Senza che, ovviamente, tale contatto dialogico si trasformi in una non consentita e inopportuna attività di consulenza giuridica: si tratta di accogliere e orientare il cittadino, spesso intimorito dal plesso giudiziario.

Il che palesa la sua particolare utilità al fine del rilascio delle certificazioni e del rilascio dei rispettivi moduli: profilo per il quale anche il sito istituzionale può offrire precise indicazioni su come richiedere, anche *online*, i vari certificati, così instradando e agevolando, mediante l'accesso a *format* di moduli, di gran lunga l'attività del richiedente.

Ma vi è di più.

La detta risoluzione pone l'accento su un aspetto, a volte messo in secondo piano. Proprio il divisato carattere dialogico e interattivo che deve connotare l'attività dell'URP fa sì che lo stesso possa divenire anche il canale attraverso il quale gli utenti, pur senza consentire loro di muovere doglianze sul contenuto delle decisioni prese che devono trovare sfogo negli ordinari mezzi di impugnazione, possono comunque formulare osservazioni, suggerimenti onde assicurare un costante miglioramento delle modalità di erogazione del Servizio Giustizia. A tal fine, è chiaro che occorre che agli URP sia destinato personale amministrativo particolarmente qualificato e adeguatamente formato allo specifico ruolo di comunicazione e di orientamento svolto dall'ufficio stesso.

Anche la successiva delibera del CSM dell'11 luglio 2018, in tema di comunicazione istituzionale, muove dalla constatazione per cui la trasparenza e la comprensibilità dell'azione giudiziaria sono valori che discendono dal carattere democratico dell'ordinamento e sono correlati ai principi d'indipendenza e autonomia della magistratura nonché a una moderna concezione della responsabilità dei magistrati.

In tal senso, la delibera detta, fra l'altro, le linee-guida per gli uffici requisiti di merito ai fini di una corretta comunicazione, all'uopo prevedendo la figura del responsabile della comunicazione in persona del capo dell'ufficio o di un suo delegato. E in disparte dell'attività comunicativa riguardante singoli atti di indagine svolti che possano avere una certa risonanza sociale, la delibera sottolinea che è compito del capo dell'ufficio di assicurare l'informazione sull'organizzazione e sull'attività della procura nel quadro della generale esigenza di trasparenza dell'organizzazione giudiziaria. Pertanto, in applicazione

di tale principio, il capo dell'ufficio è tenuto a garantire la comunicazione dei documenti – esclusi quelli riservati per ragioni di efficacia delle indagini – di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero nonché dei dati relativi ai flussi dei procedimenti. A tal fine, giova bene evidenziare, il capo dell'ufficio dispone il costante aggiornamento del sito internet dell'ufficio con le notizie di decisione e delle comunicazioni diffuse. Periodicamente, deve essere redatto un *dossier* riepilogativo dell'attività svolta.

3. Modalità di partecipazione dell'attività attraverso il sito istituzionale

Si è sopra fatto riferimento ai principali atti dell'ufficio di Procura che vanno partecipati mediante la tipica modalità di comunicazione costituita già dalla mera pubblicazione sul sito istituzionale

Il mezzo a tal uopo elettivo è, in primo luogo, il bilancio sociale, che, come delinea il Ministero della Giustizia⁶, è un documento con cui l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, comunicando in maniera volontaria gli esiti della sua attività, senza limitarsi ai soli aspetti statistici. Il bilancio sociale consente ai cittadini e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato. Il bilancio sociale si manifesta, dunque, quale decisivo strumento per comunicare a tutti gli *stakeholders* il proprio operato, rendendo trasparenti i programmi, le attività e i risultati raggiunti.

Accanto al bilancio sociale, di non poco momento è anche la pubblicazione sul sito istituzionale del progetto organizzativo. Il che consente di comunicare le determinazioni prese in linea all'art. 1, commi 6 e 7, d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 circa:

a) le misure organizzative finalizzate a garantire l'efficace e uniforme esercizio dell'azione penale, tenendo conto dei criteri di priorità di cui alla lettera b);

b) i criteri di priorità finalizzati a selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre e definiti, nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge, tenendo conto del numero degli affari da trattare, della specifica realtà criminale e territoriale e dell'utilizzo efficiente delle risorse tecnologiche, umane e finanziarie disponibili;

⁶Ma di interesse sul punto è anche la Carta di Roma, approvata il 17 dicembre 2014, dal Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei (CCPE). Del pari dicasi con riguardo alla *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice System*, emessa il 12 luglio 2023 dall'OCSE, consultabile al link <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0498>.

- c) i compiti di coordinamento e di direzione dei procuratori aggiunti;
- d) i criteri di assegnazione e di coassegnazione dei procedimenti e le tipologie di reato per le quali i meccanismi di assegnazione dei procedimenti sono di natura automatica;
- e) i criteri e le modalità di revoca dell'assegnazione dei procedimenti;
- f) i criteri per l'individuazione del procuratore aggiunto o comunque del magistrato designato come vicario, ai sensi del comma 3;
- g) i gruppi di lavoro, salvo che la disponibilità di risorse umane sia tale da non consentirne la costituzione, e i criteri di assegnazione dei sostituti procuratori a tali gruppi, che devono valorizzare il buon funzionamento dell'ufficio e le attitudini dei magistrati, nel rispetto della disciplina della permanenza temporanea nelle funzioni, fermo restando che ai componenti dei medesimi gruppi di lavoro non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

La conoscenza del progetto organizzativo può costituire un fattore di primaria importanza anche ai fini dell'orientamento della domanda di giustizia: sia perché una coerente strutturazione di esso è una leva fondamentale per il coerente e uniforme esercizio dell'azione penale, aiutando a levigare il rischio di dissidi interpretativi fra magistrati dello stesso ufficio; sia perché, rendendo edotti dei criteri di priorità adottati, può lasciare prevedere e, comunque, riscontrare i tempi di trattazione delle notizie di reato.

Ulteriore modalità di partecipazione delle attività è la pubblicazione sempre sul sito istituzionale dei protocolli stipulati dall'Ufficio di Procura con Istituzioni pubbliche ed enti privati in quanto volti a rafforzare percorsi di tutela delle vittime, a incrementare l'azione di contrasto nei confronti di chi si renda autore di fatti criminosi nonché a favorire l'emersione di tali fenomeni.

Interessante è la prassi di alcuni plessi della magistratura requirente di utilizzare il sistema della FAQs (*Fast answers to your most common questions*) di dare, spesso nell'ambito della sezione dedicata ai *servizi al cittadino*, risposte alle plurime declinazioni della domanda *Come fare per*: Risposte particolarmente utili per orientare il cittadino all'oscuro di domande che, a prima vista, potrebbero apparire anche banali, ma che, invece, proprio per la loro semplicità, vengono incontro alla moltitudine di persone che non sono mai entrate in contatto con uffici giudiziari, così fluidificando il rapporto fra istituzione e cittadino.

Infine, degna di nota è la possibilità, esplorata da alcuni Uffici di Procura, di apprestare dei servizi di prenotazione *online*. Il che consente all'utenza di fissare appuntamenti a orario fisso anche in relazione ai vari servizi svolti dall'Ufficio stesso, oltre che con magistrati.

4. Il Portale delle Notizie di Reato (Portale NdR)

Una particolare menzione, proprio in quanto concernente la domanda di giustizia, merita l'apprestamento nell'ambito del sito istituzionale dell'Ufficio di Procura del Portale delle Notizie di Reato.

Esso è specificamente preso in considerazione dal Csm (<https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-penale-telematico/sicp/portale-notizie-di-reato>).

Il Portale svolge un ruolo di non poca importanza giacché, nell'essere il punto di accesso nazionale, consente agli uffici di Polizia Giudiziaria e alle altre autorità cui è demandato l'obbligo di trasmissione delle *notitiae criminis*, di comunicare le stesse alle Procure della Repubblica territorialmente competenti.

Il Portale permette di ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti semplificando notevolmente le attività di iscrizione e aggiornamento di una notizia di reato sul Registro Penale. Infatti, tramite il Portale NdR, le dette Autorità hanno la possibilità di redigere una "Annotazione Preliminare", contenente i dati attinenti alla notizia di reato, e di trasmetterla alla Procura competente che, ritrovandola all'interno del sistema informativo penale, può iscriverla nel proprio Registro Generale.

Successivamente il Registro Generale restituisce alle Autorità, all'interno del Portale NdR, le informazioni relative alla iscrizione, come il numero di registro, la data di iscrizione del procedimento ed il magistrato assegnatario. Quindi, tramite il Portale NdR, le Autorità trasmettono la documentazione in formato digitale con la finalità di arricchire il patrimonio informativo del Sistema di Cognizione Penale e di popolare la piattaforma documentale, offrendo così un canale di trasmissione dei documenti digitali che andranno a formare il fascicolo telematico.

La piena funzionalità del Portale delle Notizie di Reato richiede l'accreditamento delle fonti informative; e, sotto tale profilo, il sito può offrire istruzioni precise su come ottenere la piena abilitazione a interfacciarsi con il Portale Notizie di reato della Procura della Repubblica territorialmente competente; il che consente anche la trasmissione delle "Annotazioni preliminari" a tutte le Procure del territorio nazionale.

5. La comunicazione istituzionale della Procura generale presso la Corte di Cassazione

Solo parzialmente simili sono gli oneri ricadenti sul Procuratore generale presso la Corte di Cassazione in punto di comunicazione.

La differenza consegue alla natura singolare della Procura generale quale Organo che, per un verso, partecipa alla funzione nomofilattica, formulando

conclusioni motivate nelle udienze pubbliche e requisitorie scritte nei casi previsti dalla legge, «nel solo interesse della legge», alle sezioni della Corte di Cassazione, cooperando, pertanto, nell'attività della stessa⁷ e, per altro verso, costituisce il vertice funzionale, seppur non gerarchico, delle procure territoriali. In questa ultima prospettiva, la Procura Generale ha attribuzioni ulteriori, costituite dall'attuazione del giusto processo da parte degli uffici inquirenti; la risoluzione di contrasti di competenza tra le varie procure; la sorveglianza sulla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

A tanto si aggiunge la funzione disciplinare, essendo il Procuratore generale titolare dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati togati, in concorrenza col Ministro della Giustizia. Quest'ultima un'attribuzione non partecipata con alcun altro ufficio requirente e a carattere nazionale.

A questo riguardo la Procura generale, oltre a pubblicare nel suo sito alcune informazioni concernenti il settore disciplinare, ivi compresi ordini di servizio e direttive del Procuratore generale, si premura di dare comunicazione all'esterno degli orientamenti disciplinari mediante la massimazione dei provvedimenti di archiviazione (resi ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, d.lgs. n.

⁷Nel medesimo convegno di studio in epigrafe cennato promosso dalla struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione per "I Cento anni della Corte di cassazione unica", il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, dott. L. SALVATO, ha sottolineato che l'ordinamento configura il Pubblico Ministero di legittimità quale parte della Corte di cassazione e non mero agente presso quest'ultima, atteso che è portatore dell'interesse pubblico la difesa del diritto e della sua unità, cui spetta quale parte pubblica offrire gli elementi per la corretta identificazione del significato e dell'applicazione della legge per garantire una formazione dialettica del giudizio che deve prescindere dagli interessi specifici del ricorrente (si v. in tal senso anche Cons. Stato 6 settembre 2017, n. 4220, ove si legge: «[v]ale allora la considerazione di fondo che la nomofilachia è comunque un risultato processuale che si raggiunge mediante il processo di legittimità; e che il processo è di suo, specie in udienza pubblica, organizzato nel confronto dialettico dei suoi attori, solo all'esito del quale si forma la decisione. La naturale opinabilità delle questioni giuridiche rende nei giudizi di legittimità particolarmente importante lo sviluppo della dialettica tra le parti e lo svolgimento delle argomentazioni in diritto. La Procura generale, in persona dei suoi magistrati, partecipa alla funzione nomofilattica perché partecipa al processo di legittimità per un interesse non simmetrico a quello della parte privata che ricorre (*de iure litigatoris*) ma, sempre, nell'interesse della sola legge (*de iure constitutionis*): in particolare per i casi trattati in Sezioni Unite»). Approfondisce il ruolo svolto dalla Procura generale nella materia civile, inquadrandolo nell'ambito di una più larga e comprensiva classificazione della funzione di uniformazione del diritto e di garanzia della legalità e sviluppando diversi spunti critici anche in vista delle prospettive future, C. SGROI, *La funzione della Procura generale della Cassazione*, consultabile al link https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/Sgroi_PG_Cassazione_-_Q_G_1-2018.pdf. Inoltre, si focalizza sulle funzioni civili a seguito dei mutamenti conseguenti alla legge n. 197/2016 P. GAETA, *Il nuovo processo civile di cassazione: la secolarizzazione della Corte e la scomparsa del procuratore generale*, consultabile al link https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/Gaeta_il_nuovo_processo_civile_di_cassazione.pdf.

109/2006) di maggiore rilevanza, nel rispetto della riservatezza dei magistrati coinvolti.

La lettura complessiva delle massime pubblicate – in uno agli ordini di servizio e alle direttive impartite – restituisce alla magistratura, certamente, ma, in definitiva, anche ai cittadini un quadro d'insieme degli indirizzi seguiti dall'Ufficio su temi di rilevanza generale di particolare attualità (quali, libertà di espressione; scorrettezza verso le parti e i terzi; arbitrio nelle decisioni e così via).

Sul sito *web* sono altresì pubblicati i criteri organizzativi⁸ che consentono di cogliere la complessa articolazione interna dell'Ufficio requirente di legittimità, la pluralità dei servizi svolti e la rilevanza e la poliedricità delle competenze, che, come detto, non si esauriscono nella partecipazione alle udienze e alle adunanze camerale della Corte di Cassazione, facendo della Procura generale davvero un *unicum* nel complessivo panorama ordinamentale.

In tale prospettiva può essere utile anche compulsare l'Intervento inaugurale all'Assemblea generale della Corte sulla amministrazione della giustizia, anch'esso pubblicato per ciascun anno sul sito⁹. Esso costituisce uno strumento comunicativo, a carattere periodico, specifico e caratterizzante l'Ufficio, anche rispetto alle Procure presso le Corti di merito. Infatti, si distingue per la panoramica nazionale e internazionale che offre e l'approccio caleidoscopico ne costituisce la cifra, in quanto abbraccia le varie tipologie di materie d'interesse: civile; penale; disciplinare, nelle varie declinazioni: magistratuale, forense e a carico di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria; internazionale; rapporti con gli Uffici del pubblico ministero e con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

6. Orientamenti per gli Uffici di Procura sul sito della Procura generale della Cassazione

La Procura generale della Cassazione ha avuto la cura di pubblicare sul proprio sito anche gli orientamenti per gli Uffici di Procura.

Si è osservato in dottrina¹⁰ che si tratta di «documenti di indirizzo che, senza avere carattere vincolante, danno indicazioni specifiche» per la tratta-

⁸ Reperibili all'indirizzo https://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/CRITERI_ORGANIZZATIVI.pdf.

⁹ Si v. l'indirizzo https://www.procuracassazione.it/procura-generale/it/relazioni_inaugurali.page.

¹⁰ F. PALAZZO, *Due parole a proposito degli "Orientamenti per gli Uffici di Procura" forniti dalla Procura Generale presso la Cassazione*, in *Sistema penale*, al link <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/palazzo-orientamenti-uffici-procura-generale-cassazione>. G BAT-

zione del merito dei procedimenti penali da parte degli uffici requirenti, in vista della più completa attuazione del principio garantista della prevedibilità delle decisioni giudiziarie che è diventato il contenuto privilegiato di una “nuova” legalità, che pone il cittadino piuttosto che il legislatore parlamentare al centro della garanzia. In definitiva, viene così in rilievo un decisivo contributo alla progressiva diffusione e applicazione del principio costituzionale e convenzionale della prevedibilità delle conseguenze *lato sensu* penali del proprio agire, che ampio riscontro trova nella giurisprudenza costituzionale (sia consentito, per esempio, richiamare l’insegnamento della sentenza n. 32/2020 che rimarca la necessità che la legge si concreti in una «regola di giudizio accessibile e prevedibile» per i consociati, onde garantire ai medesimi la «certezza di libere scelte d’azione»: v. anche sentenza n. 364/1988)¹¹.

La base normativa di tale attività va ritrovata nel citato art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, che ha attribuito al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione funzioni di vigilanza su aspetti di particolare delicatezza dell’attività del pubblico ministero, quali il corretto e uniforme esercizio dell’azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, la puntualità nell’esercizio dei poteri di direzione, controllo e organizzazione da parte dei capi degli uffici requirenti, nonché, a seguito della legge n. 103/2017, l’osservanza delle disposizioni relative all’iscrizione delle notizie di reato.

Nell’esercizio di siffatto potere (non gerarchico, quanto piuttosto) di persuasione, di informazione e di controllo sulle attività dei Procuratori della Repubblica, che viene svolto tramite i Procuratori generali dei singoli distretti di Corte d’appello e che è funzionale, per esempio, a evitare e prevenire eventuali conflitti tra i diversi uffici e a garantire il rispetto dei principi convenzionali e costituzionali del giusto processo, la Procura generale, grazie all’attività degli Uffici Affari Interni ed Affari Internazionali incaricati della gestione delle informazioni che pervengono e del coordinamento degli interventi della Pro-

TAGLIA, *Alcune riflessioni a partire dai recenti “Orientamenti per gli uffici di procura” della Procura generale presso la Corte di cassazione*, in *L’ordinamento giudiziario – Pisa, 15 dicembre 2020 – Ricordando Alessandro Pizzorusso*, University Press, Pisa, 2021, pp. 41-53.

¹¹ In F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, I ed., Roma, 1942, II ed. Roma, 1950, si legge: «[l]a certezza della norma come preordinamento normativo (...) deve concretarsi in una certezza conferita all’individuo, che è il vero destinatario finale (...) della norma. (...) L’esigenza della certezza appare come l’esigenza più viva di difesa del soggetto nella sua individualità precisa, singola ed irriducibile». Pertanto, «[i]l diritto con la sua norma introduce la certezza della vita sociale, garantendo la qualifica dei comportamenti possibili. L’astrattezza, la rigidità e la fissità della norma (...) mirano soltanto semplicemente a questo, a garantire in modo certo ed inequivocabile l’azione in modo che gli uomini possano contare su ciò che verrà» di modo che «ciascuno sia portato alla fiducia in sé e negli altri» che è «attivata attraverso la norma» ed è questo «il dato singolare e specifico dell’esperienza giuridica».

cura nel campo della cooperazione giudiziaria internazionale, si attiva per realizzare l'uniformità degli approcci operativi degli uffici requirenti sviluppatasi nel corso degli anni di fronte al caleidoscopio della pluralità di prassi applicative. In tal senso, i poteri esercitati *ex art. 6 cit.* costituiscono espressione di coordinamento¹² e non di gerarchia, e consentono ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario.

In questa prospettiva è intenso il rapporto dialogico e biunivoco fra Procura generale della Cassazione e Procure generali. Esso, in quanto, appunto, finalizzato a realizzare la “compliance” del sistema, cioè l'uniformità delle prassi con il superamento delle difformità riscontrate e con la condivisione di prassi positive, vede la Procura generale presso la Corte di Cassazione svolgere il compito di individuare il punto di equilibrio e di sintesi delle varie posizioni onde diffondere le buone prassi organizzative a livello nazionale, così fungendo da garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni.

Tal tipo di esperienza è risultata efficace e si è rafforzata durante la fase acuta dell'emergenza da Covid-19, nel corso della quale sono stati emanati orientamenti relativi a diversi profili della fase emergenziale, quali:

- il ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa e nei controlli sull'accesso e l'utilizzo dei finanziamenti pubblici previsti per la fase emergenziale, anche nella prospettiva di prevenzione delle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata;
- i protocolli investigativi in tema di responsabilità sanitaria per le cure mediche prestate durante l'emergenza da Covid-19;
- l'attività del pubblico ministero in relazione alla presenza carceraria nelle varie fasi dell'emergenza sanitaria ed all'applicazione dei d.l. n. 28 e n. 29 e della legge di conversione n. 70/2020¹³.

¹²V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, 1962, vol. X, p. 632 avverte che «effettivamente il «coordinare» è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni. Il coordinamento tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni».

¹³F. CERQUA, *Il punto di vista del procuratore generale presso la cassazione di fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale (e del Diritto in*

Riguardo alla responsabilità sanitaria è stata evidenziata l'esigenza che l'eventuale imputazione colposa (per lesioni, omicidio, epidemia) richieda l'individuazione *ex ante* della specifica regola cautelare violata e la valutazione contestualizzata del comportamento: la delibazione va, cioè, agganciata a quel determinato contesto temporale e territoriale che non può non avere una forza determinante nella individuazione dell'effettiva esigibilità allora del comportamento alternativo.

7. Principali indirizzi sulla risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri sul sito della Procura generale della Cassazione

La Procura generale della Cassazione pubblica altresì sul proprio sito i principali indirizzi sulla risoluzione dei contrasti tra pubblici ministeri.

È infatti noto che al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione spetta la soluzione dei contrasti negativi e positivi tra pubblici ministeri, ai sensi degli artt. 54 e 54-*bis* c.p.p., quando sia in discussione la competenza tra diversi distretti di Corte di appello (la decisione spetta invece al Procuratore generale presso la Corte di appello se il contrasto è all'interno dello stesso distretto).

Quando il contrasto previsto dagli artt. 54 e 54-*bis*, riguarda taluno dei reati rientranti nelle attribuzioni del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, ai sensi dell'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, l'art. 54-*ter* c.p.p. prevede che "se la decisione spetta al procuratore generale presso la Corte di Cassazione, questi provvede sentito il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; se spetta al procuratore generale presso la corte di appello, questi informa il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo dei provvedimenti adottati".

Il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione decide altresì sulla richiesta di trasmissione degli atti a un diverso pubblico ministero presentata, ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p., dalla persona sottoposta alle indagini o dalla persona offesa dal reato, nonché dai rispettivi difensori, quando ritengano che il reato sia di competenza di un giudice diverso da quello presso il quale il pubblico ministero che procede esercita le sue funzioni, ed il giudice ritenuto competente appartenga ad un diverso distretto.

La pubblicazione di siffatti indirizzi rende esplicite le coordinate ermeneutiche della Procura generale della Cassazione, che, giova sottolineare, nella soggetta materia svolge una funzione decidente.

campo sanitario), fasc. 4, 2020, 2187, il quale ben evidenzia il contenuto e il rilievo dei documenti di indirizzo volti a orientare le scelte che i pubblici ministeri, nel pieno dell'emergenza pandemica, sono stati tenuti a prendere quotidianamente alla luce della diffusione del Covid-19 negli istituti carcerari.

Il che consente agli uffici requirenti di primo grado di conoscere, essendo elencate le tipologie più ricorrenti ed attuali di contrasti, quali siano gli orientamenti consolidati, in guisa, pur nella consapevolezza dell'assenza di una loro efficacia vincolante, di assicurare una certa prevedibilità delle decisioni ed evitare così inutili stasi nell'attività inquirente che potrebbero nuocere all'efficacia ed efficienza dell'azione giudiziaria.

Stabilità e prevedibilità della giurisprudenza: la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, l'Ufficio del Massimario e la comunità dei giuristi

*Angelo Caputo**

Sommario: 1. Il paradosso del calabrone: la riscoperta della funzione nomofilattica della giurisprudenza di legittimità e la Corte "assediate". – 2. L'Ufficio del Massimario e la funzione nomofilattica. – 3. Il Massimario, il precedente e la comunità dei giuristi.

1. Il paradosso del calabrone: la riscoperta della funzione nomofilattica della giurisprudenza di legittimità e la Corte "assediate"

Al paradosso del calabrone si fa spesso riferimento nel discorso pubblico, ben oltre il confine del dibattito scientifico-naturalistico: a causa della sua fisionomia e del suo peso in rapporto all'estensione della superficie alare, il calabrone non dovrebbe essere in grado di volare, eppure vola.

È un paradosso che sembra descrivere bene l'attuale situazione – "spirituale", per così dire, e materiale – della Corte di Cassazione penale.

È noto come, nella parte in cui prevede che è sempre ammesso, contro le sentenze e i provvedimenti sulla libertà personale, il ricorso per cassazione «per violazione di legge», l'art. 111, comma 7, Cost. debba essere letto "in continuità" con i compiti assegnati alla Corte di Cassazione dell'art. 65 Ord. Giud.¹: compiti indirizzati, in primo luogo, ad assicurare «l'esatta osservanza

* Consigliere della Corte di cassazione; Vice Direttore dell'Ufficio del Massimario, responsabile del settore penale.

¹ È questa la tesi, fondata su un'approfondita ricostruzione dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, di E. LUPO, *La Corte di cassazione nella Costituzione*, in *Cass. pen.*, 2008, 4453 s.: «Dall'esame dei lavori dell'Assemblea costituente si desume chiaramente la concezione che in essa prevalse: quella che sta alla base del disposto dell'art. 65 Ord. Giud.»;

e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni»². L'origine della norma costituzionale, invero, viene ricollegata alle proposte di Piero Calamandrei (e alla sua nota concezione del ruolo della Corte di Cassazione³) e al loro prevalere rispetto a quelle di Giovanni Leone: mentre Calamandrei attribuiva al ricorso per cassazione lo scopo di «tutelare lo *ius constitutionis*, inteso quale interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità, messo in pericolo dal pluralismo delle interpretazioni difformi ed aberranti», sicché, riconosciuto nella certezza del diritto il valore da tutelare, «esso andava garantito attraverso l'uniformità della giurisprudenza ottenuta mediante il controllo di legittimità della Cassazione», nella prospettiva di Leone «il ricorso per cassazione avrebbe dovuto essere configurato come un grado di giurisdizione»⁴.

Una significativa adesione alla ricostruzione del ruolo costituzionale della Corte di Cassazione cui si è fatto cenno si rinviene nella sentenza n. 86/1982 (ma anche nella successiva sentenza n. 87)⁵. Ribadita, nella sua *ratio decidendi*, dalla coeva sentenza n. 87/1982⁶, la sentenza n. 86 ha delineato un peculiare

infatti, «le funzioni di nomofilachia e di regolazione delle diverse giurisdizioni, già attribuite alla Cassazione dal preesistente ordinamento giudiziario, sono il presupposto implicito degli attuali commi 7 e 8 dell'art. 111 Cost., sia nel significato oggettivo del disposto normativo, sia nelle intenzioni del Costituente, quale è possibile desumere dai lavori preparatori della Costituzione».

² Il primo comma dell'art. 65 Ord. Giud. (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) aggiunge che la Corte di cassazione «regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge».

³ Ineludibile è il riferimento al “modello puro” di Cassazione delineato, nella sua opera, da P. Calamandrei e, in particolare, in *La cassazione civile*, vol. II, ora in *Opere giuridiche*, vol. VII, Morano Editore, Napoli, 1976 (soprattutto, pp. 33 ss., 57 ss., 235 ss., 265 ss., 329 ss.).

⁴ Così l'efficace sintesi offerta da F. Rigano, *Brevi riflessioni sul ruolo «costituzionale» della Corte di cassazione*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 229 s.; l'Autore sottolinea che il Costituente accolse «l'idea della Cassazione secondo il modello dell'art. 65 della legge sull'ordinamento giudiziario, quale organo supremo di giustizia posto al vertice dell'organizzazione giudiziaria a tutela dell'uniformità della giurisprudenza» (p. 232).

⁵ La sentenza n. 86/1982 dichiarò l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge n. 831/1973 (c.d. legge Breganzone), che, insieme con la legge n. 570/1966 (c.d. legge Breganze), così ridefinendo la “carriera” dei magistrati ordinari, introducendo, in linea con il principio dettato dall'art. 107, terzo comma, Cost. («I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni»), il sistema della nomina c.d. a “ruoli aperti” alla qualifica superiore, in seguito a valutazione positiva del Consiglio superiore della magistratura.

⁶ La sentenza n. 87/1982 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, secondo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, come sostituito dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1975, n. 695 (in tema di «Composizione e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura»), nella parte in cui prevedeva che i posti riservati ai magistrati di cassazio-

re *status* costituzionale dei giudici di cassazione, fondato, per un verso, sull'accesso alla Corte di Cassazione "per meriti insigni" e sulla composizione della Corte costituzionale e, per altro verso, sulle «funzioni costituzionalmente riservate alla Corte di cassazione»: in altri termini, tra le distinzioni per funzioni imposte dalla Costituzione rientra senza dubbio quella «tra funzioni di merito e di legittimità»⁷. Muovendo dal rilievo che «l'originario sistema burocratico-piramidale della magistratura era in contrasto con i principi costituzionali ed in particolare, come ricorda la sentenza n. 86, con quello espresso dall'art. 107», si è autorevolmente sottolineato che nelle sentenze della Corte costituzionale indicate «non c'è nulla che possa avere il significato di un ritorno al passato; nulla che richiami il sistema burocratico e la carriera»⁸.

Così come delineato anche dalla giurisprudenza costituzionale, il ruolo costituzionale della Corte di Cassazione (non più «vertice dell'organizzazione giudiziaria»⁹, ma «vertice del sistema delle impugnazioni»¹⁰) rende ragione della centralità della funzione nomofilattica del giudice di legittimità¹¹, una

ne potessero essere assegnati a «magistrati che abbiano conseguito la rispettiva nomina, ancorché non esercitino le rispettive funzioni».

⁷Secondo la Corte costituzionale, l'anomalia riscontrabile nella disciplina censurata «si presta a venire sindacata e censurata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, anche perché incide sulla sola categoria funzionale di magistrati che assuma un preciso rilievo costituzionale. Nell'interpretare e nell'applicare il terzo comma dell'art. 107, bisogna tener conto, infatti, di ciò che il legislatore ordinario può validamente disporre, circa il punto di riferimento delle distinzioni consentite fra i giudici ordinari: vale a dire, circa la disciplina delle funzioni giurisdizionali ed il corrispondente trattamento dei giudici stessi. Ora, l'ordinamento processuale e giudiziario può bene formare l'oggetto delle più varie riforme legislative (alla sola condizione che non si contraddicano altri precetti costituzionali), per tutto ciò che riguarda le funzioni ed i giudici di merito: fino al punto di prevedere (...) la completa unificazione dello stato giuridico di tali magistrati. Ma le leggi ordinarie non possono invece disporre delle funzioni costituzionalmente riservate alla Corte di cassazione (in base al secondo e terzo comma dell'art. 111); né possono dunque trascurare un siffatto motivo di diversità funzionale, nell'attribuire la qualifica di magistrato di cassazione: tanto più che questi giudici vengono distintamente considerati dalla stessa Carta costituzionale (negli artt. 106, terzo comma, e 135, primo e secondo comma), con sicuro riferimento ai soli magistrati investiti delle corrispondenti funzioni (o già titolari di esse)».

⁸G. LATTANZI, *Appunti sulle sentenze nn. 86 e 87 della Corte costituzionale*, in *Cass. pen.*, 1982, p. 905 ss.

⁹La formula è usata da F. RIGANO, *Brevi riflessioni sul ruolo «costituzionale» della Corte di cassazione*, cit., p. 232.

¹⁰In questi termini si è espresso A. PIZZORUSSO, *Corte di cassazione*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, p. 7.

¹¹Per un approfondimento, volendo, rinvio a A. CAPUTO, *Giudizio penale di legittimità e vizio di motivazione*, Giuffrè, Francis Lefebvre, Milano, 2021, p. 6 ss., dal quale sono tratti alcuni spunti ripresi in questo paragrafo.

funzione, però, il cui concreto esercizio è reso particolarmente difficile dal numero notoriamente abnorme di ricorsi che fanno della Corte di Cassazione una “Corte assediata”¹².

Ciò che, tuttavia, qui va rimarcato è il valore costituzionale e, per così dire, “di sistema” dei “beni finali” alla cui salvaguardia è finalizzato il ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione: come ha efficacemente osservato il giudice delle leggi, l’«esigenza di definitività e certezza rappresenta un valore costituzionalmente protetto», in quanto ricollegabile sia al diritto alla tutela giurisdizionale, sia al principio della ragionevole durata del processo e l’impianto di tali principi è altresì corroborato dal «rilievo che assume, nell’ambito del sistema processuale e secondo una direttrice che è alimentata dal valore della certezza del diritto, la funzione nomofilattica assegnata dall’ordinamento alla Cassazione»¹³.

Naturalmente, la “certezza” cui si fa riferimento non è quella presupposta dalle mitologie ottocentesche, così come, simmetricamente, la nomofilachia chiama oggi in causa un modello diverso e più complesso, «una nomofilachia che è un “farsi”, un procedimento che tende all’unità ma attraverso il confronto con le diversità, non più avvertite come negatività da rimuovere ma come momenti fisiologici del percorso da compiere»¹⁴. Ma, pur privata di connotazioni mitologiche, la funzione di nomofilachia sta vivendo una significativa rinascita proprio in coincidenza «con quella progressiva perdita di centralità

¹² È l’efficace espressione dell’Associazione tra gli studiosi del processo penale, *La Corte assediata. Per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità*, Giuffrè, Milano, 2014.

¹³ Corte cost., ord. n. 149/2013. Una forte sottolineatura della valenza della certezza quale criterio ordinante si deve a M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2023, p. 54; l’Autore osserva che la certezza non può essere trattata come uno dei tanti valori (principi) che nello Stato costituzionale di diritto si contendono il campo, ora tra loro armonizzandosi, ora tra loro confliggendo, essendo così destinati al reciproco bilanciamento, trattandosi, semmai della «prospettiva dalla quale il giuoco dei valori sociali, tradottisi in principi costituzionali, dovrebbe essere sempre riguardato, in ragione di quel raccordo pace-sicurezza-statalità del quale il principio di certezza è manifestazione giuridica».

¹⁴ Così G. BORRÈ, *Il giudizio di cassazione nel sistema delle impugnazioni: un primo tentativo di sintesi*, in MANNUZZU-SESTINI (a cura di), *Il giudizio di cassazione nel sistema delle impugnazioni*, supplemento al n. 1/1992 di *Democrazia e diritto*, Edizioni del Tritone, Milano, 1992, p. 160; secondo questa autorevole impostazione, «non vi è più spazio per un diritto “entificato”, “aprioristico”, che si tratti soltanto di scoprire, ma è pur vero che la giurisdizione, se non vuol negare se stessa attraverso il soggettivismo e l’anomia, deve tendere ad una coerenza pragmatica, ad una decifrabilità interna» e, in questa prospettiva, «la funzione nomofilattica non perde ragion d’essere, anzi diventa più complessa e più raffinata, anche se più ardua a praticarsi, perché non più imposta con l’autorità ma essenzialmente affidata alle proprie “buone ragioni”» (p. 162).

della legislazione statale come fonte normativa che si registra persino nell'ambito della giustizia penale»¹⁵: la sempre più complessa interazione tra fonti interne e fonti, in particolare, europee e il ruolo giocato dalle Corti sovranazionali rendono indispensabile la funzione nomofilattica affidata alla Corte di Cassazione, non più “suprema” ma ancor più “centrale” nell'opera di ricostruzione sistematica imposta dal pluralismo – ormai “strutturale” – delle fonti, «rendendo necessaria l'uniformità giurisprudenziale e indefettibile una istituzione diretta ad assicurarla in modo effettivo»¹⁶.

D'altra parte, il ruolo costituzionale della Corte di Cassazione quale giudice di legittimità e titolare della funzione nomofilattica rinviene ulteriori conferme nel peculiare valore del principio di legalità penale: un «principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo»¹⁷ e arricchito, rispetto al principio convenzionale di legalità penale, dalla riserva di legge di cui all'art. 25, comma 2, Cost., che «demanda il potere di normazione in materia penale – in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo, e segnatamente sulla libertà personale – all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica», ossia al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale, «il quale esprime, altresì, le sue determinazioni all'esito di un procedimento – quello legislativo – che implica un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione»¹⁸.

Proprio nella direzione del rafforzamento della funzione nomofilattica della giurisprudenza di legittimità si muove, del resto, l'inserimento, ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 nel corpo dell'art. 618 c.p.p., del comma 1-*bis* in forza del quale «se una sezione della corte ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza, la decisione del ricorso»¹⁹.

¹⁵ È il lucido rilievo di R. ORLANDI, *Rinascita della funzione di nomofilachia: sguardo comparato alla funzione “politica” delle Corti di legittimità*, in *Cass. pen.*, 2017, p. 2614.

¹⁶ E. LUPO, *Cassazione penale*, cit., p. 190.

¹⁷ Corte cost., ord. n. 24/2017.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 230/2012. Cfr. V. MANES, *Introduzione ai principi costituzionali in materia penale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 92, s., che parla di *nullum crimen sine lege parlamentaria*.

¹⁹ Al riguardo, G. FIDELBO, *Verso il sistema del precedente? Sezioni unite e principio di diritto*, in M. BARGIS-H. BELLUTA (a cura di), *La riforma delle impugnazioni tra carenze sistematiche e incertezze applicative*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 117 osserva che la novella del 2017 «è funzionale ad un consolidamento della funzione nomofilattica della corte di cassazione attraverso il ruolo rafforzato che viene assegnato alle Sezioni unite».

Dunque, nonostante il “peso” dell’abnorme numero dei ricorsi di cui è investita, la Corte di Cassazione non ha certo abdicato alla funzione nomofilattica che la Costituzione le assegna e, in tale prospettiva, un ruolo centrale è assegnato all’Ufficio del Massimario.

2. L’Ufficio del Massimario e la funzione nomofilattica

Previsto dall’art. 68 Ord. Giud., l’Ufficio del Massimario è istituito presso la Corte di Cassazione e rappresenta un’articolazione di grande rilievo della giurisdizione di legittimità, essendo preposto, essenzialmente (anche se non esclusivamente²⁰), al compito di «far emergere il principio di diritto»²¹, ossia, in prima approssimazione, la massima.

Qualche rapida precisazione terminologica, invero, può risultare utile. Il principio di diritto è il «principio che regge il caso», ossia «il diritto applicato al caso», in quanto «regola di giudizio utilizzata come criterio di decisione della fattispecie concreta, la quale diviene suscettibile di costituire la regola di giudizio per la decisione di altre fattispecie analoghe»²².

La massima, per riprendere le fondamentali indicazioni del decreto del Primo Presidente Ernesto Lupo del 4 marzo 2011²³, «deve rappresentare la

²⁰ L’ufficio del Massimario cura l’elaborazione di molte tipologie di relazioni. Di particolare rilievo sono le relazioni preliminari in vista di decisioni delle Sezioni unite, che, oltre a fornire il quadro normativo – talora assai complesso – di riferimento, offrono un’approfondita analisi della giurisprudenza – anche sovranazionale – di interesse e delle opinioni dottrinali; assai significative nella prospettiva della funzione nomofilattica della Corte di cassazione sono anche le segnalazioni di contrasto (che mettono in luce l’emergere di un contrasto nella giurisprudenza di legittimità) e le relazioni di orientamento (che, di regola, fanno “il punto” sullo stato della giurisprudenza a proposito di un determinato istituto). Ancora il Massimario penale cura una rassegna della giurisprudenza costituzionale di interesse (divenuta, di recente, mensile) e, quando ritenuto opportuno (e compatibilmente con l’organico disponibile, caratterizzato da scoperture talora molto rilevanti), predispone delle relazioni su novità normativa di rilievo.

²¹ F. ALONZI, *La centralità della funzione dell’Ufficio del Massimario per la formazione del diritto vivente*, in A. MANNA-F. ALONZI, *L’ufficio del Massimario e la forza dei precedenti*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 4.

²² G. Gorla, *Precedente giudiziale*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990, p. 11.

²³ Il decreto del Primo Presidente Ernesto Lupo del 4 marzo 2011 detta i «criteri per la redazione delle massime di giurisprudenza e per l’individuazione delle sentenze e degli altri provvedimenti penali della Corte di cassazione da cui estrarre le massime». Il decreto è stato adottato in attuazione dell’art. 26 del d.m. 30 settembre 1989, n. 334, recante «Regolarmente per l’esecuzione del codice di procedura penale», che attribuisce a un decreto del presidente della Corte la definizione dei criteri per l’individuazione delle sentenze dalle quali devono essere tratte le massime e per la redazione delle massime stesse.

sintesi del principio affermato e, solo ove necessario, della ragione che lo sorregge», sicché essa «non deve riprodurre il provvedimento nel suo *iter* argomentativo e tradursi, così, nella mera trascrizione di brani più o meno diffusi della motivazione», ma «deve costituire una regola concreta da applicare in occasione della decisione di casi simili o analoghi e non essere un'astratta generalizzazione della *ratio decidendi*»: dunque, «le enunciazioni dei principi di diritto e le argomentazioni giuridiche contenute nei provvedimenti devono essere intese nei limiti della loro rilevanza ai fini della decisione della fattispecie, di cui la massimazione deve evidenziare i contenuti».

Merita di essere rimarcato il dato che il decreto presidenziale, lì dove delinea il contenuto essenziale della massima, faccia riferimento, oltre che, ovviamente, al principio di diritto, alla “ragione” che lo sorregge (da enunciare se necessario) e non alla *ratio decidendi* (richiamata in altro punto del decreto). Infatti, il sintagma *ratio decidendi* può essere riferito al principio di diritto (e vari studi lo utilizzano in questo senso), ma anche, in generale, all'epilogo decisorio della pronuncia e, dunque, evocare, ad esempio, una giustificazione di tale epilogo fondata su un determinato principio di diritto e/o su una certa ricostruzione dei fatti. È dunque senz'altro più appropriato, con riguardo al principio diritto, far riferimento alla ragione che lo sorregge.

Del resto, se, come precisa ancora il decreto Lupo del 2011, è del tutto pacifico che non devono costituire oggetto di massimazione le valutazioni e le affermazioni attraverso le quali sono confutati ulteriori profili dei motivi di ricorso, così come le digressioni, le enunciazioni di principi in via incidentale, le formulazioni nozionistiche integranti i cc.dd. *obiter dicta*, si danno casi in cui l'enunciazione del principio di diritto è fatta dalla sentenza con stretto riferimento a una fattispecie concreta o, comunque, non viene estesa oltre i limiti della stessa; in tali casi, la massima va formulata con riguardo agli elementi tipici e rilevanti della fattispecie, mentre quando il principio di diritto affermato copre un'area più ampia di quella in cui si colloca la fattispecie, la massima deve descrivere, collocandola tra parentesi, gli elementi tipici della fattispecie stessa, così da far risultare con chiarezza il limite di operatività riconosciuto in concreto a quel principio.

Soprattutto dopo l'introduzione, ad opera della novella del 2017, del limite relativo di vincolatività delle pronunce delle Sezioni unite rispetto alle (sole) Sezioni semplici della Corte *ex art. 618, comma 1-bis, c.p.p.*, si è posto il problema della puntuale definizione dei limiti del principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite e cristallizzato nella massima. Sul tema, indicazioni significative sono giunte proprio dalle Sezioni semplici, che hanno riconosciuto la piena inerenza al principio di diritto (e la conseguente soggezione al vincolo relativo richiamato) delle affermazioni pregiudiziali e consequenziali rispetto alla *regula iuris* integrante il nucleo centrale dello stesso principio di diritto.

Premesso che l'uniformità della giurisprudenza deve garantire la certezza del diritto anche attraverso la prevedibilità delle decisioni future, posto che, anche secondo i parametri della Corte Edu, la certezza del diritto rappresenta un corollario fondamentale dello Stato di diritto, nella misura in cui garantisce la stabilità delle decisioni giudiziarie, che è a sua volta condizione essenziale della fiducia dei consociati nel sistema giudiziario, in consonanza con i valori-guida sopra richiamati, le Sezioni unite «sono chiamate ad enunciare il “principio di diritto” in modo da definirne gli esatti i confini, cosicché la regola enucleata possa essere di per sé esauriente e fungere da guida per orientare in maniera certa e, quindi, prevedibile, le future decisioni», dovendosi quindi ad esse riconoscere «un ampio potere di ricostruire l'istituto oggetto di esame e di formulare “il principio di diritto” secondo un'ottica di razionalizzazione sistemica in funzione nomofilattica, sensibile alle varie connessioni e implicazioni»²⁴.

D'altra parte, l'enunciazione del principio di diritto (e, se necessario, della ragione che lo sorregge e della fattispecie in relazione alla quale è stato affermato) rappresenta senz'altro il *cuore* della massima, ma non ne esaurisce il contenuto, arricchito da titoli fissi (integrati anche da titoletti mobili) che inquadrano il principio di diritto entro schemi predefiniti, così da agevolarne la ricerca; dai riferimenti normativi, che possono anch'essi essere di grande utilità nell'individuazione dei precedenti, grazie alla articolatissima struttura dei canali di ricerca messi a disposizione da Italgire; e, non ultima, dai riferimenti ai precedenti, che colloca la singola massima in una sequela idonea a dar conto di orientamenti consolidati (precedenti “conformi”), contrastanti (precedenti “difformi”) o, comunque, da esaminare alla luce di precedenti arresti del giudice di legittimità (precedenti “vedi”).

La ricchezza del contenuto informativo della massima, che si somma alla centralità dell'estrazione del principio di diritto e, prima ancora, alla selezione delle sentenze da massimare nel contesto di una Corte di Cassazione “assediate”, impone, oltre alle regole già richiamate (prima di tutto, il decreto Lupo del 2011), procedure rigorose.

A fronte delle migliaia di sentenze deliberate annualmente dalla Corte di Cassazione, il primo compito dell'Ufficio del Massimario è, come si anticipa-

²⁴ Sez. V, 17 dicembre 2020, n. 1757, dep. 2021, Rv. 280326 – 01, commentata da R. APRATI, *Cultura del dialogo e precedenti delle Sezioni unite*, in *Cass. pen.*, 4/2021, p. 1241. In senso conforme si è espressa sez. VI, 20 gennaio 2021, n. 23148, Rv. 281501 – 01, secondo cui, in tema di giudizio di legittimità, il principio di diritto affermato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione è vincolante, ai sensi dell'art. 618, comma 1-bis, c.p.p., anche in relazione agli aspetti preliminari e consequenziali ad esso, ancorché relativi a profili non specificamente devoluti ma che si rendano, tuttavia, necessari per meglio delimitare il significato e la portata applicativa del principio stesso che, in tal modo, riveste carattere unitario.

to, la selezione delle sentenze destinate ad essere studiate in vista dell'estrazione del principio di diritto. È, questo, un compito nel quale si registra un primo profilo del legame di forte interconnessione esistente tra la Corte e il Massimario, posto che il Presidente del singolo collegio decidente può segnalare al Massimario una sentenza deliberata ritenuta da massimare. La segnalazione, per l'autorevolezza della provenienza, fa sì che alle sentenze accompagnate dalla relativa scheda – fermo restando che il Massimario esamina, in vista della possibile massimazione, tutte le sentenze delle sei Sezioni penali e della Sezione feriale (e, naturalmente, delle Sezioni unite) – sia assegnato un regime peculiare, nel senso che la sentenza che, nel corso dell'*iter* della massimazione, vede non condivisa la segnalazione e, quindi, è indirizzata verso la non massimazione, viene sottoposta al vaglio del Vice Direttore, responsabile del settore penale. In generale, l'*iter* si sviluppa in quattro tappe, che vedono prima lo spoglio, ossia la selezione delle decisioni, poi l'elaborazione della massima, quindi la sua revisione (da parte di un diverso magistrato dell'Ufficio) e, infine, la verifica finale a cura del Vice Direttore o del coordinatore²⁵.

È dunque senz'altro condivisibile l'opinione di chi ha individuato una duplice funzione dell'Ufficio del Massimario, quella della «enucleazione organizzata» del precedente e quella di «fonte di cognizione della giurisprudenza», quale «imprescindibile mezzo di reperimento del precedente»²⁶.

3. Il Massimario, il precedente e la comunità dei giuristi

L'elaborazione delle massime e la loro collocazione in un sistema, quello di Italgire, che consente plurime modalità di ricerca del precedente attribuiscono al Massimario una primaria funzione nel garantire la conoscenza degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità e, con essa, la stessa formazione del «diritto vivente»²⁷. Al riguardo, una duplice puntualizzazione si impone.

Per un verso, infatti, è necessario rimarcare che la massima, quale strumento di ricerca del precedente, rinvia, ineluttabilmente alla sentenza stessa e al

²⁵ Mentre i vertici dell'Ufficio e, quindi, anche il Vice Direttore sono scelti tra i magistrati della Corte di cassazione in possesso di determinati requisiti attitudinali e di anzianità di servizio (e anche sotto questo profilo si coglie un profilo della connessione tra l'Ufficio del Massimario e il giudice di legittimità), il Coordinatore è un magistrato del Massimario al quale sono affidati compiti di ausilio del Vice Direttore.

²⁶ F.M. DAMOSSO, *Il vincolo al precedente tra sentenza di legittimità e massimazione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 262.

²⁷ F. ALONZI, *La centralità della funzione dell'Ufficio del Massimario per la formazione del diritto vivente*, cit., p. 9.

suo apparato argomentativo: è solo la sentenza, nel suo sviluppare le necessarie interazioni tra *ratio* (e, spesso, *rationes*) *decidendi* e fattispecie concreta, che consente di apprezzare, in termini di assoluta sicurezza, i profili di continuità o di discontinuità di un determinato orientamento interpretativo.

Per altro verso, il principio di stretta legalità che governa la materia penale e i vincoli costituzionali relativi al ruolo del giudice convergono nella diffusa affermazione della forza solo persuasiva del precedente giudiziale²⁸. Il tema interseca qui la complessa questione del principio, di natura convenzionale, di prevedibilità, che, come è stato autorevolmente sottolineato, chiama in causa eminentemente la decisione giudiziale, dando corpo a un giudizio di relazione che, se orientato a utilizzare un parametro soggettivizzato ritagliato sull'agente modello, tende ad avvicinare la stessa prevedibilità alla colpevolezza²⁹; intersezione che rivela la sua problematicità rispetto al caso del mutamento di orientamento giurisprudenziale sfavorevole, un caso, oggetto di numerosi, approfonditi studi, che in questa sede non può essere trattato neppure nelle sue linee essenziali³⁰, potendosi solo

²⁸ In questo senso, in giurisprudenza, vds. sez. III, 1 dicembre 1995, n. 1999, dep. 1996, Rv. 204465, secondo cui, benché non esista nel nostro sistema processuale una norma che imponga la regola dello *stare decisis*, essa tuttavia costituisce un valore o una direttiva di tendenza, immanente nel nostro ordinamento, in forza della quale non ci si deve discostare da un'interpretazione consolidata del giudice di legittimità, investito, istituzionalmente, della funzione di nomofilachia, senza una ragione giustificativa. In dottrina, oltre al classico lavoro di G. GORLA, *Precedente giudiziale*, cit., p. 4, vd. A. GALANTE, *Legalità e mutamenti giurisprudenziali nel diritto penale*, Firenze University Press, Firenze, 2021, p. 82. E. RECCIA, *Il valore del precedente e il carattere vincolante delle pronunce delle Sezioni unite*, Giappichelli, 2020, p. 63, osserva che negli ordinamenti di *civil law*, «la decisione deve sempre trovare riscontro in una fonte legislativa», mentre «il riferimento al precedente persuasivo non è in grado di fornire un valido, o comunque esclusivo, supporto alla motivazione».

²⁹ F. PALAZZO, *Considerazioni minime sulla prevedibilità della decisione giudiziale (tra miti, illusioni, pragmatismi)*, in *Cass. pen.*, 3/2022, p. 947; secondo l'Autore, «lo strumento della colpevolezza si rivela più efficace allo scopo di tutela dell'individuo contro le incertezze e i difetti della produzione giuridica, legislativa e giurisprudenziale», mentre «il principio di prevedibilità non è – come tale – in grado di sostituirsi alla garanzia della legalità tradizionale, intesa cioè quale qualità della norma in sé per sé considerata e non nel suo rapporto con il destinatario», ritenendo comunque auspicabile l'introduzione di un meccanismo di chiusura del sistema «per le ipotesi estreme in cui, nonostante tutto, si sia verificato un mutamento sfavorevole di giurisprudenza, che fosse prevedibile o meno», traendo le conseguenze del ruolo assunto dal diritto giurisprudenziale «estendendo la disciplina della successione di leggi all'*overruling* sfavorevole». Netta la posizione di E. LUPO, *Sistema delle fonti, diritto giurisprudenziale e legalità penale*, in *Cass. pen.*, 2/2022, p. 417 s., secondo cui il mutamento giurisprudenziale *in malam partem* «può assumere rilevanza nel nostro diritto mediante l'applicazione dell'art. 5 c.p., come modificato dalla Corte Cost. n. 364/1988, riconoscendo in capo all'agente, l'ignoranza inevitabile del nuovo significato attribuito alla legge penale».

³⁰ Oltre ai lavori di Damosso, di Galante e di Reccia sopra citati, possono qui essere ricordati, insieme con la pionieristica opera di A. CADOPPI, *Il valore del precedente nel diritto pena-*

ricordare l'opinione secondo cui, attribuendosi agli organi giudiziari di vertice una funzione nomofilattica il precedente giudiziario non va inteso in senso antagonistico rispetto alla legge, diventando, a sua volta, «un utile strumento per attuare il principio di legalità e la soggezione del giudice alla legge»³¹.

Concretizzandosi – prima di tutto, ma, come si è visto, non esclusivamente – nell'elaborazione del principio di diritto attraverso la massima, con la complessità strutturale e l'articolazione procedimentale che ne caratterizza la formazione, l'attività del Massimario si pone dunque quale strumento di conoscenza degli orientamenti del giudice di legittimità per l'intera comunità dei giuristi (operatori – giudici, pubblici ministeri, avvocati – e studiosi), così contribuendo, allo stesso tempo, alla stabilità e alla prevedibilità di tali orientamenti.

Un ruolo, questo, che naturalmente non vede il Massimario in posizione, per così dire, di “monopolio”. È noto che ci sono importanti editori che offrono strumenti di ricerca della giurisprudenza che, se non assimilabili a Italgire e alle sue massime “ufficiali”, comunque rappresentano una fonte di conoscenza ampiamente utilizzata, come dimostrato dalle citazioni giurisprudenziali in molti studi.

D'altra parte, da vari anni il sito “in chiaro” della Corte di Cassazione ospita una sezione in cui sono pubblicate tutte le sentenze della Corte, accessibili dunque non solo agli addetti ai lavori. Inoltre, talora le riviste – anche quelle cartacee, ma in misura rilevante quelle *on line* – pubblicano le sentenze della Corte di Cassazione con “massime redazionali” e, specialmente le riviste *on line*, molto a ridosso del deposito della motivazione³².

Emerge dunque una pluralità di fonti dalle quali attingere notizie e materiali circa l'attività della Corte di Cassazione, che, anche se non dotate di quelle peculiari caratteristiche proprie delle “massime ufficiali”, contribuiscono alla conoscenza della giurisprudenza di legittimità, conoscenza che è una precondizione per assicurarne stabilità e prevedibilità.

le, Giappichelli, Torino, 2007, gli studi di D. PERRONE, *Nullum crimen sine iure. Il diritto penale giurisprudenziale tra dinamiche interpretative in malam partem e nuove istanze di garanzia*, Giappichelli, Torino, 2019; A. MASSARO, *determinatezza della norma penale e calcolabilità giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; P. SCEVI, *La prevedibilità della norma penale tra legislativo e iurisdiction*, Giappichelli, Torino, 2022; A. SANTANGELO, *Precedente e prevedibilità*, Giappichelli, Torino, 2022.

³¹ V. MARINELLI, *Precedente giudiziario*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento VI, Giuffrè, Milano, 2002, p. 879.

³² Va osservato che alcune riviste *on line* pubblicano (non solo le informazioni provvisorie delle Sezioni unite e, spesso, le notizie di decisione delle sezioni semplici), ma anche dei commenti sulle notizie di decisioni, quindi prima del deposito – e della conoscenza – della motivazione.

Le banche dati di giurisprudenza – La diffusione delle novità giurisprudenziali

Enzo Vincenti

Sommario: 1. Premessa. – 2. La banca dati *ItalgjureWeb*. – 3. La banca dati *Sentenze-Web*. – 4. Il sito *web* della Corte di Cassazione e le novità giurisprudenziali.

1. Premessa

La ricerca giuridica si pone l'obiettivo di raggiungere la reale ed effettiva conoscenza del diritto nella sua complessità, rappresentando un momento essenziale dell'attività professionale degli studiosi e degli operatori del settore affinché possano assolvere con competenza ai propri compiti istituzionali e, in particolare, quanto al giudice, perché possa svolgere nel migliore dei modi e nelle condizioni più favorevoli l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Non dimeno, quella conoscenza è, nell'attuale contesto, sempre più maturo, della società civile, interesse vivo del mondo dell'informazione e dei *media* in generale e, non ultimo, dei cittadini, singolarmente e nelle formazioni sociali.

L'avvento delle banche dati giuridiche e, segnatamente, quelle di giurisprudenza – quale formante che, più di altri (ossia, quelli della legislazione e della dottrina), ha assunto, storicamente, maggiore espansione nell'ambito della ricerca giuridica – ha dato un impulso formidabile a questo obiettivo, facilitando, con l'ausilio delle tecnologie dell'informatica, i modi della conoscenza e della fruizione del diritto, così da superare le difficoltà che, già da qualche lustro, le fonti tradizionali di conoscenza (repertori, riviste, ecc.), siccome legate al contesto analogico, palesavano nell'assicurare un aggiornamento professionale completo e facilmente acquisibile.

Il nostro Paese vanta un'esperienza sul campo di assoluto rilievo, riconosciuta a livello internazionale, maturata sin dalla metà degli anni '60 del secolo scorso proprio nell'ambito dell'ordine giudiziario e, segnatamente, della Corte di Cassazione, tramite il Centro Elettronico di Documentazione (CED)

della stessa Corte, che ha rappresentato il motore dello sviluppo della ricerca giuridica informatizzata in Italia¹.

In quegli anni ormai lontani, al fine di risolvere i problemi di ricerca dei precedenti giurisprudenziali, condensatosi allora in circa 300.000 schede di massime raccolte e classificate per voci e sottovoci e inserite in armadi raccoglitori, si diede avvio ad un progetto di ricerca e di ricopiatura meccanizzata delle massime di giurisprudenza tramite schede perforate (sistema IBM); sistema che già nel 1969 venne sostituito da un vero e proprio computer di grandi dimensioni (mainframe UNIVAC)².

Nacque, dunque, la prima banca dati di giurisprudenza, denominata *ItalgireFind* (quando il CED era collegato mediante una rete di terminali con 100 uffici giudiziari di tutta Italia: corti d'appello e tribunali), trasformatasi in *EasyFind* negli anni '90, prima di divenire, nel 2003, quella che è ancora oggi *Italgireweb*³.

¹ Sulla storia del CED, si veda R. BORRUSO, *Computer e diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 175 ss.

In breve sintesi, il CED, negli primi anni '60, si costituì all'interno dell'Ufficio del Massimario della Corte, per poi assumere una propria autonomia – quale Ufficio alle dirette dipendenze del primo Presidente della Cassazione (essendo ad esso affidate anche ulteriori funzioni, inerenti all'informatica giudiziaria) – e per trovare, quindi, espresso riconoscimento a livello normativo: nel 1981, con il d.P.R. n. 322, cui è seguito, tra gli altri, il d.P.R. n. 195/2004, che, all'art. 1, ha indicato il compito precipuo del “*Centro elettronico di documentazione della Corte di cassazione (CED)*”, cioè quello di svolgere “*un servizio pubblico di informatica giuridica, per diffondere la conoscenza della normativa, della giurisprudenza e della dottrina giuridica*”.

² F. FIANDANESE, *Il centro elettronico di documentazione della Corte Suprema di Cassazione*, in G. PERUGINELLI-M. RAGONA (a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, n. 12, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pp. 151-168.

³ Il sistema *ItalgireWeb*, per l'appunto risalente al 2003 quanto all'architettura tecnologica strutturale, è, attualmente, in fase di profondo ammodernamento; l'obiettivo è quello di mantenere intatte le funzionalità sinora presenti (che sono state implementate nel corso di quest'ultimo decennio) e di migliorarne le performance, nonché rendere più *friendly* l'utilizzo. Va ricordato che *ItalgireWeb* è una banca dati fruibile solo ad utenti registrati, che vengono appositamente abilitati all'accesso secondo profili differenziati. Attualmente sono registrati più di 15.000 magistrati di ogni ordine e grado; più di 32.000 utenti appartenenti alle professioni ed alla pubblica amministrazione.

Tra le professioni non sono più da annoverare gli avvocati in qualità di utenti ad abbonamento personale, perché, a seguito di una Convenzione con la Cassa di previdenza forense stipulata a febbraio del 2020, è stato consentito l'accesso alla banca dati (seppure non in formato integrale), con corrispettivo a carico della stessa Cassa-forense, a 237.134 avvocati. In *ItalgireWeb* sono inserite, attualmente, circa 550mila massime civili e 189mila massime penali, nonché 832mila sentenze civili e 1 milione di sentenze penali; oltre 833mila riferimenti di dottrina; oltre 58mila sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e più di 48mila sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo. La banca dati è costruita per archivi nei quali,

Fu allora un'idea lungimirante⁴ quella di dare vita ad uno strumento moderno ed efficiente che, in quanto pensato all'interno della giurisdizione e, sempre all'interno di questa, gestito, fungesse da volano neutrale per la più estesa e rapida fruizione del dato giuridico, da rendersi, in questi termini, disponibile per il migliore esercizio della giurisdizione, nel solco dei caratteri di indipendenza e autonomia ad essa impressi dalla Costituzione italiana, ma anche patrimonio comune della cultura giuridica europea.

In questo quadro può, dunque, apprezzarsi come esito dalla coerenza particolarmente significativa il fatto che il progetto di creazione della prima banca dati giuridica nazionale informatizzata abbia avuto origine e compimento proprio ad opera della Corte di Cassazione e cioè dell'organo giudiziario al quale l'ordinamento assegna – secondo una tradizione condivisa a livello europeo, soprattutto continentale – la funzione di nomofilachia, ossia di interpretazione uniforme del diritto oggettivo, in funzione di certezza del diritto stesso.

Ecco dunque il ruolo, che si è venuto a delineare, della banca dati giuridica informatizzata, quale strumento cooperante in modo particolarmente incisivo per l'affermazione un 'diritto certo e stabile', ciò che dà la cifra della sua finalità ultima, di rendere tangibile nella costruzione del 'diritto vivente' quel principio di eguaglianza che è sotteso alla vita democratica di una società civile, per cui la prevedibilità delle decisioni è alla base di un trattamento uniforme dei cittadini dinanzi al giudice⁵.

secondo specifici settori, è raccolta la documentazione giuridica: in particolare (ma senza voler essere esaustivi e con riferimento agli archivi attualmente in uso), massime civili (archivio CIVILE) e penali (archivio PENALE) della Corte di cassazione, sentenza per esteso civili (archivio SNCIV) e penali (archivio SNPEN) della Corte di cassazione, massime e giurisprudenza della Corte costituzionale (anch'essa su due archivi – COSTMS e COSTSN – come per quella di Cassazione), provvedimenti dei giudici di merito (archivio MERITO), giurisprudenza della Corte di giustizia europea (archivio EURIUS), giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (archivio CEDU), dottrina (archivio DOTTRINA, con le indicazioni di dove reperire sulle riviste giuridiche di respiro nazionale gli scritti di approfondimento giuridico ed i commenti alla giurisprudenza), legislazione nazionale (archivio LEXS) ed eurounitaria (archivio EURLEX). Si tratta di "archivi organizzati" e non separati, che consentono di pervenire al cd. "dato giuridico globale", ossia il frutto che nasce da una rete di rinvii per cui è consentita la navigazione non solo tra documenti di uno stesso archivio, ma anche tra archivi diversi in base a numerose chiavi di accesso e di ricerca, interagenti tra loro.

⁴ V. DI CERBO, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del Ced della Corte di Cassazione*, in *Riv. trim. online Questione giustizia*, Roma, 3/2017, pp. 93-98.

⁵ E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, in *Riv. trim. online Questione giustizia*, Roma, 4/2018, pp. 147-152.

2. La banca dati *ItalgireWeb*

Con la banca dati giuridica *ItalgireWeb* si è venuto a realizzare in Italia quello che è stato definito il “diritto computabile”⁶ e ciò sebbene si vertesse in una situazione di ‘pre-condizioni tecnologiche’ non proprio favorevoli rispetto a quelle che esibisce il nostro presente, che, nel breve volgere di pochi anni, ha registrato un esponenziale sviluppo della potenza dei computer, dei *Big Data*, delle macchine intelligenti e, quindi, dell’Intelligenza Artificiale.

Il primo passo è stato, dunque, quello che ha investito la raccolta della giurisprudenza come “dato” e la ricerca concettuale e intelligente di tale “dato”⁷.

L’ulteriore sviluppo del “diritto computabile” si è avuto nel c.d. “web semantico giuridico”⁸, che ha comportato l’elaborazione di linguaggi comuni e di portali informatici di accesso ai dati rilevanti, finalizzati in primo luogo alla diffusione in ambito europeo dei dati giuridici nazionali concernenti, segnatamente, la giurisprudenza.

In questo ambito ha avuto un rilievo significativo la realizzazione del progetto E.C.L.I. (un acronimo dell’espressione *European Case-Law Identifier*), finalizzato a dare attuazione alle raccomandazioni del Consiglio dell’Unione europea del 29 aprile 2011 (2011/C-127/C), volte a favorire l’adozione, su base volontaria, di un sistema idoneo a garantire l’identificazione univoca, a livello europeo, delle sentenze pubblicate su *Internet*, arricchendole con metadati idonei a consentire la successiva indicizzazione sul portale europeo *e-Justice*.

La Corte di Cassazione ha dato tempestiva attuazione al progetto E.C.L.I. e proprio grazie ad esso sono state realizzate ulteriori utilità per la ricerca e la consultazione della giurisprudenza in *ItalgireWeb*. Difatti, al fine di rendere più agevole e rapida la consultazione dei dati contenuti nei vari archivi, si è provveduto, all’interno delle decisioni presenti in uno dei due archivi delle sentenze integrali (civili e penali), fra le sentenze e le norme citate nel documento stesso, ad evidenziare, con procedure automatiche di ricerca⁹, sia i rife-

⁶ G. SARTOR, *Il diritto computabile*, relazione tenuta al convegno del 27 settembre 2017 in onore di Renato Borroso, Aula Magna della Corte Suprema di Cassazione.

⁷ Una fase in cui particolare importanza hanno rivestito gli studi di Berni Canani, magistrato che, in questo campo, va ricordato soprattutto come eminente matematico e precursore di scenari tecnologici futuri. Ad es., in forza di questi studi furono concepiti e resi (tuttora) disponibili i canali LINK e TEST: il LINK permette di trovare nel documento la “compresenza di termini” più utilizzati dall’utente secondo il comando AND; il TEST invece permette di trovare i “termini alternativi” più utilizzati, in base al comando OR.

⁸ G. SARTOR, *op. cit.*

⁹ Basate su principi di Intelligenza Artificiale, a tal fine beneficiando di un progetto realizzato dalla Cassazione con l’ITTIG, che è l’Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica, organo del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

rimenti alle sentenze della stessa Corte di Cassazione, sia a quelle Corte Costituzionale e, mediante *link* che puntano agli archivi corrispondenti di *ItalgioireWeb*, è possibile leggere il testo integrale della sentenza, così da istituire un circuito di pronta fruizione in cui le massime e i testi integrali dei provvedimenti cooperano per la migliore e più ampia conoscenza del dato giurisprudenziale.

Proprio per tali esigenze, in un contesto in cui l’“incalcolabilità giuridica” è favorita da un governo delle fonti divenuto difficile pure per il loro proliferare ed imporsi da un livello sovranazionale¹⁰, l’attenzione, in *ItalgioireWeb*, si è polarizzata, anche, sull’implementazione degli archivi della giurisprudenza sovranazionale (EURIUS e CEDU), contenenti, rispettivamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea e quella della Corte europea dei diritti umani, nella consapevolezza, altresì, dell’importanza che riveste la conoscenza e la diffusione di tali dati nella costruzione del dialogo tra le Corti europee e i giudici nazionali, in vista della realizzazione di quello spazio comune giuridico destinato ad essere il più fertile *humus* per una maturazione dei diritti fondamentali.

Ma, al tempo stesso, in un’ottica di nomofilachia anche “orizzontale”¹¹, secondo una logica di circolarità del sapere giurisprudenziale, si colloca il progetto di riattivazione dell’archivio MERITO di *ItalgioireWeb* – che ha trovato attuazione con l’apertura dell’archivio stesso agli utenti abilitati il 20 maggio 2022 –, per dare spazio alla più vasta conoscenza della giurisprudenza dei Tribunali e delle Corti di merito nazionali, attraverso non già una immisione indiscriminata della relativa documentazione giuridica, bensì tramite una ponderata selezione dei contenuti rilevanti¹² della giurisprudenza presente su tutto il territorio, rimessa agli stessi giudici che nei vari contesti distrettuali vivono l’esperienza della giurisdizione.

3. La banca dati *SentenzeWeb*

All’obiettivo, più volte ricordato, della diffusione del dato giuridico e, segnatamente, di quello giurisprudenziale, concorre pure la banca dati denomi-

¹⁰ Uno, forse il più rilevante, dei fattori endogeni ai quali si faceva in precedenza cenno.

¹¹ G. CANZIO, *Nomofilachia e diritto giurisprudenziale*, in *Il vincolo giudiziale del passato*, a cura di A. CARLEO, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 31.

¹² Secondo le indicazioni dettate dal CSM, con una prima delibera del 31 ottobre 2017, poi seguita da ulteriori delibere (9 maggio 2018; 12 settembre 2018; 19 giugno 2019; 7 ottobre 2020). I criteri di selezione sono: decisioni che applicano norme di nuova introduzione, decisioni che applicano orientamenti innovativi della Corte costituzionale, della Cassazione e delle Corti sovranazionali, ovvero decisioni su temi e questioni di particolare rilievo non altrimenti fatti oggetto di precedenti di legittimità.

nata *SentenzeWeb* – aperta al pubblico il 31 luglio 2014 – delle sentenze civili e penali della Cassazione pubblicate negli ultimi cinque anni e liberamente fruibile da tutti i cittadini via *internet*, attraverso il sito-*web* della stessa Corte di Cassazione¹³. *SentenzeWeb*, che ha raccolto l'esperienza di *ItalgireWeb* e l'ha proiettata nel futuro, è stata pensata, per l'appunto, nella prospettiva di una sempre maggiore e aperta diffusione della conoscenza della giurisprudenza al fine di rafforzare i valori della stabilità e certezza del diritto; esigenza che si è ritenuta conseguibile anche attraverso una comunicazione diretta, e non mediata, all'intero corpo sociale, con la consapevolezza che anche la conoscenza del diritto non è e non deve essere più sapere di pochi.

Ed è un'ottica che collima con quella di assicurare la trasparenza del servizio giustizia.

Ovviamente, ciò ha aperto un fronte assai importante e delicato cui porre attenzione e cioè quello del diritto alla protezione dei dati personali.

Si è posto pertanto il problema di trovare soluzioni idonee a coniugare in modo equilibrato e coerente il rispetto dei contrapposti interessi.

Il punto di partenza è dato dal rilievo che la trasparenza costituisce un requisito immanente all'esercizio della giurisdizione in un paese democratico.

Trasparenza significa infatti conoscibilità e quindi controllabilità delle decisioni da parte degli utenti del servizio giustizia e, più in generale, da parte dei cittadini.

Non a caso il principio di trasparenza è previsto, in linea più generale, a livello europeo (sia dal Trattato sull'Unione che dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione), e, per quanto riguardo più specificamente la giurisdizione, esso si àncora all'art. 111, comma 6, Cost. che prevede l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali. E tra le funzioni della motivazione sappiamo esservi anche quella, di carattere extraprocessuale (ma non per questo meno importante), di consentire alla collettività il controllo sui modi dell'esercizio del potere giurisdizionale e così da concorrere alla trasparenza di un siffatto esercizio.

È evidente a tutti che il principio della trasparenza ha trovato nell'informatica un supporto di straordinaria efficacia. In particolare, chiunque può verificare con un semplice collegamento *internet*, mediante l'accesso all'archivio *SentenzeWeb*, l'attività della Corte di Cassazione con aggiornamento alle 48 ore precedenti.

È peraltro altrettanto evidente che il mezzo informatico, grazie alla sua capacità diffusiva, accresce il rischio di violazione del diritto alla *privacy*, diritto che è compiutamente regolamentato, anche con riferimento ai suoi limiti, dalla legge (in particolare, artt. 51 e 52 d.lgs. n. 196/2003, come modificati dal d.lgs. n. 51/2018, di attuazione del Regolamento europeo n. 2016/679).

¹³ www.cortedicassazione.it.

Proprio tale ragione, la gestione della banca dati *SentenzeWeb* ha richiesto, sin dagli esordi, un fortissimo impegno nell'assicurare che fosse garantito il pieno rispetto della normativa vigente.

A tal fine sono stati individuate e messe in esercizio plurime misure di salvaguardia e in particolare: *a*) la limitazione al quinquennio delle sentenze visualizzabili (con automatica rimozione di quelle ultra quinquennali) ha inteso garantire il rispetto del c.d. diritto all'oblio; *b*) i documenti contenuti nell'archivio non sono suscettibili di indicizzazione da parte di motori di ricerca generalisti esterni, con eliminazione del rischio di decontestualizzazione del dato; *c*) sono state selezionate con sempre maggiore precisione le fattispecie che impongono l'oscuramento dei dati sensibili¹⁴.

4. Il sito web della Corte di Cassazione e le novità giurisprudenziali

Esigenze analoghe a quelle che si è inteso soddisfare con *SentenzeWeb* hanno trovato realizzazione nel sito web della Corte di Cassazione – rinnovato nella architettura tecnologica e nelle modalità di fruizione dei contenuti¹⁵ – anche tramite la pubblicazione *online* delle novità giurisprudenziali provenienti dalla Corte di Cassazione, in una partizione del sito stesso che, prima della nuova versione, era denominata “*Recentissime dalla Corte*” e, attualmente”, “*Ultime dalla corte*”.

L'obiettivo è quello di focalizzare l'attenzione, in tempo reale, non solo degli utenti professionali, ma anche del pubblico indifferenziato anzitutto sulle pronunce più significative emesse dalla Cassazione, così da dar modo ad approfondimenti tematici e ad alimentare il dibattito pubblico, mediatico e non, pur sempre nella prospettiva della maggiore diffusione del dato giurisprudenziale e del valore della trasparenza dell'esercizio della giurisdizione, nella precipua ottica, innanzi richiamata, di dare compimento ad una fruttuosa sinergia tra conoscenza della giurisprudenza, prevedibilità delle decisioni e certezza del diritto.

A tal fine, la selezione della giurisprudenza, civile e penale, della Corte è operata in base ai seguenti criteri di massima: le decisioni delle Sezioni unite e

¹⁴ In tal senso, dapprima è intervenuto il decreto del Primo Presidente del 14 dicembre 2016, reso in conformità con le linee guida appositamente adottate dal Garante per la protezione dei dati personali; successivamente, e in epoca assai recente, è stato emanato il decreto della Prima Presidente n. 78 del 1° giugno 2023, che ha ulteriormente puntualizzato le misure di salvaguardia, anche con indicazioni metodologiche ed applicative rispetto ai vari segmenti in cui si articola il giudizio di legittimità, civile e penale.

¹⁵ Il nuovo sito è entrato in esercizio il 2 ottobre 2023.

le questioni di particolare rilievo pendenti dinanzi alle stesse; le decisioni riguardanti una questione nuova, per la quale non si rinvergono precedenti; le decisioni afferenti novità normative, sulle quali si vanno formando gli orientamenti della giurisprudenza; le decisioni che segnano un mutamento di indirizzi giurisprudenziali; le decisioni che intervengono su questioni interpretative particolarmente controverse fra i giudici di merito; le decisioni relative a questioni di rilevante impatto sociale; le decisioni attinenti a fattispecie concrete di rilevante interesse; le decisioni su questioni di particolare frequenza statistica; le ordinanze che sollevano questioni di legittimità costituzionale o che dispongono un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

A questo fine, oltre alla pubblicazione del provvedimento selezionato, viene redatto un breve e sintetico *abstract*, in forma meramente enunciativa delle linee fondamentali, mediante l'utilizzo di parole-chiave che consentano all'utente di individuare i punti salienti del provvedimento.

Più di recente, con la riforma del codice di procedura civile recata dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 e l'introduzione della norma di cui all'art. 363-*bis* c.p.c., le “*Ultime dalla corte*” si sono arricchite delle ordinanze di rinvio pregiudiziale dei giudici di merito alla Corte di Cassazione, con relativo decreto presidenziale di ammissibilità o meno del rinvio stesso¹⁶.

È una evidente implementazione del ‘circolo ermeneutico’ tra ‘merito’ e ‘legittimità’¹⁷, al quale potrà concorrere, in ragione della selezione ragionata dei contenuti in base a criteri in parte sovrapponibili a quelli richiesti per l'accesso al rinvio pregiudiziale *ex art.* 363-*bis* c.p.c.¹⁸, l'archivio MERITO di *ItalggiureWeb*, se alimentato con sapienza e rigore. Si prefigura, dunque, una sorta di osmosi tra vari veicoli di conoscenza della realtà giurisprudenziale (archivio MERITO e “*Ultime dalla corte*”) e quanto ci si aspetta dal rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, per cui quegli strumenti cognitivi possono diventare anche ausili operativi efficaci per un nuovo e importantissimo istituto processuale.

¹⁶ L'art. 137-*ter* disp. att. c.p.c. prevede espressamente che i provvedimenti che dispongono il rinvio pregiudiziale e i relativi decreti presidenziali siano pubblicati, a cura del CED, nel sito *internet* della Corte di cassazione.

¹⁷ Al quale non è, tuttavia, estranea la stessa collettività, inquanto l'istituto è volto a dare evidenza ad istanze, socio-economiche, di sicura attualità.

¹⁸ La norma consente il rinvio pregiudiziale per la risoluzione di una questione esclusivamente di diritto, quando concorrono le seguenti condizioni: 1) la questione è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio e non è stata ancora risolta dalla Corte di cassazione; 2) la questione presenta gravi difficoltà interpretative; 3) la questione è suscettibile di porsi in numerosi giudizi.

Quell'osmosi non è però solo di tipo funzionale – l'un fattore servente all'altro –, ma anche e soprattutto di tipo valoriale. In essa viene ad esprimersi in modo trasparente e immediatamente fruibile – secondo quanto consentono il sistema della banca dati giuridica nazionale *ItalgireWeb* e la sua proiezione pubblica attraverso il sito *web* della Corte di Cassazione (*SentenzeWeb* e “*Ultime dalla corte*”) – il dialogo polifonico tra i vari attori della giurisdizione, quella esigenza di ascolto reciproco tra le varie istanze, territoriali e sintesi centrale, da cui è plasmato il ‘diritto vivente’, ossia il diritto effettivo che deve trovare applicazione nei confronti della collettività in modo da garantire un trattamento uguale a condizioni uguali.

Capitolo IV

La comunicazione dell'organizzazione giudiziaria in funzione dell'accesso al servizio

Organizzazione, attività e servizi degli uffici

La comunicazione istituzionale degli uffici giudicanti

Claudio Castelli

Sommario: 1. Un forte ritardo nel dare una corretta informazione e comunicazione. – 2. Le fonti. – 3. La necessità di una buona informazione. – 4. I siti web. – 5. I social. – 6. Il bilancio di responsabilità sociale. – 7. La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. – 8. Carte e guide ai servizi. – 9. Uffici relazioni con il pubblico. – 10. Le banche dati giurisprudenziali. – 11. Le prospettive futuribili.

1. Un forte ritardo nel dare una corretta informazione e comunicazione

Gli Uffici Giudiziari vivono da tempo un forte ritardo nell'uso istituzionale e di servizio della comunicazione, intesa non come semplice erogazione di notizie a senso unico, ma come strumento attraverso al quale si forniscono ai cittadini, agli operatori e a tutti gli stakeholders informazioni di accesso e uso dei servizi, di dati, orientamenti, ragioni delle decisioni, prospettive sui tempi. Deve trattarsi di un canale a doppio senso che raccolga le domande sul funzionamento, sulle modalità di risposta e che funga anche da costante rilevamento di *citizen satisfaction*. Questo ritardo è particolarmente rilevante per gli uffici giudicanti che si occupano anche della fase pubblica dei processi penali, oltre che dell'intero settore civile. Ambiti in cui spesso (ad esempio per le certificazioni e la volontaria giurisdizione) le parti non sono assistite dall'intermediazione di un difensore e per cui necessitano di essere accompagnate con una corretta informazione.

Va anche detto che questo ritardo non è solo culturale, ma in larga parte dipendente dalla mancanza di figure professionali a ciò dedicate, non previste dagli organici degli uffici giudiziari e dalla sempre più marcata carenza di personale almeno dal 2004 al 2018 che ha reso prioritaria la presenza del personale nelle cancellerie e segreterie, privando tutti i settori trasversali e adibiti ad altre attività.

2. Le fonti

Questo ritardo e la consapevolezza che comunicazione e informazione non sono orpelli, ma necessità di una gestione trasparente ed efficiente della giustizia, ha portato a due fondamentali delibere del Consiglio Superiore della Magistratura, una del 26 luglio 2010 “Uffici Relazioni con il Pubblico e modalità di comunicazione degli Uffici giudiziari e del Consiglio Superiore della Magistratura” ed una dell’11 luglio 2018 su “Linee guida per l’organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”

La prima riguarda le modalità di comunicazione del C.S.M. e la valorizzazione e promozione degli Uffici Relazioni per il Pubblico allora presenti in pochissimi uffici¹.

La seconda invece punta sul rapporto tra magistrati e mass media, suggerendo (si tratta di Linee Guida) modalità, procedure e contenuti della comunicazione che va data ai mass media e all’esterno, prevedendo la possibilità di creare la figura del responsabile per la comunicazione.

L’ambito in cui si muove la delibera è ben enucleato dall’incipit della stessa “La trasparenza e la comprensibilità dell’azione giudiziaria sono valori che discendono dal carattere democratico dell’ordinamento e sono correlati ai principi d’indipendenza e autonomia della magistratura, nonché a una moderna concezione della responsabilità dei magistrati”.

La Circolare del 2018 nelle Linee guida dedicate agli uffici giudicanti delinea una possibile struttura di comunicazione per Tribunali, Corti di Appello e Corte di Cassazione con la delega a un giudice delle funzioni di responsabile per la comunicazione. Viene suggerita una procedura che parte dal giudice o dal magistrato che si occupa dello spoglio dei procedimenti per arrivare al presidente di sezione e quindi al responsabile della comunicazione che ha il compito di rielaborare l’informazione, renderla fruibile ed inoltrarla a organi e media. Una volta identificato un caso di potenziale interesse lo stesso dovrà essere seguito in tutte le fasi processuali con la predisposizione da parte del magistrato decidente di un abstract contestualmente o successivamente alla decisione, dando una spiegazione comprensibile poi affidata al responsabile della comunicazione. Questa nuova modalità cerca di superare il ritardo e le incomprensioni che derivano dalla scissione tra lettura del dispositivo di un processo penale ed il successivo deposito delle motivazioni.

Successivamente proprio la pandemia è stata un discrimine ed ha evidenziato come la comunicazione risulti fondamentale sia per evitare accessi inutili

¹ Dalla stessa delibera risulta che gli unici uffici in cui risultava presente un URP erano il Tribunale di Genova, il Tribunale di Siracusa, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ivrea e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano.

nei Palazzi di Giustizia, sia per informare sulle diverse modalità e cautele adottate in ogni Ufficio e sta portando a ristrutturare e valorizzare le diverse forme di comunicazione on line che già oggi esistono.

Se sinora, come già si leggeva anche nella delibera CSM, gli URP, i siti web e altre forme di comunicazione sono stati ritenuti buone prassi da valorizzare e diffondere, il passo ulteriore è di ritenerli parti integranti e centrali dell'attività di un Ufficio Giudiziario.

3. La necessità di una buona informazione

Per lungo tempo è stato ignorato che la corretta informazione e comunicazione dei servizi dati dalla giustizia era un passaggio fondamentale e dovuto, non solo in ossequio a principi di democrazia e trasparenza, ma utilissimo e funzionale per il rapporto con l'utenza e capace di semplificare e rendere più agevole il lavoro delle cancellerie e segreterie. Questa sottovalutazione è stata dovuta alla tradizionale separatezza dal mondo esterno che ha per lungo tempo caratterizzato gli uffici giudiziari, alla lontananza delle professioni giuridiche da logiche di comunicazione e dall'assenza di professionalità specifiche al riguardo.

Ma, senza sottovalutare l'importanza che ha la corretta informazione e comunicazione del singolo provvedimento giudiziario ai fini di garantire comprensibilità delle decisioni, efficacia, tempestività, eguaglianza di trattamento, esclusione di canali informativi preferenziali, il primo punto da trattare riguarda la vera e propria comunicazione istituzionale del servizio giustizia data dai vari Uffici. In questa direzione si è compreso in ritardo che le tradizionali forme di informazione (il centralino telefonico, lo sportello fisico) erano ormai in crisi. Da un lato richiedevano la presenza di personale in grado di rispondere con contezza e di svolgere le attività di addetti allo sportello, dall'altro erano forme ormai superate dal Processo Civile Telematico e da possibilità di accesso più comode e immediate come quelle fornite dalla tecnologia, attraverso i social ed i siti web.

4. I siti web

I primi siti web degli uffici giudiziari sono stati creati dalle società private cui, grazie a convenzioni con gli uffici giudiziari, in particolare Tribunali, era demandata l'esecuzione immobiliare e la vendita degli immobili. I siti erano fondamentali ai fini della pubblicità legale e, man mano, si erano specializzati e presentavano non solo l'attività di vendita, ma l'assetto dell'intero ufficio giudiziario.

Il Ministero della Giustizia, che voleva che venissero creati siti web degli uffici, solo recentemente ha realizzato un proprio modello di sito promovendo la migrazione dai siti delle società private, essendosi prima limitato solo a predisporre e richiedere una maschera e parametri da rispettare.

Si trattava e si tratta di strutturazioni molto simili, anche se viene lasciata una certa autonomia per implementazioni con nuove sezioni e con nuovi servizi on line. Fondamentale è in ogni caso il ruolo dell'Ufficio giudiziario, l'esistenza o meno di una redazione interna, le idee e gli scopi che i dirigenti e la redazione hanno pensato per il sito.

Un forte incentivo a migliorare la comunicazione era già venuto dal Progetto interregionale transnazionale "Diffusione di Best Practices negli uffici giudiziari italiani" promosso dal Ministero della Giustizia e dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel 2008 che alla Linea 6 prevedeva "Comunicazione e realizzazione sito web"².

Un monitoraggio svolto da Risorse per la Giustizia³ ha verificato che all'epoca 176 Uffici avevano un sito web o, in alternativa, delle pagine di riferimento⁴. Tale analisi aveva riscontrato che nel dettaglio:

- l'85% dei siti forniva almeno informazioni minime sul servizio erogato all'utenza professionale e non⁵;
- il 75% aveva modulistica on line che poteva essere scaricata per la richiesta di erogazione delle prestazioni degli uffici⁶;
- poco meno del 40% dei siti forniva l'opportunità di accedere a servizi on line o nelle proprie pagine senza necessità di autenticazione, o in un'area riservata, o ancora con un link di accesso al portale dei servizi del Ministero della Giustizia⁷.

Solo in 3 Tribunali era possibile verificare on line lo stato del fascicolo o le informazioni conservate nei registri delle cancellerie.

Questa disamina di grandissimo interesse, ma purtroppo datata, evidenzia ancora di più che a differenza del passato, quanto il sito web poteva essere ri-

² Il totale dei progetti realizzati su questa linea è arrivato a 225.

³ Struttura nata nell'ambito del progetto già citato "Diffusione di Best Practices" e del progetto "Il miglioramento delle Performance per la Giustizia.

⁴ Le caratteristiche e i contenuti dei siti web degli Uffici giudiziari – maggio 2015 svolto all'interno delle attività di monitoraggio del progetto Miglioramento Performance Giustizia promosso e realizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del PON Governance 2007-2013.

⁵ Le caratteristiche e i contenuti dei siti web negli Uffici giudiziari pp. 13-14-15.

⁶ Le caratteristiche e i contenuti dei siti web negli Uffici giudiziari pp. 15-16.

⁷ Le caratteristiche e i contenuti dei siti web negli Uffici giudiziari pp. 16-17-15.

tenuto un'appendice dell'ufficio giudiziario, oggi è il primo e principale biglietto da visita di un Ufficio.

Se elemento di base è la strutturazione dell'Ufficio, le persone che lo compongono, i giorni di udienza, gli orari di apertura di cancellerie e segreterie, molte altre sezioni ed informazioni possono essere aggiunte, come si ricava da una analisi dei siti realizzati: – modulistica, – news, – servizi on line (documenti, certificazioni, pagamenti, iscrizione a corsi, prenotazioni per udienze), – informazioni su esami e concorsi, – informazioni per il personale, – informazioni sulle udienze, – bandi di gare e contratti, – andamento dell'ufficio, – bilanci, – banche dati giurisprudenziali e orientamenti, – relazioni, convegni e altri eventi dell'Ufficio, – progetti di innovazione e convenzioni, – trasparenza.

Come si vede si tratta di moltissime tematiche, a volte in apparenza eccentriche, ma che dimostrano le enormi potenzialità e la fortissima espansione che possono avere i siti web dando sia un'informazione precisa e dettagliata delle attività poste in essere, sia una strumentazione che l'utenza, qualificata e non, può utilmente utilizzare. Bisogna prendere atto che la prospettiva di un fortissimo incremento dei servizi on line è ormai ineluttabile e da valorizzare in quanto nel contempo si possono evitare accessi superflui e rendere più agevole e efficace il lavoro di cancellerie e segreterie. È uno degli insegnamenti che dobbiamo trarre dalla pandemia e dalle misure di cautela adottate che può trasformare una necessità in un'opportunità per il futuro. Inoltre il web è sinonimo di trasparenza e tale qualità, che nasce da esigenze di elementare informazione, realizza appieno il rapporto tra ufficio giudiziario e comunità, ma risponde anche a raccomandazioni in tema di anticorruzione. Infine il sito è strumento fondamentale di comunicazione e di rendicontazione.

Il problema è semmai quello di assicurare un costante aggiornamento, e quindi avere una redazione intersettoriale e personale dedicato. Solo una cosa è peggio di non avere un sito web: avere un sito web non aggiornato e che dia informazioni sbagliate.

Un'altra prospettiva di grande interesse, ma anche con indubbie criticità, è quella della Web TV. Abbiamo un solo esempio dato dal Tribunale di Firenze il cui intento dichiarato è quello di migliorare la propria capacità comunicativa e di portare a conoscenza dei cittadini la propria organizzazione, le azioni poste in essere, le partnership messe in atto con altre istituzioni. Ciò consente di avvicinare l'Ufficio al cittadino. Non vanno però sottovalutati gli elementi problematici: il costo e la necessità di forti partnership istituzionali per garantire partenza e continuità, oltre che la necessità di una redazione vasta e dedicata per assicurare una comunicazione adeguata e efficace. Il rischio, altrimenti, sarebbe quello di essere totalmente dipendenti da soggetti e professionisti esterni.

5. I social

La tentazione di utilizzare i social per dare comunicazione istituzionale da parte degli uffici giudiziari è inevitabilmente forte, per la stessa immediatezza del messaggio e per l'ampia platea che in tal modo è possibile raggiungere. Risultano solo pochissimi casi per la stessa difficoltà di gestire una tale modalità. Non solo è necessario garantire una gestione quotidiana, continuando ad alimentarli, ma o si esclude qualsiasi possibilità di interlocuzione (in tal modo contraddicendo lo stesso strumento) o occorre una costante presenza per dare risposte e per eliminare eventuali contenuti offensivi o diffamatori. Non deve quindi stupire se si tratta di uno strumento poco utilizzato, mentre sono usati con successo servizi di messaggistica istantanea che garantiscono efficacia senza controindicazioni.

6. Il bilancio di responsabilità sociale

Il primo bilancio di responsabilità sociale di un ufficio giudiziario è stato realizzato nel 2006 dalla Procura di Bolzano ed è stato poi lanciato due anni dopo a livello nazionale dal Progetto interregionale transnazionale "Diffusione di Best Practices negli uffici giudiziari italiani" che ne prevedeva l'adozione nella Linea di azione 5. Secondo l'efficace presentazione del bilancio sociale nel sistema giustizia operata dal Dipartimento della Funzione Pubblica – Pubblica Amministrazione di qualità: "Gli obiettivi del Bilancio di Responsabilità Sociale (BRS) sono di acquisire un metodo per descrivere e valutare i risultati dell'organizzazione; spiegare alla comunità esterna le premesse del proprio operato, gli obiettivi da conseguire, le strategie adottate ed i risultati ottenuti, ponendosi in una posizione di ascolto di suggerimenti ed istanze provenienti dalla collettività; ribadire all'interno i valori e gli obiettivi dell'organizzazione e gli impegni per conseguirli". "Presupposti necessari per l'adozione del bilancio sociale: – una chiara formulazione dei valori e delle finalità che presidono l'azione e all'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola; – l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali; – l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione; – il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa, nonché della comunità nella valutazione degli esiti e nell'individuazione degli obiettivi di miglioramento; – l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'amministrazione ⁸".

⁸ <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/risorse/focus/focus-detail/article/il-bilancio-sociale-nel-sistema-giustizia/index.html>.

Nel primo periodo, ovvero a partire dal 2010, i Bilanci sociali sono stati ampiamente realizzati in uffici di varie parti di Italia (nel 2013 ne risultavano ben 40) individuando gli stakeholder cui riferirsi, illustrando il funzionamento del proprio Ufficio Giudiziario alla collettività, rendicontando sulle attività svolte, sulle risorse esistenti e sul loro impiego e sull'impatto sulle comunità di riferimento. Due elementi fondamentali venivano ad essere rivoluzionari per le logiche tradizionali degli uffici giudiziari: la rottura della separatezza con la necessità di interloquire con la comunità locale e l'essere costretti a rendere conto, conducendo in primis un'autoanalisi ed in secondo luogo un'esposizione dei risultati positivi o negativi raggiunti con la spiegazione delle loro cause.

Alcuni Bilanci sociali venivano utilizzati per una apertura ancora più ampia nei confronti di stakeholder quali le imprese, svolgendo una vera e propria *customer satisfaction* e, in altri casi, venivano effettuate ricerche di qualità sul tipo di risposta di giustizia e sull'esito dei procedimenti con focus su singole materie.

In realtà si tratta di uno strumento che dopo una fiammata iniziale è oggi realizzato solo da pochissimi uffici: si tratta di un lavoro faticoso e complesso su cui bisogna investire ampie risorse e, spesso coinvolgere realtà esterne (in particolare Università) ed il rischio è di ripetersi ogni anno e far divenire il Bilancio di Responsabilità Sociale un mero adempimento burocratico. Comunque il risultato di apertura e attenzione verso gli stakeholder e di una cultura dell'*accountability* (oggi realizzata, sia pure sotto un profilo più interno, attraverso il Programma di gestione) è stato in fin dei conti raggiunto.

7. La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario

La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, più volte criticata in passato per il formalismo della cerimonia, può diventare un altro e prezioso canale di comunicazione. Ovviamente dipende da contenuti e impostazioni, ma in molti casi (mi riferisco ad esempio alle ultime Relazioni del Presidente della Corte di Cassazione) è diventata un utilissimo momento di presentazione di dati sull'andamento della giustizia, di analisi delle diverse realtà territoriali, di bilancio su legislazione e orientamenti.

8. Carte e guide ai servizi

Un'altra scoperta operata dagli Uffici Giudiziari che ha comportato una forte apertura verso la collettività è stata la realizzazione di Carte dei servizi.

Le Carte dei servizi delle pubbliche amministrazioni riguardavano, secondo la versione originaria di cui all'art. 32 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 gli standard di qualità, i costi contabilizzati ed i tempi medi di erogazione dei servizi (tale ultima previsione veniva abrogata con il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97).

Si trattava di un obbligo di pubblicazione per le pubbliche amministrazioni che in questo modo si prendevano un impegno con il cittadino su standard di qualità e tempi di erogazione dei servizi. È pacifico che ciò non potesse riguardare gli uffici giudiziari per la specificità della loro attività, ma ciò comporta anche che le varie Carte dei servizi elaborate dagli Uffici giudiziari, al di là della denominazione, sono in realtà delle semplici Guide ai servizi in cui vengono spiegati i vari servizi erogati ai cittadini con particolare attenzione a settori cruciali come la volontaria giurisdizione, la tutela delle persone, i servizi amministrativi. Documenti di grande interesse e utilità, ma che non possono né pretendono di dare standard di qualità e tempi previsti. Risultano elaborate le Guide ai servizi della Corte di Appello di Cagliari, Catania, Salerno, Venezia e dei Tribunali di Avellino, Bergamo, Bolzano, Brescia, Caltagirone, Catania, Cremona, Firenze, Latina, Milano, Napoli, Nola, Ragusa, dei Tribunali per i minorenni di Catania e Palermo. Documenti, spesso datati e/o settoriali, ma comunque frutto di autoanalisi, riflessione e approfondimento sicuramente apprezzabili.

9. Uffici relazioni con il pubblico

Gli URP, come abbiamo visto, vengono raccomandati dal C.S.M. nel 2010, ma gli stessi vengono previsti nell'art. 8 della legge n. 150/2000 sulla "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" che "rappresenta, ad oggi, il caposaldo normativo della comunicazione pubblica. Si tratta infatti della prima, e per ora unica, legge quadro sulla comunicazione pubblica. Con essa la comunicazione pubblica si istituzionalizza, ottiene dunque un riconoscimento esplicito e una legittimità dall'apparato normativo italiano, mentre al contempo viene distinta dalle altre attività amministrative. Vengono definiti gli strumenti e i soggetti della comunicazione pubblica, inoltre la legge presenta la Comunicazione, o meglio l'Informazione, come una risorsa indispensabile e uno degli elementi principali dell'attività di una Pubblica Amministrazione" (Forum PA)⁹.

"L' URP (...) si occupa delle attività di comunicazione rivolte ai cittadini (singoli e associati), alle imprese e gli altri enti. È compito di questo ufficio

⁹ <https://www.forumpa.it/open-government/comunicazione-pubblica/legge-150-del-2000-cosa-prevede-la-prima-e-a-tuttoggi-unica-legge-quadro-sulla-comunicazione-pubblica/>.

garantire i diritti di informazione, di accesso e di partecipazione, ma anche agevolare l'utilizzazione dei servizi offerti ai cittadini e verificare la qualità dei servizi, compreso il gradimento da parte degli utenti. Infine, questa figura deve garantire la reciproca informazione e il coordinamento tra sé e gli altri uffici dell'ente, ma anche con gli Urp di altre amministrazioni. L'Urp quindi si rivela essere particolarmente importante in quanto esso svolge sia funzioni di comunicazione esterna, sia di comunicazione interna" (Forum PA)¹⁰.

Il motivo per cui gli URP, salvo rarissimi esempi (in particolare l'URP telematico realizzato presso il Tribunale di Genova), per lungo tempo non hanno avuto fortuna è facilmente spiegato con la sempre più ampia penuria di personale giudiziario che ha disincentivato la loro costituzione e ha anzi portato all'abbandono da parte di uffici che l'avevano costituito e che poi sono stati costretti a recuperare le persone ivi addette per cancellerie e segreterie in grave sofferenza. Tra l'altro la creazione di URP di un intero Palazzo di Giustizia si scontrava da un lato con la difficoltà di mettere d'accordo i diversi Uffici, ciascuno totalmente autonomo, che convivono nello stesso edificio e dall'altro con la formazione multidisciplinare e multi ufficio di cui gli addetti agli URP dovevano essere forniti per poter rispondere in modo adeguato ed efficace a domande relative a settori e procedure del tutto differenti. L'esempio forse più interessante di URP realizzati è quello del Palazzo di Giustizia di Milano aperto nel settembre 2014 sulla base di una Convenzione tra tutti gli uffici giudiziari di Milano coinvolgendo l'Ordine degli avvocati nell'ambito del programma Best Practices – Innovagiustizia con il supporto del Politecnico di Milano. La forza del progetto è stata la scelta di non limitarsi ad un'attività di mera informazione logistica e generale, ma di farlo diventare un vero e proprio front office del Palazzo con 12 sportelli, integrato in una serie più ampia di servizi informativi. L'esigenza cui l'URP voleva rispondere era nel contempo quella di creare una vera e propria politica di accoglienza per i cittadini e di razionalizzare ed ottimizzare l'attività degli uffici giudiziari. I servizi base erogati dall'URP riguardano le informazioni logistiche (localizzazione di uffici, aule, orari, ecc.), le informazioni generiche (udienza, aule locali, disponibilità per appuntamenti, costi, ecc.), la guida ai servizi (accesso ai servizi, competenze dei diversi uffici, indicazioni procedurali), distribuzione e ricezione di modulistica, richiesta e rilascio di certificazioni (certificati del casellario giudiziale, dei carichi pendenti e altri), certificazione, supporto alla comprensione del servizio o del procedimento.

Un esempio di comunicazione e di politica di accoglienza in un grande Palazzo di Giustizia con cui confrontarsi specie ora che lo sviluppo dei servizi on

¹⁰ <https://www.forumpa.it/open-government/comunicazione-pubblica/legge-150-del-2000-cosa-prevede-la-prima-e-a-tuttoggi-unica-legge-quadro-sulla-comunicazione-pubblica/>.

line, l'attuazione del progetto interministeriale Polis (che consente richiesta e ritiro dei certificati penali negli sportelli delle Poste) e gli sportelli di prossimità aperti in vari comuni (dedicati a deposito degli atti, in particolare di volontaria giurisdizione) consentono un minore accesso nei Palazzi di Giustizia.

10. Le banche dati giurisprudenziali

È sempre più diffusa la creazione e pubblicazione di banche dati giurisprudenziali locali, con caratteri e contenuti molto differenziati (a volte della Corte e dei Tribunali del territorio, a volte dell'ufficio, a volte con provvedimenti massimati), ma in grado di fornire agli operatori un quadro degli orientamenti esistenti. Una direzione inevitabile e in crescita che risponde a una domanda di conoscenza, di confronto, di trasparenza e di prevedibilità delle decisioni.

11. Le prospettive futuribili

Tutti gli strumenti di comunicazione che abbiamo analizzato possono essere implementati e sperimentati in un'ottica di complementarietà.

Un salto di qualità si potrà comunque avere solo quando gli uffici giudiziari potranno avvalersi di professionalità del mondo della comunicazione in modo da poter sviluppare una vera e propria politica di comunicazione istituzionale che oggi nel migliore dei casi è inevitabilmente artigianale, quando non del tutto improvvisata. L'organizzazione della giustizia deve difatti sviluppare specifiche e strutturali competenze di gestione dei flussi informativi e di comunicazione interna ed esterna funzionali da una parte al sistema di gestione dei servizi e degli affari della giustizia e dall'altra alla comunicazione istituzionale, alla trasparenza ed alla rendicontazione sociale degli uffici. L'informazione istituzionale, la trasparenza, la comunicazione da episodica, idiosincratICA, individuale e di emergenza dovrà diventare leva di servizio e di costruzione della reputazione degli uffici giudiziari nei confronti delle comunità di riferimento ¹¹.

¹¹ Giustizia 2030. Un libro bianco per la giustizia ed il suo futuro p. 40 www.giustizia2030.it.

La comunicazione istituzionale degli uffici requirenti

Domenico Airoma

Sommario: 1. Premessa. La comunicazione istituzionale nel quadro dell'evoluzione del ruolo del Pubblico Ministero e dell'accesso alla giurisdizione. – 2. Le fonti. – 3. Chi (e come) organizza la comunicazione istituzionale. – 4. I contenuti della comunicazione. – 4.1. Cosa interessa a chi ha interesse. – 4.2. Cosa comunicare. – 4.2.1. L'assetto organizzativo. I criteri di priorità. – 4.2.2. Il procedimento penale telematico ed i connessi oneri comunicativi. – 4.2.3. Linee guida, intese operative e protocolli. – 5. La comunicazione sociale. – 5.1. La comunicazione per i soggetti vulnerabili e per le vittime ammesse a misure tutorie ed indennitarie. – 5.2. La comunicazione ai mezzi di informazione. – 5.3. La rendicontazione. Il bilancio sociale.

1. Premessa. La comunicazione istituzionale nel quadro dell'evoluzione del ruolo del Pubblico Ministero e dell'accesso alla giurisdizione

Il ritardo, che ha caratterizzato il rapporto fra gli Uffici Giudiziari e l'uso della comunicazione istituzionale, ha segnato anche l'esperienza degli Uffici requirenti.

Si è trattato di una difficoltà, oltre che di mezzi e di risorse, che ha riguardato la consapevolezza stessa dell'importanza di una compiuta e chiara comunicazione dei servizi e della risposta di giustizia che l'Ufficio della Procura della Repubblica, in quanto istituzione, è chiamato ad erogare.

Le criticità hanno trovato verosimilmente origine nella difficoltà di contemperare le esigenze di segretezza dell'attività giudiziaria degli uffici requirenti con la necessità per l'ufficio del pubblico ministero di rendere l'accesso alla giustizia il più agevole e consapevole possibile.

Tuttavia, molto ha inciso, nella crescita della importanza della comunicazione anche per gli uffici requirenti, l'evoluzione del ruolo e della figura del pubblico ministero. Come ha osservato il Procuratore Generale della Corte di Cassazione in occasione dell'incontro finale dei lavori preparatori per la nuova Circolare sull'organizzazione degli Uffici requirenti, tenutosi a Roma il 14 luglio 2023, *«La moderna concezione del p.m. ne ha segnato la transizione da*

“organo di legalità, tutore dell’osservanza e dell’applicazione delle leggi penali, a organo di giustizia promotore dei diritti, che garantisce i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l’effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un’amministrazione della giustizia” giusta ed imparziale. La Carta di Roma proclama che il p.m. contribuisce «ad assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un’amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti di loro competenza» (punto I); agisce «in nome della società e nell’interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell’uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo» (punto II); deve «concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e [...] porgere un’attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime» (punto VIII).

Questa accresciuta consapevolezza del ruolo di promotore dei diritti è al fondamento del cambio di prospettiva nel modo stesso di comunicare del pubblico ministero, non più centrato sulle esigenze dell’ufficio ma su quelle della comunità. Questo approccio *people centred* è, del resto quello promosso dalla più recenti raccomandazioni dell’OCSE (da ultimo, *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice System*, del 12 luglio 2023). Il *diritto di accesso alla giustizia* si assicura non soltanto rimuovendo le barriere architettoniche e linguistiche, ma aiutando le persone ad avere una sempre più profonda consapevolezza dei propri diritti. Diventa, pertanto, essenziale facilitare il più possibile l’interazione fra cittadini e giurisdizione fin dal primo contatto, ovvero fin dal momento in cui si avverte il bisogno di invocare tutela giudiziale. Come è stato acutamente osservato, *“tale interazione non inizia nel momento in cui la causa viene iscritta al ruolo, né al momento in cui viene esercitata l’azione penale. Si tratta di un’interazione che, dal punto di vista del cittadino [...], ha inizio nel momento in cui si fa esperienza di un problema di vita che ha dimensioni di carattere conflittuale ovvero che richiede l’ausilio di uno strumento giuridico – non ancora necessariamente giudiziario – per essere risolto. [...] La centralità dell’interazione con l’altro e della definizione della giustizia come virtù in quanto capace di costruire una relazione con l’altro non va relegata al mondo della morale. Ma non dobbiamo dimenticare che vi è una relazione forte fra forma e sostanza tale per cui un giusto processo non si dà solo nel momento in cui è svolto nel rispetto pieno e precipuo della procedura, ma anche quando è in grado di innescare una dinamica di carattere virtuoso nei termini di parametri normativi che attonano alla significatività della giustizia. In tal senso l’accesso spostato dall’accesso all’interazione comporta poi la riqualificazione del diritto al giusto*

processo in qualcosa che ha a che vedere con il diritto alla giusta giurisdizione” (Daniela Piana, 2023).

Siffatta estensione, supportata dalle organizzazioni internazionali, sia di natura governativa che non governativa, del principio del giusto processo a quello ancor più ampio – e teso a conferire maggior effettività ai diritti – della *giusta giurisdizione* fa sì che il pubblico ministero sia chiamato a svolgere un ruolo sempre più centrale, dal momento che è questo ufficio che rappresenta sovente il primo varco di ingresso alla giurisdizione. E alla centralità della funzione deve accompagnarsi necessariamente lo sforzo di comunicare adeguatamente, cioè di condividere un *munus* – quello dello *ius dicere* – sempre più decisivo per l’affermazione dei diritti, soprattutto quando vengono negati o messi in discussione.

2. Le fonti

Siffatto mutamento di prospettiva, che ha condotto a mettere al centro la comunicazione ed a centrare quest’ultima sulle persone, ha segnato pure il recente approccio del Consiglio Superiore della Magistratura, non solo con riferimento alla comunicazione istituzionale propria della generalità della giurisdizione, ma anche degli uffici requirenti.

È ben vero che, con riferimento a tali ultimi uffici, il Consiglio Superiore ha inizialmente affrontato in modo specifico la comunicazione avente ad oggetto l’attività giurisdizionale del pubblico ministero, preoccupandosi di fornire delle linee guida, anche in adesione a raccomandazioni di fonte internazionale, circa i rapporti con i mezzi di comunicazione. Tuttavia, nelle due delibere-quadro del 26 luglio 2010, in tema di “*Uffici di relazione con il Pubblico e modalità di comunicazione degli Uffici Giudiziari*” e dell’11 luglio 2018, contenente le “*Linee Guida per la organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale*”, sono state dettate delle indicazioni peculiari per gli uffici requirenti, che vanno ben al di là della comunicazione relativa all’attività giudiziaria.

Ed infatti, nella parte II della delibera dell’11 luglio del 2018, dopo aver dettato le linee guida in tema di rapporti con i mezzi di informazione, stabilisce, al punto 4, che “*Il capo dell’ufficio assicura l’informazione sull’organizzazione e sull’attività della procura nel quadro della generale esigenza di trasparenza dell’organizzazione giudiziaria. In applicazione di tale principio, è assicurata la comunicazione dei documenti – esclusi quelli riservati per ragioni di efficacia delle indagini – di organizzazione dell’ufficio del pubblico ministero nonché dei dati relativi ai flussi dei procedimenti*”.

A tali finalità di ordine generale, vanno aggiunti gli obiettivi e, soprattutto,

le modalità attraverso le quali assicurare l'accesso alla giurisdizione, esplicitate nella delibera del 2010 concernente le modalità di comunicazione degli Uffici giudiziari.

In tale importante atto consiliare, viene riportata una premessa non senza significato nell'economia delle fonti che regolano la comunicazione istituzionale.

«La legge 7 giugno 2000, n. 150, recante “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”, nello sviluppare una rinnovata politica dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini improntata alla centralità dell'utente rispetto al servizio erogato, ha introdotto l'obbligo della comunicazione istituzionale, rimettendo a ciascuna amministrazione nell'esercizio della propria potestà regolamentare la definizione dei compiti e l'organizzazione degli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP). I principi che improntano la normativa primaria appena ora richiamata appaiono utilmente applicabili anche all'amministrazione della Giustizia, così da recuperare la funzione di servizio che deve caratterizzare l'esercizio della giurisdizione».

Altro passaggio fondamentale è quello che concerne le finalità dei principali strumenti attraverso i quali si esplica la comunicazione istituzionale, ovvero sia gli Uffici di Relazione con il Pubblico (o *front office*) e i *siti web*.

“All'URP spetta curare iniziative di comunicazione, cartacee e telematiche, per la diffusione di notizie informative sul funzionamento degli uffici giudiziari. (...) compete collaborare con le competenti istituzioni per la predisposizione di adeguata e facilmente comprensibile segnaletica esterna ed interna agli uffici giudiziari. Compete, del pari, la gestione ed il continuo aggiornamento dei siti web dei medesimi uffici, strumenti di comunicazione ormai imprescindibili sia per gli utenti sia per gli stessi operatori del diritto (...). In tale ottica, i siti web dovrebbero contenere 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. Gli Uffici relazioni con il pubblico devono pure divenire il canale attraverso il quale gli utenti possono formulare osservazioni, suggerimenti o reclami sulle modalità di erogazione del Servizio Giustizia, che non si traducano, tuttavia, in doglianze sul contenuto delle decisioni e sulle modalità di esercizio della giurisdizione. Le indicazioni di contenuto e di metodo sopra fornite delineano l'ambito strutturale e funzionale degli URP nella fase di avvio di tali strutture di servizio; in una fase successiva, anche sulla scorta delle esperienze maturate e dei risultati conseguiti, l'attività degli URP potrà arricchirsi di ulteriori competenze anche nei rapporti con le altre Istituzioni presenti sul territorio, nella gestione di eventuali banche dati e, così di seguito, in tutti i diversi possibili settori di intervento attinenti alla gestione del servizio”.

Come si vede, si tratta di un percorso che viene solo delineato nei tratti essenziali ed il cui sviluppo è assegnato alla elaborazione dei singoli uffici giudiziari, anche tenendo conto delle peculiarità della domanda di giustizia propria delle comunità di riferimento e dei principali stakeholders. In tale quadro, assumono particolare rilievo le *best practices* elaborate dagli uffici, raccolte dal Consiglio Superiore della Magistratura, e monitorate dal Ministero della Giustizia, nella parte in cui le stesse costituiscono relazioni con altri interlocutori istituzionali o vanno ad incidere sui sistemi informatici e sugli applicativi ministeriali.

Molte di tali prassi virtuose, riconosciute come tali dal Consiglio Superiore, attengono, in generale, proprio alla organizzazione della comunicazione istituzionale, e sono accomunate dall'esigenza, non solo di assicurare una maggiore funzionalità ai servizi erogati, ma anche di accrescere, per tale via, la fiducia nell'istituzione giudiziaria.

3. Chi (e come) organizza la comunicazione istituzionale

La Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura (adottata con delibera di Plenum del C.S.M. del 16 novembre 2017, così come modificata alla data del 16 giugno 2022), all'art. 2 ("Titolarità e organizzazione dell'ufficio requirente") stabilisce che *"Il Procuratore della Repubblica, titolare esclusivo dell'azione penale (...), organizza l'Ufficio al fine di conseguire gli obiettivi della ragionevole durata del processo, anche nella fase investigativa, e del corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale, nel rispetto delle norme sul giusto processo e sull'indipendenza dei magistrati dell'ufficio, ispirandosi a principi di partecipazione e leale collaborazione"*.

A tale norma fondamentale va aggiunto il disposto di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240, sulle *"individuazione delle competenze dei magistrati e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari"*; ed infatti, l'art. 1 attribuisce *"al magistrato capo dell'ufficio giudiziario la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico"*.

L'art. 2 assegna, invece, al Dirigente Amministrativo la *"la responsabilità della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività di cui all'art. 4"*.

Da tale quadro normativo consegue che l'organizzazione della comunicazione istituzionale, nella parte relativa ai contenuti ed alle modalità, non può

che spettare al magistrato capo dell'Ufficio, spettando al Dirigente Amministrativo, laddove presente, la individuazione delle risorse da destinare per l'attuazione delle direttive in materia.

Appare auspicabile, anche al fine di addivenire ad una sinergica sintonia di vedute fra dirigenza giudiziaria e dirigenza amministrativa, che la definizione delle direttive in materia di comunicazione istituzionale e la declinazione delle modalità di attuazione avvengano in occasione della redazione del documento programmatico di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 240/2006. Tale è pure l'indicazione contenuta nella delibera, sopra richiamata, del C.S.M. del 26 luglio 2010, laddove si prevede che *“appare necessario che nel programma delle attività annuali (...) i dirigenti degli uffici giudiziari presso i quali risultino istituiti gli URP indichino lo stato di attuazione dei richiamati servizi informativi ed evidenzino le necessarie priorità di intervento”*.

Con riferimento, inoltre, alla selezione del personale da adibire agli uffici di interlocuzione con il pubblico, particolare attenzione deve essere data alla formazione ed all'aggiornamento di coloro che sono chiamati a costituire l'interfaccia dell'ufficio con l'utenza; al riguardo, la delibera del C.S.M. in tema di URP, così stabilisce: *“(...) a tali servizi polifunzionali di accesso dovrà essere destinato personale adeguatamente formato rispetto alle dinamiche relazionali e con specifica competenza in materia di tecniche di comunicazione, in grado di fornire informazioni relative ai diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo contesto territoriale. In considerazione delle funzioni svolte dagli URP il personale addetto dovrà svolgere le proprie funzioni sotto il coordinamento del magistrato capo dell'ufficio o di un suo delegato e del dirigente amministrativo”*.

Non è escluso – anzi può rappresentare un utile strumento per ovviare alla carenza di risorse – che il capo dell'Ufficio ricorra, per l'organizzazione del *front office* a personale esterno, mediante la stipula di convenzioni ai sensi dell'art. 1, comma 787, legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il Ministero della Giustizia – con circolare DOG nr. 0199613 del 12 settembre 2023 – ha previsto la possibilità di fare ricorso ad accordi o protocolli di intesa tra soggetti pubblici e privati, contemplando, nell'ambito di applicazione, anche l'*“istituzione di punti informativi o di sportello di servizio per i cittadini, imprese e professionisti”*, nonché la *“realizzazione, gestione e hosting di siti internet e portali web”*. Occorre, tuttavia, che l'ufficio rispetti taluni principi guida, e, fra questi, in particolare, i seguenti: le procedure di affidamento devono rispettare il principio della 'evidenza pubblica' e devono, altresì, assicurare il rispetto dei principi di rotazione, trasparenza e concorrenza; gli accordi devono aver superato il vaglio del Ministero della Giustizia con riferimento ad eventuali profili di non compatibilità con le regole che governano l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi della giustizia; il personale fornito da soggetti pri-

vati potrà, al più, essere utilizzato per fornire servizi ‘meramente esecutivi’ di supporto all’attività degli Uffici e non può comportare alcun onere, neppure indiretto, a carico del Ministero della Giustizia.

4. I contenuti della comunicazione

4.1. Cosa interessa a chi ha interesse

Se la comunicazione istituzionale deve essere *people-centred*, orientata non solo su quanto l’Ufficio ha interesse a comunicare, ma soprattutto su quanto i diversi interlocutori, istituzionali, procedimentali, professionali e sociali, possono trovare utile conoscere ai fini dell’accesso alla giurisdizione, è evidente che la scelta di quel che va comunicato va costantemente rimodulato sulle esigenze manifestate dagli utenti e tenendo conto delle aspettative di questi ultimi. Siffatta impostazione, oltre a rispondere alle finalità proprie del *rendere giustizia*, produce, altresì, effetti positivi sui processi di lavorazione, favorendo – e accelerando – l’incontro fra domanda ed offerta dei servizi.

Preliminarmente, è bene tener presente che il primo contatto con l’ufficio giudiziario, anche requirente, avviene sempre più frequentemente per via telematica. Diventa, pertanto, essenziale curare il costante aggiornamento del sito web, sia sotto il profilo informativo, sia sotto quello operativo, facendo in modo che si possano trasmettere, per via telematica, richieste di certificazioni e di atti, istanze di iscrizione o di liquidazione da parte dei consulenti tecnici, o si possa gestire, sempre per il tramite del portale telematico, il ricevimento da parte dei magistrati, delle segreterie o della dirigenza amministrativa.

Il presidio quotidiano del sito web e delle caselle di posta elettronica certificata, oltre che del portale deposito atti penali, appare, pertanto, indispensabile per fornire una risposta tempestiva e ridurre anche l’afflusso al front office ed agli uffici.

La strutturazione del front office – nell’esperienza utilmente praticata da molti uffici giudiziari requirenti – mira a coniugare l’esigenza di neutralizzare le barriere architettoniche, mediante la collocazione in locali attigui all’ingresso del palazzo di Giustizia, e di ridurre al minimo il *gap cognitivo* concentrando in un unico plesso tutti gli sportelli di contatto con il pubblico.

Di indubbia utilità, si è rivelata, altresì, la scelta di allocare in locali attigui i servizi all’utenza sia degli uffici requirenti che di quelli giudicanti, per fare in modo che l’accesso alla giurisdizione venga vissuto in modo olistico e integralmente soddisfacente – almeno in tesi – della domanda di giustizia.

In tale contesto di erogazione di servizi a carattere seriale, sono stati sperimentate intese con l’Avvocatura volte a riservare locali dedicati ai difensori

per la consultazione telematica degli atti ed il rilascio di copie informatiche. La stipula di protocolli operativi con i Consigli dell'Ordine, anche mediante il ricorso a personale e risorse di questi ultimi, appare un utile strumento per ovviare alla carenza di risorse dell'ufficio giudiziario e rispondere, anche per via telematica, alle esigenze difensive.

4.2. Cosa comunicare

Sulla base di quanto osservato al punto che precede, appare, in primo luogo, indispensabile comunicare (e predisporre) la Carta dei Servizi dell'Ufficio, che va costantemente aggiornata sulla base delle modifiche normative e regolamentari, anche nell'ottica di conferire ad esse una tendenziale omogeneità a livello distrettuale.

Vanno, altresì, indicati i canali comunicativi e le modalità di interlocuzione telematica, nonché gli orari di apertura degli sportelli destinati al rapporto con il pubblico e delle segreterie, tenendo presente, sulla scorta anche delle indicazioni formulate dall'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia, che, pur in presenza di una sensibile implementazione dei processi di lavorazione digitali, occorre garantire l'apertura fisica degli sportelli per un lasso di tempo adeguato.

Nella strutturazione dei canali di comunicazione appare utile la suddivisione in base alle specifiche categorie di portatori di interesse, prevedendo, ad esempio, specifiche sezioni dedicate all'utenza in generale, agli avvocati, alla polizia giudiziaria, ai consulenti tecnici, ai custodi ed amministratori giudiziari, ai notai, alle imprese, giacché per ciascuno di essi l'Ufficio ha interesse a tramettere informazioni dedicate.

Una particolare attenzione va rivolta alla comunicazione avente ad oggetto gli impegni di spesa dell'Ufficio, rispetto ai quali appare indispensabile illustrare i criteri di individuazione delle ditte fornitrici e conferire la prescritta pubblicità alle procedure di affidamento dei servizi.

4.2.1. L'assetto organizzativo. I criteri di priorità

Un aspetto sempre più centrale della comunicazione dell'Ufficio requirente è occupato dalla presentazione dell'assetto organizzativo della Procura della Repubblica, con specifico riferimento all'impiego delle risorse in relazione alla morfologia criminale del territorio. Si tratta di comunicare, in buona sostanza, i criteri di priorità seguiti dal Procuratore della Repubblica, in modo da rendere trasparenti le ragioni della scelta anche con riferimento alla domanda di tutela proveniente dalla comunità, nonché di presentare l'articolazione organizzativa dell'Ufficio.

Non è senza rilievo richiamare sul punto quanto statuito dalla Carta di Roma, adottata dal Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei il 17 dicembre 2014, al punto XVII: *“Allo scopo di ottenere coerenza ed equità nelle decisioni discrezionali concernenti l’azione penale e davanti alle corti, dovrebbero essere emanate e rese pubbliche linee-guida chiare, in particolare per quanto riguarda la scelta di esercitare o meno l’azione penale. Laddove sia opportuno e in base alla legge, i procuratori dovrebbero valutare le alternative all’azione penale”*. Pur se va tenuto conto del fatto che il CCPE raduna pubblici ministeri provenienti da assetti ordinamentali diversi, non può, tuttavia, essere sottovalutata tale esigenza di trasparenza circa gli orientamenti repressivi dell’Ufficio di Procura, soprattutto quando tali criteri valgono, implicitamente, a dar conto delle ragioni dell’accelerazione accordata a taluni procedimenti a discapito – oggettivo – di altri e del fatto che le priorità stabilite dal Capo dell’Ufficio orientano, altresì, le valutazioni della Procura Generale in tema di avocazione.

Nella prospettiva di render conto delle scelte compiute, risulta, inoltre, di indubbia utilità presentare – e aggiornare – i flussi relativi all’andamento delle notizie di reato, accompagnate da una disamina che ne illustri l’andamento e dia conto della modulazione della risposta repressiva.

4.2.2. Il procedimento penale telematico ed i connessi oneri comunicativi

La comunicazione istituzionale dell’ufficio requirente non può non tener conto della strutturazione telematica che è chiamato dai recenti interventi normativi ad assumere il procedimento penale.

Ciò vuol dire impartire istruzioni chiare e dettagliate sulle modalità che le parti, i difensori e la polizia giudiziaria devono osservare per accedere alla giurisdizione penale.

In tale cornice, un profilo interessante attiene alla strutturazione dell’interlocuzione con la polizia giudiziaria attraverso il portale delle notizie di reato.

Si tratta di un passaggio fondamentale per più aspetti. Ed infatti, il corretto caricamento della notizia di reato –e dei relativi allegati– sul portale consente una tempestiva presa in carico da parte dell’Ufficio che così è messo in condizione di iscrivere tempestivamente il procedimento. L’adozione di puntuali direttive con riferimento alla modalità di trasmissione delle notizie di reato da parte dei Servizi di Polizia Giudiziaria, che tenga conto della specializzazione delle singole sezioni in cui è articolato l’Ufficio di Procura e dell’eventuale indicazione dei cosiddetti *“campi materia”*, consente, inoltre, di rendere più sollecito lo smistamento delle notizie di reato, anche ai fini della trattazione delle urgenze, e di agevolare l’analisi statistica dei flussi.

Di particolare rilievo risulta anche il richiamo e l’illustrazione delle dispo-

sizioni normative in tema di notificazioni telematiche, soprattutto per le persone offese dal reato.

4.2.3. Linee guida, intese operative e protocolli

Sempre più frequente è il ricorso alla stipula di intese operative e protocolli da parte degli uffici giudiziari, anche *requirenti*.

Molteplici sono gli obiettivi di tali strumenti: ampliare il novero delle risorse da utilizzare facendo ricorso al circuito della pubblica amministrazione, rendere coerenti gli interventi nella medesima materia attribuiti alla competenza di diversi enti, fronteggiare specifiche emergenze investigative mediante un più puntuale coordinamento dei vari attori istituzionali.

Comunicare l'avvenuta stipula di protocolli e di intese operative appare senz'altro utile sia per tutti coloro che sono interessati all'ambito in questione, sia per l'intera comunità, soprattutto quando tali interventi di sistema riguardano settori che incidono sulle aspettative di tutela della pubblica incolumità, poiché attinenti, ad esempio, all'ambiente o alla salute.

Altro ambito in cui si rivela di particolare importanza l'adozione – e la conseguente tempestiva comunicazione – di linee guida è quello interessato da interventi normativi sistemici o di controversa interpretazione ovvero implicanti la collaborazione di ordini professionali.

Si consideri, ad esempio, la materia delle negoziazioni assistite, dove l'esperienza giudiziaria ha mostrato l'utilità dell'adozione e della diffusione di linee guida, anche concordate con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati; ovvero degli atti notarili ricadenti nella volontaria giurisdizione, pure rispetto ai quali vi è l'esigenza di impartire direttive volte a coniugare le esigenze di tutela dei minori con la tempestività della risposta alla domanda giudiziale; ovvero, infine, alla materia della crisi d'impresa, dove risulta sensibilmente ampliata l'estensione dell'intervento del pubblico ministero.

5. La comunicazione sociale

5.1. La comunicazione per i soggetti vulnerabili e per le vittime ammesse a misure tutorie ed indennitarie

Un ruolo sempre più centrale nella comunicazione degli uffici giudiziari *requirenti* va assumendo l'interlocuzione con i soggetti vulnerabili.

L'obiettivo è quello, in primo luogo, di costruire un rapporto che ispiri fiducia non solo nella risposta giudiziaria, ma, più in generale, dell'intero circuito istituzionale. Occorre, pertanto, che la comunicazione sia il più possibile

esplicativa dell'intero percorso di ascolto e di protezione della vittima, soprattutto quando provenga da ambienti sociali degradati o da contesti familiari e relazionali violenti. A tal fine, è necessario non solo indicare le intese ed i protocolli operativi con tutti gli enti e le associazioni presenti sul territorio, ma appare indispensabile illustrare, con registri anche linguistici adeguati, tutte le fasi conseguenti alla scelta di denunciare la condotta violenta, senza lasciare la vittima nell'incertezza del futuro che l'attende.

Del pari assai delicata è pure la comunicazione che va utilizzata per rappresentare alle vittime di condotte di usura o di estorsione, soprattutto in territori caratterizzati dalla operatività di sodalizi di stampo mafioso, le opportunità offerte dalla normativa vigente per ottenere immediata ed efficace protezione ed eventuali misure indennitarie per i danni patiti dall'attività di impresa per effetto della scelta collaborativa.

Da ultimo, appare opportuno, anche in linea con le raccomandazioni di fonte eurounitaria, curare la comunicazione attinente alle previsioni normative in tema di gratuito patrocinio e difesa di ufficio, nonché alle disposizioni in materia di amministrazione di sostegno, anche in condivisione con gli uffici giudicanti.

5.2. La comunicazione ai mezzi di informazione

La comunicazione agli organi di informazione non attiene soltanto all'attività giudiziaria dell'ufficio requirente, ma investe pure la regolamentazione dell'accesso di tali soggetti agli atti del procedimento.

Il rilascio, infatti, di copia dei provvedimenti non più coperti dal segreto investigativo e delle ordinanze applicative della custodia cautelare – a seguito della modifica normativa dell'art. 114 c.p.p. – è funzionale ad assicurare, per un verso, il corretto esercizio del diritto di cronaca, e, per altro, il soddisfacimento dell'interesse pubblico ad un'informazione obiettiva e trasparente in relazione a fatti di rilevanza ed interesse collettivi.

A tale fine, l'Ufficio giudiziario è chiamato ad elaborare ed a comunicare le linee guida che illustrino i presupposti per il rilascio di copia degli atti del procedimento, in particolare verificando la sussistenza di alcune indispensabili condizioni. Il rilascio del documento non deve interferire con le investigazioni in corso; non deve ledere la tutela dei diritti soggettivi coinvolti nel procedimento o dei terzi; deve evitare ogni ingiustificata comunicazione di dati sensibili e deve tener conto delle esigenze di protezione dei minori; deve essere fatta evitando la diffusione di notizie ed immagini potenzialmente lesive della dignità e della riservatezza delle vittime e delle persone offese dai reati.

5.3. La rendicontazione. Il bilancio sociale

Il bilancio sociale appare sempre più necessario per rispondere all'esigenza, sempre più diffusa ed avvertita, che gli uffici giudiziari siano *accountable* rispetto alle attività svolte e ai relativi impatti. Tuttavia, va riscontrata un generale ritardo nell'adozione sistematica del bilancio sociale, anche da parte degli uffici giudiziari requirenti, sovente motivata –nell'analisi svolta da taluni osservatori (*"Accountability e rendicontazione sociale nel sistema giudiziario italiano"*, CERIDAP, 2022) – da carenza di risorse, di linee guida o di standard *ad hoc*.

Si tratta di un profilo essenziale per rendere la comunicazione davvero completa e *people centred*. Su tale aspetto sono intervenuti molti documenti adottati in sede internazionale, a partire dalla già menzionata Carta di Roma, approvata il 17 dicembre 2014, dal Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministri Europei (CCPE), che pone l'accento sulla necessità per gli Uffici giudiziari requirenti di rendere conto delle modalità di impiego del *budget* rispetto ai risultati programmati e conseguiti, per finire all'*Opinion* nr 13 del 23 novembre 2018, laddove rammenta che *"essere accountable"* significa, tra l'altro, *"to provide, as appropriate, reports to relevant stakeholders"*.

Da ultimo, l'European Network for Councils for the Judiciary (ENCJ), nel recente rapporto *"Public Confidence and the image of Justice"*, 2017-2018, sviluppa ampiamente la prospettiva della comunicazione in ambito giudiziario, ponendo l'accento sulla necessità di adottare strumenti che consentano la verifica periodica del livello di fiducia del pubblico. Pare, pertanto, non più differibile il ricorso a metodiche che, anche prescindendo dallo strumento formale del bilancio di rendicontazione sociale ed in attesa di una specifica e diffusa formazione al riguardo, conseguano i medesimi fini di rendicontazione e di pianificazione programmatica.

La comunicazione istituzionale e il rapporto di collaborazione con l'Avvocatura nella organizzazione giudiziaria e in funzione dell'accesso al servizio

Giovanna Ollà *

Sommario: 1. Protocolli e linee guida condivise. – 2. Le attenzioni necessarie. – 3. Il consenso come *enforcement*. – 4. La collaborazione della magistratura nella giurisdizione disciplinare degli avvocati. – 5. La sfida della formazione comune a garanzia della qualità del servizio giustizia.

1. Protocolli e linee guida condivise

Come lo stesso CSM non ha mancato di sottolineare fin dal 2016, «La logica della cooperazione stabile, nel rispetto delle rispettive responsabilità istituzionali e delle specifiche competenze, aumenta la motivazione dei diversi attori a raggiungere risultati soddisfacenti, anche attraverso una parziale ridefinizione dei propri obiettivi e ad una concertazione con gli altri attori, favorendo un più efficace raggiungimento di soluzioni comuni. La *governance* collettiva rappresenta un approdo sicuro con la consapevolezza che sia all'interno che all'esterno del sistema giudiziario occorre operare in collaborazione e sinergia, senza logiche gerarchiche, per la condivisione di un servizio che non sopporta più logiche autoreferenziali e rivendicazioni sterili di frammentate competenze»¹.

Incarnano perfettamente lo spirito di tale riflessione gli strumenti dei Protocolli e delle linee guida condivise. Si tratta di meccanismi non cogenti – ascritti agli strumenti di *soft law* – che non costituiscono per la platea di riferimento prescrizioni imperative ma suggeriscono e veicolano linee di condot-

* Avvocato.

¹ Cfr. L'introduzione al *Codice dell'organizzazione degli uffici giudiziari* del 2018 realizzato dal Consiglio superiore della magistratura e disponibile all'indirizzo web <https://www.csm.it/web/csm-internet/codice-organizzazione>.

ta, promuovendo l'adozione di moduli organizzativi o linee interpretative uniformi². L'esperienza maturata negli ultimi quindici anni – amplificata notevolmente nel periodo dell'emergenza sanitaria – ha dimostrato che la concertazione tra Magistratura e Avvocatura consente di far efficacemente fronte ad esigenze di chiarificazione e razionalizzazione di discipline sempre più complesse e foriere di dubbi interpretativi come pure ad esigenze organizzative altrettanto significative, agevolando l'accesso effettivo alla giurisdizione e l'aspirazione ad un processo giusto.

Il Consiglio Nazionale Forense il 13 luglio 2016 ha sottoscritto un protocollo di intesa con il Consiglio Superiore della Magistratura allo scopo di “sviluppare una collaborazione volta a concordare iniziative comuni tra magistratura e avvocatura per individuare le reali necessità del sistema giustizia, tenendo conto delle effettive esigenze che emergono presso ciascun ufficio giudiziario”.

È d'obbligo altresì ricordare i primi Protocolli tra Corte di Cassazione, Procura Generale e Consiglio Nazionale Forense in materia di redazione dei ricorsi sia in materia civile e tributaria sia in materia penale, firmati a Roma nel dicembre 2015. Con essi, in un momento in cui interpretazioni del principio di autosufficienza talvolta rigorose fino all'eccessivo formalismo avevano creato non poche tensioni tra ragioni di giustizia e ragioni di efficienza, la Corte più alta e la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura concordarono un *set* di contenuti e linee guida che contemperasse quelle ragioni con beneficio, non soltanto comune, ma soprattutto destinato a riflettersi sui cittadini. Con la stessa logica, il primo marzo 2023, è stato sottoscritto il *Protocollo relativo al giudizio civile* che unifica aggiorna e ricalibra i diversi Protocolli d'intesa intercorsi tra la Corte di Cassazione, la Procura Generale, l'Avvocatura Generale dello Stato e il Consiglio Nazionale Forense in questa materia³.

Si tratta, come può significativamente leggersi nel preambolo che precede le singole indicazioni, come esso costituisca il frutto de «la volontà comune di costruire insieme una prassi organizzativa e un'interpretazione condivisa di alcuni snodi altrimenti problematici delle modifiche normative, nella convinzione che il modo più efficace per produrre il cambiamento culturale richiesto dalla riforma sia quello del pieno e fattivo coinvolgimento di tutti i soggetti

² Cfr., per tutti, A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 16 ss.; M. CINI, *From soft law to Hard law: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime*, in *EUI Working papers*, 2000, p. 4 ss.; B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in *Lav. e dir.*, 2003, p. 11 ss.

³ il Protocollo sulle regole redazionali dei ricorsi, civili e tributari, del 17 dicembre 2015; il Protocollo sull'attuazione del rito civile in cassazione del 15 dicembre 2016; il Protocollo sull'avvio del processo telematico e sulla digitalizzazione del 27 ottobre 2020, come integrato in data 18 novembre 2020 e 7 aprile 2021.

del processo sui quali ricade la comune responsabilità di farlo funzionare, e che nessuna significativa modifica del modo di essere e funzionare della Corte di Cassazione può prescindere dal consenso e dal contributo della classe forense».

Tale *Documento*, finanche anticipa i successivi provvedimenti regolamentari sulla chiarezza e sinteticità degli atti adottati con il decreto Ministero della giustizia 7 agosto 2023, n. 110, in un'ottica diversa e migliore, perché, per l'appunto, condivisa.

L'esperienza della emergenza sanitaria, come anticipato, ha fornito un volano all'impiego degli strumenti di *soft law* in parola, dimostrando come strumenti snelli e concordati possano rappresentare un'efficace e rapida risposta ad emergenze non soltanto contingenti ma anche strutturali della gestione quotidiana della giurisdizione.

La complessa legislazione emergenziale infatti ha imposto chiarimenti, specifiche e linee guida per poter concretamente operare. Sulla scarna e spesso confusa normativa primaria si è così innestato un ricco ventaglio di provvedimenti di varia natura adottati sia a livello locale dai capi degli uffici giudiziari, sia a livello nazionale dal CSM e dalle Direzioni generali più coinvolte. Ma senz'altro superiore in termini di gestione del contenzioso e di accesso alla tutela è stato il contributo offerto dalle soluzioni condivise con l'Avvocatura. Moltissimi – impossibile menzionarli tutti – sono stati nel c.d. periodo pandemico i Protocolli per la gestione delle udienze e per l'accesso alle cancellerie, financo anticipando modalità di accesso alla giustizia che sono stati successivamente stabilizzati nel contesto di normazioni primarie; basti pensare alla possibilità di utilizzo della posta elettronica certificata per il deposito degli atti penali, una “opzione” di necessità nel periodo della emergenza sanitaria, connotata dalla impossibilità di accesso ai palazzi di giustizia, e che, in buona parte ha “segnato” il primo approccio al processo penale telematico.

Altra straordinaria occasione è costituita dal disegno riformatore che ha coinvolto – nel contesto del piano *Next Generation EU*, sia il processo civile sia il processo penale.

Le consistenti incertezze interpretative nascenti dalle c.d. Riforme Cartabia hanno dato nuova linfa ai lavori degli Osservatori locali e creato la base per la condivisione di linee guida interpretative sulla gestione dell'udienza e sui principali problemi esegetici.

L'utilità di una tale modalità di lavoro è stata sottolineata e promossa dal Consiglio Nazionale Forense nel documento «*Per un sistema giustizia a servizio della persona. La proposta del CNF per il Piano nazionale di ripresa e resilienza*» del dicembre 2021. La proposta ivi articolata era finalizzata al recupero di efficienza e qualità del servizio giustizia attraverso tre coordinate es-

senziale strettamente interconnesse ossia quelle della razionalizzazione e semplificazione, dell'investimento nell'organizzazione della giustizia, dell'implementazione delle professionalità di alto livello e delle competenze specifiche degli operatori del settore. Nella sezione dedicata all'organizzazione si è, pertanto, dedicato apposito spazio agli strumenti di *soft law* condivisi indicando come linee strategiche per un reale recupero di efficienza e qualità l'implementazione di: a) osservatori permanenti per l'elaborazione delle c.d. "buone prassi" gestionali degli uffici giudiziari, quali presupposti (insieme alle previsioni di legge) per la elaborazione di piani di verifica periodici del funzionamento degli stessi e delle prestazioni della dirigenza; b) Protocolli e strumenti di concertazione tra i diversi attori, interni ed esterni al circuito giudiziario al fine di promuovere di realizzare esempi virtuosi di cooperazione con il territorio, anche al fine di promuovere l'utilizzo di diverse forme di tutela per rispondere al bisogno di giustizia del cittadino, del consumatore, dell'operatore economico.

2. Le attenzioni necessarie

Gli strumenti di *soft law* – pur nell'inevitabile utilità – presentano tuttavia profili di criticità che non vanno sottovalutati e che richiedono un'attenzione particolare. Il discorso finora condotto si è volutamente soffermato maggiormente sui protocolli relativi al processo per due sostanziali ragioni. Da un lato perché in questa materia si avverte con più evidenza l'utilità di linee concordate tanto sulle misure di carattere tecnico-organizzativo quanto su questioni di carattere tecnico-interpretativo. Non a caso, fin dalla prima metà degli anni Novanta sono nati gli *Osservatori per la giustizia civile*, quale luogo permanente di riflessione tra gli operatori del diritto, su tematiche di ordine processuale, i cui lavori sono spesso confluiti in protocolli, anche nazionali, che raccoglievano l'esperienza e i risultati del confronto ivi maturati.

D'altro lato, poiché la materia del processo è il punto di osservazione privilegiato per far emergere la delicatezza dell'integrazione della disciplina normativa con strumenti estranei al sistema delle fonti.

Com'è noto le norme processuali sono di esclusiva competenza statale proprio per assicurarne l'omogeneità sull'intero territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. 1, Cost.). La riserva di competenza statale è accompagnata dalla riserva di legge prevista dall'art. 111 Cost. che impone che il "giusto processo" sia quello regolato dalla legge, ciò in quanto il principio di eguaglianza dei cittadini innanzi alla legge impone non soltanto che la legge applicata sia la

stessa ma che siano le stesse le “regole del gioco”⁴. Il processo, in buona sostanza, non può divenire “cosa di campanile” o, che è lo stesso, di circoscrizione giudiziaria. È questo il maggior rischio sotteso ai protocolli e alle linee guida a contenuto interpretativo⁵.

Occorre allora – per non vanificare l'utilità del metodo e del risultato – provare ad operare distinzioni e affrontare in maniera differente gli strumenti di *soft law* a seconda che incidano su profili gestionali e organizzativi ovvero sul piano della norma processuale vera e propria.

Il terreno principe delle linee guide concordate e delle raccolte di prassi deve essere oggetto di attenzione. Si pensi alla programmazione delle udienze secondo orari predeterminati dapprima oggetto dei decreti presidenziali previsti dalla legislazione emergenziale e poi opportunamente conservati e veicolati nei protocolli concordati con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati. Indipendentemente dalla necessità di contenimento del contagio, misure di tal sorta appaiono in grado di restituire all'udienza, e con essa alla funzione giurisdizionale, una dignità da troppo tempo perduta «liberandola da penosi assembramenti, interminabili attese e frettolose trattazioni»⁶. Analogamente a dirsi per i protocolli relativi ai depositi degli atti o per gli accessi agli uffici di cancelleria, per taluni aspetti del processo telematico e così via.

In quest'ambito che i protocolli e le intese vengano raggiunti a livello locale non è soltanto normale, ma finanche auspicabile, nascendo e atagliandosi le prassi e gli intendimenti comuni alle specifiche realtà territoriali.

Altra cosa sono, invece, le linee guida e i Protocolli che incidono sull'interpretazione della legge processuale. In questo contesto occorre procedere con maggiore prudenza. La concertazione locale non dovrebbe, infatti, spingersi oltre il compito di censire e discutere prassi registrate, evidenziando la necessità di diffondere e incentivare quelle virtuose ed impedire il consolidamento di quelle scarsamente funzionali o addirittura viziate.

⁴ Cfr. G. COSTANTINO-F. TRAPPELLA, *Brevissimo viaggio nel “soft-law” processuale, ovvero il giudizio penale al tempo dei protocolli*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 4013 ss.; A. PROCACCINI, *Between a rock and a hard place. La faticosa “digitalizzazione” del processo penale tra fonti tradizionali e soft law*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 1432; A. BRIGUGLIO, *Le prassi processuali*, in *Il Processo*, 2022, p. 699 ss.; S. IZZO, *Il giudizio a cognizione piena innanzi al Tribunale*, in *Quest. Giust.*, 2023, p. 66.

⁵ Cfr. F. PICARDI, *La giustizia nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Il diritto vivente. L'Emergenza Covid: le risposte della giustizia*, p. 75, disponibile all'indirizzo <https://www.magistraturaindipendente.it>, di fronte al sistema delle regole processuali relative alla trattazione delle cause civili affidato ai decreti presidenziali, ha paventato altresì la violazione del «precetto di cui all'art. 101, comma 2, Cost., ai sensi del quale “i giudici sono soggetti soltanto alla legge”».

⁶ Così quasi testualmente U. COREA, *Il diritto di difesa e di accesso alla giustizia civile ai tempi (e oltre) l'emergenza sanitaria*, in www.judicium.it, § 3.

In materia processuale, dunque, il ruolo del Protocollo non può che essere quello di conferire la forza della condivisione e della pubblicità alle buone prassi, regole “non scritte” per definizione, che in tal modo assumono una rilevanza giuridica – ancorché non vincolante – secondo un modello organizzativo di tipo orizzontale in base al quale i destinatari della norma sono anche gli stessi che prendono parte alla sua concertazione e alla stessa redazione⁷.

Il principio di stretta legalità cui che informa la legislazione processuale nonché l’attribuzione alla sola Corte di Cassazione della funzione nomofilattica portano ad osservare un atteggiamento di forte perplessità rispetto a Protocolli che riguardino invece l’interpretazione della norma di rito, specie in presenza di discipline nuove – troppo spesso lacunose o contraddittorie. Il meritorio sforzo di far chiarezza, infatti, non può certamente spingersi a suggerire interpretazioni correttive, *praeter legem* o integrative del tessuto normativo di rango primario. La buona fede che di certo caratterizza questi tentativi – abbastanza frequenti in occasione di riforme legislative di forte impatto – oltre ad agevolare una inammissibile parcellizzazione dell’interpretazione della legge nazionale – sottrae preziose energie all’operazione che veramente si rende auspicabile in questi casi, ovvero alla condivisione di proposte di modifica legislativa delle disposizioni avvertite – dalla Magistratura e dalla Avvocatura – come maggiormente critiche e che necessitano pertanto di correttivi.

Nel settore della norma processuale “pura” rimane comunque aperto uno spazio per la condivisione di soluzioni da proporre e veicolare agli operatori, ma è quello che si insinua nell’attuazione – e non già nell’interpretazione *tout court* – della medesima. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle linee guida sulla audizione dei minori o dei richiedenti asilo, alla redazione degli atti processuali relativi al contenzioso seriale e così via.

La vocazione generale di questo tipo di intese consiglia l’adozione dei relativi protocolli a livello nazionale, anche mediante l’elaborazione di intese cornice, sulle quali innestare successivi accordi territoriali tra uffici Giudiziari e Consigli dell’Ordine degli Avvocati.

Elaborare proposte condivise anche composte di direttive pratiche – quali ad esempio la predisposizione di un indice del fascicolo di parte *standard*, di una struttura degli atti di parte e dei provvedimenti del magistrato omogenea e così via che contengano soluzioni operative ma anche impegni reciproci capaci di determinare una nuova cultura processuale, è attività meritoria da agevolare quanto più possibile.

⁷ Cfr. C. MANCUSO, *La giustizia di fronte all’emergenza: il rinnovato ruolo del soft law*, in www.judicium.it.

3. Il consenso come *enforcement*

Per intrinseca natura i protocolli e tutti gli strumenti di autoregolamentazione condivisi non sono cogenti, in ragione della mancanza di sanzioni dirette. L'endemica "debolezza" strutturale, tuttavia, affonda su un elemento, anch'esso strutturale, di forza. La logica consensuale su cui si fondano i protocolli, infatti, tende ad assicurare e può garantire un maggiore rispetto della regola, elevando il consenso ad elemento produttivo di previsioni che non mirano a sostituire il dato normativo, né a derogarlo, bensì ad affiancarlo con precetti ad efficacia meramente persuasiva. funzionali a garantire la migliore e più uniforme applicazione possibile alla norma processuale.

Affinché questo si realizzi, occorre che sussistano due condizioni fondamentali. *A monte*, il processo che conduce alla sottoscrizione del Protocollo deve essere genuinamente condiviso e partecipato. *A valle* lo strumento condiviso deve essere rispettato alla stessa maniera e con le medesime conseguenze tanto dai Magistrati, quanto dagli Avvocati.

In buona sostanza soltanto una collaborazione leale e paritaria permette di apprezzare l'utilità e l'opportunità di strumenti "isonomici" come quelli in parola.

Là dove si giungesse ad un tale risultato anche il profilo delle "sanzioni" diverrebbe marginale⁸.

Il difetto di cogenza, dunque, pur rappresentando un limite costituisce anche il vero punto di forza: la regola se realmente non imposta, non subita bensì concordata e condivisa ha maggiori possibilità di essere rispettata.

La condivisione dei protocolli e delle intese, pertanto, da parte dell'«ordinamento giuridico» che le ha elaborate costituisce, dunque, uno strumento di crescita anche culturale degli attori della giurisdizione e può giovare dell'impegno di ciascun «consociato» chiamato ad osservarle e farle osservare.

L'impegno dell'Avvocatura non può che essere in questo senso.

4. La collaborazione della magistratura nella giurisdizione disciplinare degli avvocati

Il rapporto di collaborazione fra avvocatura e magistratura trova necessaria declinazione anche nei rapporti di natura istituzionale e, per quanto di interesse ai fini del tema oggetto di approfondimento, nella parte normativa del nuo-

⁸ Su questo piano, tuttavia, potrebbe ragionarsi – anche in questo caso insieme – su reazioni sul piano disciplinare. Ci si potrebbe spingere cioè al punto di riflettere su una reciproca attenzione – tanto da parte della magistratura quanto da parte dell'avvocatura – alla valutazione disciplinare del comportamento di quanti disattendano le direttive autoimpostesi.

vo ordinamento professionale che, nell'ambito della struttura del procedimento disciplinare avente ad oggetto fatti di rilevanza penale, evidenzia la peculiarità di taluni obblighi comunicativi della autorità giudiziaria verso i Consigli degli Ordini territoriali, che rappresentano condizione imprescindibile della stessa iniziativa disciplinare.

L'art. 51, comma 3, legge 31 dicembre 2012, n. 24, prevede che l'autorità giudiziaria comunichi al Consiglio dell'Ordine competente quando nei confronti di un iscritto: a) è esercitata l'azione penale; b) è disposta l'applicazione di misure cautelari o di sicurezza; c) sono effettuati perquisizioni o sequestri; d) sono emesse sentenze che definiscono il grado di giudizio.

In particolare, la notizia relativa all'esercizio dell'azione penale rappresenta un passaggio necessario affinché l'organismo della disciplina possa dare avvio al procedimento e agli incumbenti di sua competenza. La norma non sempre viene rispettata dai soggetti che ne sono destinatari, e sovente il Consiglio di Disciplina viene a conoscere casualmente della esistenza di un procedimento penale avente ad oggetto fatti di reato di natura dolosa, che quindi assumono rilievo anche nella sede disciplinare.

In questo specifico ambito il rispetto degli obblighi di comunicazione da parte della autorità giudiziaria, requirente o giudicante, si pone in termini di essenzialità ai fini della stessa instaurazione del procedimento disciplinare e della sua "sopravvivenza".

Infatti, il nuovo ordinamento professionale, introdotto dalla legge n. 247/2012, a differenza di quello previgente, ha affermato il principio della autonomia del procedimento disciplinare rispetto al giudizio penale, che "si svolge ed è definito con procedure e con valutazioni autonome rispetto al processo penale avente ad oggetto i medesimi fatti" (art. 54, comma 1, legge n. 247/2012).

Nel previgente ordinamento, al contrario, il rapporto fra giudizio penale e giudizio disciplinare era regolato dal principio della pregiudizialità penale, per cui il procedimento disciplinare era sospeso, unitamente al corso della prescrizione, fino al passaggio in giudicato della sentenza penale.

Alla luce del diverso principio e della nuova norma sulla prescrizione della azione disciplinare che, analogamente a quella relativa alla azione penale, che ha fissato un termine invalicabile della prescrizione massima⁹, appare eviden-

⁹ Art. 56, legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante "Prescrizione della azione disciplinare": "1. L'azione disciplinare si prescrive nel termine di sei anni dal fatto. ... 3. Il termine della prescrizione è interrotto con la comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito. Il termine è interrotto anche dalla notifica della decisione del consiglio distrettuale di disciplina e della sentenza pronunciata dal CNF sul ricorso. Da ogni interruzione decorre un nuovo termine della durata di cinque anni. Se gli atti interruttivi sono più di uno la prescrizione decorre dall'ultimo di essi ma in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato di oltre un quarto".

te come il ritardo nelle comunicazioni sopra richiamate possa comportare a sua volta il tardivo intervento dell'organismo disciplinare e di conseguenza il rischio di perenzione della stessa azione disciplinare in ragione del decorso del termine di prescrizione.

Gli ambiti di "connessione" fra il procedimento penale e il giudizio disciplinare riguardano anche la tematica della sospensione cautelare dall'esercizio della professione, misura amministrativa che interviene a margine del procedimento disciplinare quando l'avvocato sia stato colpito da ordinanza applicativa di misura cautelare detentiva o interdittiva irrogata in sede penale ovvero condannato, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dall'art. art. 60, comma 1, legge n. 247/2012¹⁰.

In questo specifico ambito la interdipendenza della misura con taluni esiti del procedimento penale è ancora più stringente condizionando le richiamate determinazioni nel processo penale, la stessa possibilità di applicazione della misura.

Anche in questo caso pertanto è opportuno richiamare l'attenzione della magistratura alle comunicazioni riguardanti i procedimenti penali aventi ad oggetto reati dolosi iscritti a carico di esercenti la professione forense, al fine di garantire il corretto e tempestivo esercizio della giurisdizione disciplinare, in un ambito particolarmente sensibili per la conservazione del prestigio della classe forense, evidentemente pregiudicato dallo *strepitus fori* che determinato dalla notizia della imposizione cautelare in danno del professionista.

5. La sfida della formazione comune a garanzia della qualità del servizio giustizia

Il tema della formazione comune di avvocati e magistrati è certamente di interesse fondamentale in quanto inevitabilmente concorre a determinare la qualità e la efficienza del servizio giustizia.

La materia è tuttavia ancora oggi sottovalutata, laddove la attenzione verso una cultura comune della giurisdizione non è stata adeguatamente valutata dal legislatore.

¹⁰“La sospensione cautelare dall'esercizio della professione o dal tirocinio può essere deliberata dal consiglio distrettuale di disciplina competente per il procedimento, previa audizione, nei seguenti casi: applicazione di misura cautelare detentiva o interdittiva irrogata in sede penale e non impugnata o confermata in sede di riesame o di appello; pena accessoria di cui all'articolo 35 del codice penale, anche se è stata disposta la sospensione condizionale della pena, irrogata con la sentenza penale di primo grado; applicazione di misura di sicurezza detentiva; condanna in primo grado per i reati previsti negli articoli 372, 374, 377, 378, 381, 640 e 646 del codice penale, se commessi nell'ambito dell'esercizio della professione o del tirocinio, 244, 648-bis e 648-ter del medesimo codice; condanna a pena detentiva non inferiore a tre anni”.

L'idea della cultura comune presuppone non solo la condivisione di conoscenze e di linguaggio, ma è necessario declinare il principio anche in ambiti fondamentali delle rispettive professioni, come ad esempio la redazione degli atti dei provvedimenti decisori che, soprattutto oggi, a fronte delle recenti riforme del processo civile e del processo penale, devono necessariamente “dialogare” al fine di garantire un prodotto che sia rispettoso dei parametri di autosufficienza sia con riferimento agli atti di parte che dei provvedimenti, realizzando così un “prodotto” che sia in grado di soddisfare le esigenze di giustizia dei cittadini anche in termini di celerità della risposta.

La richiamata esigenza si pone del resto in linea con le novità introdotte dalla riforma Cartabia che estende al processo civile il principio già conosciuto nel processo amministrativo, per cui gli atti del giudice e delle parti devono rispettare i requisiti di chiarezza e sintesi¹¹.

Nell'ambito del processo penale la legge 27 settembre 2021, n. 134 (c.d. “riforma Cartabia”) si propone analogamente di raggiungere una serie di obiettivi, primo fra i quali quello di accelerare i tempi del processo penale al fine di garantire la ragionevole durata dello stesso.

La delega prevista dal richiamato testo normativo ha trovato specifica attuazione nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150. In attuazione della direttiva di cui alla lett. i) del comma 13 dell'art. 1 della legge 27 settembre 2021, n. 134, nell'art. 581 c.p.p. è stato inserito il comma 1 *bis*, a mente del quale “l'appello è inammissibile per mancanza di specificità dei motivi, quando, per ogni richiesta, non sono enunciati in forma puntuale ed esplicita i rilievi critici in relazione alle ragioni di fatto e di diritto espresse nel provvedimento impugnato, con riferimento ai capi e punti della decisione ai quali si riferisce la impugnazione”.

Come è noto peraltro, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite “Galtelli”¹², la giurisprudenza di legittimità si è consolidata nella affermazione del principio in base al quale l'appello, al pari del ricorso per cassazione, è inammissibile per difetto di specificità dei motivi quando non risultano espressamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della decisione impugnata, fermo restando che tale onere di specificità, a carico dell'impugnante è direttamente proporzionale alla specificità con cui le predette ragioni sono state esposte nel provvedimento impugnato.

¹¹ Art. 121 c.p.c., così come modificato dal d.lgs. n. 148/2022 recante “Chiarezza e sinteticità degli atti”: “Gli atti del processo per i quali la legge non richiede forme determinate possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento del loro scopo. **Tutti gli atti del processo sono redatti in modo chiaro e sintetico**”.

¹² Cass. Pen., sez. un., 27 ottobre 2016, n. 8825/17, imp. Galtelli.

I richiamati disposti normativi rafforzano la necessità di una formazione comune che non si limiti alla organizzazione di eventi formativi rivolti ad una platea composta da avvocati e magistrati, ma che consenta l'acquisizione di un linguaggio comune che deve inevitabilmente confrontarsi non solo nella sede redazionale ora sinteticamente evidenziata, ma che, compatibilmente con la diversità dei ruoli all'interno della giurisdizione, possa estendersi allo stesso modello selettivo delle rispettive categorie.

Del resto, già esistono alcune iniziative normative che hanno stabilito utili connessioni tra le due professioni proprio nella fase della formazione primaria. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, all'art. 41 della legge n. 247/2012 di riforma dell'ordinamento professionale che prevede che il tirocinio dei praticanti avvocati possa essere svolto per un anno presso un ufficio giudiziario.

L'idea della formazione comune consente un ulteriore spunto di riflessione relativamente a quegli ambiti ove si rende necessaria, a tutela di determinati diritti, una doverosa sinergia fra la deontologia dei magistrati e quella degli avvocati.

Basti pensare ai principi recepiti dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188 di (parziale) recepimento della Direttiva UE 2016/343 che ha introdotto le disposizioni normative necessarie ad assicurare la conformità della disciplina interna alle indicazioni euro – unitarie in tema di presunzione di innocenza, colmando le lacune esistenti e prevedendo misure apposite per garantire che la persona indagata o imputata non sia pubblicamente presentata come colpevole da autorità pubbliche o giudiziarie prima della decisione sulla sua responsabilità.

È evidente che lo scopo di tutela sotteso ai precetti normativi sopra evidenziati non può non evidenziare specularmente i doveri deontologici degli avvocati nei rapporti con la stampa.

Gli artt. 18 e 57 del Codice Deontologico Forense impongono infatti all'avvocato di rapportarsi con gli organi di informazione ispirandosi a criteri di equilibrio e misura, nel rispetto dei doveri di discrezione e riservatezza; in particolare l'esercente la professione forense, con il consenso della parte assistita, e nell'esclusivo interesse di quest'ultima, potrà fornire agli organi di informazione notizie solo se non coperte dal segreto di indagine.

È evidente la "prossimità" degli obblighi gravanti sulla magistratura con i doveri deontologici riferibili agli avvocati.

Il recupero di una prospettiva effettivamente condivisa fra i soggetti della giurisdizione è una sfida non semplice ma irrinunciabile se si vuole perseguire l'obiettivo di superare la divaricazione tra la magistratura e l'avvocatura, a volte foriera di equivoci anche sullo stesso ruolo delle rispettive categorie all'interno della giurisdizione.

Una divaricazione che può essere determinata anche dai diversi modelli di selezione che a volte impediscono di riconoscersi come momenti comuni, seppur distinti, dello stesso contesto funzionale e, prima ancora, culturale, nell'ambito di una delicatissima attività quale è quella di garantire la tutela e l'attuazione dei diritti.

Capitolo V

Comunicazione e opinione pubblica

Guida pratica per la comunicazione dei magistrati

Edmondo Bruti Liberati e Raffaella Calandra

Sommario: Parte I. **Comunicare sulla giustizia.** – 1. Premessa. – 2. Questa guida non vuole dettare regole, ma proporre un aiuto pratico. – 3. Dalla pubblicità dei processi al dovere di comunicare. – 4. Dalle Linee guida 2018 del Csm a una “guida pratica”. – Parte II. **L’organizzazione della comunicazione.** – 1. I primi passi del nuovo dirigente di un ufficio giudiziario. – 1.1. Mailing list. – 1.2. Rassegna stampa. – 1.3. Archivio comunicati stampa. – 2. I luoghi della comunicazione. – 3. Gli spazi delle conferenze stampa. – 4. Il primo incontro con la stampa. – 5. I giornalisti devono essere tutti uguali. – 6. La comunicazione tra istituzioni. – 7. I tempi della comunicazione. – 8. Quando e cosa comunicare? – 9. Gli strumenti della comunicazione. – 9.1. Comunicato o conferenza stampa. – 9.2. Comunicato stampa: quando e come scriverlo. – 9.3. La conferenza stampa. – 9.4. Come preparare una conferenza stampa. – 10. Interviste. – 10.1. Interviste per la carta stampata. – 10.2. Intervista, come? Di persona, scritta, per telefono o con video chiamata? – 10.3. Interviste video e audio. – 11. Dichiarazioni “volanti”. – 12. Dichiarazioni sul luogo di gravi eventi. – 13. Talk show. – 14. La comunicazione su critiche e attacchi a magistrati. – Conclusione.

“La magistratura non deve rispondere alla pubblica opinione perché è soggetta soltanto alla legge. Quel che è, invece, doverosa è la trasparenza del suo agire. Questa può essere assicurata da un’adeguata comunicazione istituzionale che risponde in modo equilibrato alle esigenze di informazione e conoscenza – legittima e doverosa – da parte della società. [...] È, pertanto, auspicabile che si prosegua in questa direzione, utile ad evitare rischiose sovraesposizione che rischiano, anche per una comunicazione spesso purtroppo frettolosa e superficiale, di minare il prestigio della funzione giudiziaria”.

Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, discorso di saluto ai magistrati in tirocinio 23 luglio 2018

“Fate attenzione a non cedere a ‘esposizione mediatiche’ o a sentirvi investiti di missioni improprie ed esorbitanti oppure ancora a indulgere ad atteggiamenti impropriamente protagonisti e personalistici che possono offuscare e mettere in discussione la imparzialità dei singoli magistrati, (...) della magistratura in generale”.

Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, discorso di saluto ai magistrati in tirocinio 27 aprile 2010

“Trasparenza e comprensibilità della giurisdizione non confliggono con il carattere riservato, talora segreto, della funzione. Esse, correttamente interpretate, aumentano la fiducia dei cittadini nella giustizia e nello Stato di diritto, rafforzano l’indipendenza della magistratura e, più in generale, l’autorevolezza delle Istituzioni”.

Consiglio Superiore della Magistratura. “Linee-guida per l’organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale”. Delibera 11 luglio 2018.

Parte I. Comunicare sulla giustizia

1. Premessa

Comunicare la giustizia. Quando? In che modo? E soprattutto, con quali parole?

In attesa che gli stessi quesiti siano riproposti – con molti più interrogativi – a proposito dell’intelligenza artificiale, anche i magistrati non possono non porsi queste domande. Chiamati sempre più a confrontarsi con le esigenze della comunicazione, nel rispetto delle norme che la regolano e dei principi costituzionali che la tutelano.

Parliamone, dunque, ma come? Il punto di partenza è un dato di fatto: nonostante la crescente e meritoria attenzione della Scuola Superiore della Magistratura al tema della comunicazione, i magistrati non hanno competenze specifiche. Qualcuno le ha sviluppate con l’esperienza; qualche altro le ha studiate per interesse personale, i più fanno del loro meglio. Nonostante ciò, a tutti può capitare di trovarsi sottoposti ad una forte pressione mediatica, senza preavviso e senza filtri, con il pericolo di imparare a proprie spese che vi è sempre il rischio di una comunicazione “frettolosa e superficiale”, per dirla col Presidente della Repubblica. E allora?

Farsi correttamente comprendere è onere di chi parla, soprattutto per chi ha degli obblighi nei confronti dell’opinione pubblica e soprattutto per chi ha a che fare con vicende delicate, in cui molteplici sono i diritti da tutelare, le parti da rispettare e le norme a cui attenersi. D’altra parte, è ormai assodato come anche ciò che è tecnicamente inappuntabile può diventare profondamente sbagliato, se detto in modo sbagliato. Vale quindi anche in questo caso il vecchio adagio: “Le parole sono importanti”. Ma come imparare ad usarle?

2. Questa guida non vuole dettare regole, ma proporre un aiuto pratico

Comunicare è una professione e in quanto tale non si dovrebbe improvvisare. Eppure, di fatto, è ciò che succede nella comunicazione istituzionale

degli uffici giudiziari: diversi magistrati hanno potuto frequentare specifici corsi della Scuola, ma la loro formazione resta comunque diversa. Così possono ritrovarsi catapultati all'improvviso al centro del cosiddetto "circo mediatico", stretti tra il dovere di informare la collettività attraverso i media, nel rispetto delle parti e delle norme di legge, e l'assenza di una figura professionale che li supporti. In Paesi molto vicini all'Italia e con sistemi giudiziari simili, come la Francia, esiste un responsabile comunicazione, che adeguatamente formato può essere un utile tramite tra le istanze dei giornalisti e le esigenze dell'Ufficio Giudiziario, affiancando il Presidente del Tribunale, il Procuratore della Repubblica, il Presidente della Corte d'Appello o il Procuratore Generale. In Italia, questo sembra essere uno scenario ancora lontano, con diverse difficoltà oggettive di attuazione e non pochi critici. Altrettante numerose e valide sono però anche le ragioni di chi, sia nel mondo della magistratura che della stampa, è favorevole alla prospettiva di introdurre un addetto alla comunicazione nei Palazzi di giustizia. E se fosse maturo il tempo perché magistrati, avvocati, giornalisti, docenti universitari cominciassero almeno a parlarne senza pregiudizi? Nella consapevolezza che ogni innovazione richiede innanzitutto un percorso culturale per essere metabolizzata?

In presenza di un referente stampa cambierebbero le riflessioni articolate in queste pagine. Ma la realtà per ora è diversa. Per ora ai capi degli Uffici giudiziari – o ai loro eventuali delegati nei rapporti con i media, come vuole la legge – tocca ancora in sostanza "arrangiarsi". Per loro e per ogni magistrato chiamato a confrontarsi con la comunicazione istituzionale, questa guida potrebbe essere un aiuto pratico e concreto, di sicuro non esaustivo, nato dall'esperienza sul campo di una giornalista e di un magistrato. Rivolta ai magistrati, consapevole delle istanze degli avvocati, ma attenta anche al punto di vista dei cronisti.

Questa non è una trattazione organica su come comunicare la giustizia.

Non si affronta il tema, pur importante, della comunicazione interna né dei siti degli Uffici giudiziari o dei Bilanci di Responsabilità Sociale, richiamati solo per le connessioni con questa guida che non tocca neppure, se non di riflesso, il complesso capitolo dei social media: in Italia, al contrario di altri Paesi, i social media non sono frequentati nella comunicazione istituzionale dei magistrati, ma il tema di recente è stato sollevato al Consiglio superiore della magistratura.

Questa vuole essere più che altro una sorta di "cassetta degli attrezzi" a cui attingere in caso di necessità. Perché l'insegnamento socratico di "sapere di non sapere" resta valido in ogni tempo e per ogni disciplina.

3. Dalla pubblicità dei processi al dovere di comunicare¹

“Pubblici siano i giudizi e pubbliche le prove del reato”. Già Cesare Beccaria² nel 1764 nel suo *Dei delitti e delle pene* invoca una sorta di controllo sociale sui processi perché il segreto è “il più forte scudo della tirannia”, scrive.

La storia dell’evoluzione democratica del processo penale è quella della lotta contro il segreto in favore della pubblicità³. Nell’epoca delle colonne infami – come quella che sorgeva davanti a Castel Capuano, ora sede napoletana della Scuola Superiore della Magistratura – della tradizione inquisitoria si ricerca e si accerta la “verità” fuori del contraddittorio e fuori del controllo pubblico. La pubblicità non ha funzione di controllo, ma di messaggio sociale sulla esemplarità della pena e della pronuncia della condanna. L’istruttoria è rigorosamente segreta mentre la condanna a morte o a pena corporale è eseguita in pubblico: lo “splendore dei supplizi” per usare l’espressione di Michel Foucault⁴.

Pochi anni dopo Beccaria, nel 1776 il filosofo Jeremy Bentham parla della pubblicità come “l’essenza della giustizia [...] Pone il giudice stesso, mentre giudica, sotto giudizio. [...] Dove non c’è pubblicità non c’è giustizia”⁵. Il passo ulteriore sulla valenza democratica della comunicazione sulla giustizia lo compie Alexander Hamilton agli albori del costituzionalismo americano, quando nel 1787 considera l’informazione sul funzionamento del sistema giustizia un fattore di fiducia verso le istituzioni democratiche: “Ciò [...] contribuisce più di ogni altra circostanza ad indurre nella coscienza del popolo affezione, stima e reverenza nei confronti delle istituzioni”⁶.

Alla fine del XVIII secolo, dunque, in un contesto culturale che unisce le due sponde dell’Atlantico, sono già poste le questioni fondamentali relative al delicato rapporto tra informazione e amministrazione della giustizia.

Con un balzo di due secoli, nel 1950, la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, firmata a Roma, dedica alla libertà d’espressione l’art. 10 e ne fissa anche i limiti:

¹ Per una più ampia trattazione di questa tematica vedi E. BRUTI LIBERATI, *Delitti in prima pagina. La giustizia della società dell’informazione*, Raffaello Cortina, Milano, 2022.

² G. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, §§ XIV e XV.

³ G. GIOSTRA, *Processo penale informazione*, 2^a ed., Giuffrè, Milano, 1989, p. 13 ss.

⁴ Vedi M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. La nascita della prigione*, trad. it. Einaudi, Torino, 1976.

⁵ J. BENTHAM, *Draught for the organization of judicial establishments, compared with that of the National Assembly*, 1776, *The Works of Jeremy Bentham* (ed. J. Bowring) Edinburgh, 1843, vol. IV, 316. Traduzione nostra dal testo originale.

⁶ ALEXANDER HAMILTON (PUBLIUS), *The Federalist papers*, n. 17, 105-108, 5 dicembre 1787. Traduzione nostra dal testo originale.

“L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all’integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”.

Resta come premessa la consapevolezza che vi è sempre una fase iniziale delle indagini inevitabilmente riservata e che comunque la libertà di informazione e di critica deve sempre misurarsi con altri valori non meno rilevanti, quali la presunzione di innocenza, la tutela della privacy e la garanzia del regolare svolgimento del processo.

Porta la data dell’aprile 1979, invece, la prima sentenza della Corte Europea dei diritti dell’uomo a tutela del diritto di cronaca giudiziaria (Corte Edu 26 aprile 1979 n. 6538/74, *Sunday Times c. United Kingdom*, § 65):

“La libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica; (...) Questi principi assumono un’importanza particolare per la stampa e si applicano anche all’ambito dell’amministrazione della giustizia, la quale serve gli interessi dell’intera collettività e richiede la cooperazione di un pubblico informato. L’idea che i tribunali non possano funzionare nel vuoto è in generale condivisa. Il loro compito è quello di decidere le controversie ma questo non comporta che esse non possano prima dar luogo a dibattiti in altre sedi, sia sulle riviste specializzate, sulla grande stampa o tra il pubblico in generale. Inoltre, se i mezzi di comunicazione non devono superare i limiti stabiliti per la corretta amministrazione della giustizia è loro compito comunicare informazioni e idee sulle questioni di cui si occupano i tribunali, così come su quelle relative ad altri settori di pubblico interesse. I media hanno il compito di fornire tali informazioni e idee; il pubblico ha il diritto a riceverle”⁷.

La pronuncia impugnata era quella della *House of Lord* del 1973 con la quale era stata vietata la pubblicazione di un articolo che avrebbe potuto interferire in una controversia civile sul risarcimento dei danni gravi ai neonati provocati in tutta Europa dal farmaco talidomide. Dopo la sentenza *Sunday Times*, in Inghilterra è stato adottato il *Contempt of Court Act*, che ha ridotto sensibilmente le restrizioni a favore dell’informazione sui procedimenti giudiziari. Nelle successive sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, diverrà poi ricorrente la definizione della stampa come “cane da guardia della democrazia”.

Nella società dell’informazione, la giustizia non può sottrarsi al dovere di

⁷ Sentenza Corte Edu 26 aprile 1979, n. 6538/74, *Sunday Times c. United Kingdom*, § 65.

comunicare e tanto i pubblici ministeri quanto i giudici devono confrontarsi con le critiche che possono essere mosse alle loro decisioni. Come già Hamilton sosteneva, riuscire a farsi comprendere e diffondere una conoscenza del complessivo sistema giudiziario stimola fiducia nell'istituzione. Un insegnamento ancor più prezioso oggi, quando la giustizia è chiamata a confrontarsi con nuovi diritti e questioni complesse, talvolta anche prima del legislatore. E singole decisioni finiscono per animare il dibattito. Obiettivo di una corretta comunicazione è “rendere conto” delle proprie scelte, non cercare il consenso; è far comprendere le proprie decisioni, alimentando – attraverso la trasparenza – un circuito di fiducia con i cittadini.

La centralità di una corretta informazione sulla giustizia è stata sempre più oggetto di particolare attenzione da parte degli organismi del Consiglio d'Europa. “Il dovere di rendere conto alla collettività è divenuto sempre più importante nella vita pubblica. [...] Questa responsabilità è vitale per il potere giudiziario tanto quanto per gli altri poteri dello Stato, poiché tutti sono al servizio dei cittadini”, si legge nel parere su “Il ruolo del sistema giudiziario e i rapporti con gli altri poteri dello Stato in una democrazia moderna” del Consiglio Consultivo dei giudici europei.

“Il potere giudiziario deve rendere conto agli altri poteri dello Stato e alla società nel suo insieme dell'uso che fa del suo potere, della sua autorità e della sua indipendenza. [...] I giudici devono motivare le loro decisioni, che devono essere agevolmente comprensibili. [...] Il dialogo con il pubblico, direttamente o attraverso i media, è di importanza capitale per far conoscere il diritto ai cittadini e accrescere la loro fiducia nel potere giudiziario”⁸.

Dunque, il dovere di “rendere conto” e di farsi comprendere. Una notazione linguistica. La versione ufficiale dei documenti del Consiglio d'Europa, come noto, è bilingue: francese e inglese. Nel testo francese, una nota invita ad intendere il termine *responsabilité* nell'accezione dell'inglese *accountability*, ossia dovere di “rendere conto”, appunto, di farsi comprendere da parte di chi decide su questioni fondamentali per le persone. Un problema linguistico che si ripropone anche per la lingua italiana.

La “Dichiarazione di Bordeaux” del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) e del Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei (CCPE) fa ancora un passo in più. Dapprima richiama l'interesse della società affinché “i mezzi di comunicazione possano informare il pubblico sul funzionamento del sistema giudiziario” e la necessità di “fornire tali informazioni, rispettando la presunzione di innocenza degli accusati, il diritto ad un giusto processo ed il diritto alla vita privata e familiare di tutti i soggetti del processo”; poi invita

⁸ Parere CCJE n. 18 (2015) § 20, 21, 28, 32.

giudici e pubblici ministeri a “redigere, per ciascuna professione, un codice di buone prassi o delle linee-guida in ordine ai loro rapporti con i mezzi di comunicazione”⁹.

Del diritto del cittadino all’informazione sui procedimenti giudiziari, e bilanciamento di tale diritto con altri non meno essenziali, si occupa la Raccomandazione approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa “Sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità”:

“I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico. Essi devono informarsi sulle aspettative della società nei confronti del sistema giudiziario nonché sulle dottrine in merito al funzionamento dello stesso”¹⁰.

Nella stessa Raccomandazione si sottolinea la necessità che i giudici diano “prova di moderazione nei rapporti con i media”. Un invito concreto e prezioso, da tradurre poi in pratica. Come? Per il Consiglio d’Europa anche attraverso l’ausilio di un “portavoce giudiziario o di servizi stampa e comunicazione sotto la responsabilità dei Tribunali o sotto il controllo dei Consigli superiori della magistratura o di altre autorità indipendenti”. Ma – come già dicevamo – tutto questo in Italia è di là da venire.

4. Dalle Linee guida 2018 del Csm a una “guida pratica”

Questa che avete tra le mani vuole essere una “guida pratica” per una comunicazione rispettosa dei limiti e delle peculiarità della funzione di magistrato, che bilanci il diritto del cittadino ad essere correttamente informato con altri non meno rilevanti, quali la presunzione di innocenza, la tutela della privacy e la garanzia del regolare svolgimento del processo. Vuole essere una sorta di libretto delle istruzioni, per rapportarsi con i mass media, nel solco delle “Linee guida” del Csm e all’interno del quadro normativo vigente.

Quando nel 2018 il Csm decise di tracciare alcune indicazioni sui contatti con la stampa, richiamò i valori della “trasparenza e comprensibilità dell’azione giudiziaria”, “che discendono dal carattere democratico dell’ordinamento e sono correlati ai principi d’indipendenza e autonomia della magistratura nonché a una moderna concezione della responsabilità dei magistrati”.

Principi validi tanto per la magistratura requirente quanto per la giudicante.

⁹ Dichiarazione di Bordeaux del 18 novembre 2009 § 11.

¹⁰ Raccomandazione Rec (2010)12 del 17 novembre 2010 § 19 e 20.

E se la prima è più spesso al centro dell'attenzione mediatica anche la seconda, sia pur in circostanze diverse, può essere chiamata a misurarsi con i meccanismi della comunicazione.

Le “Linee guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale” (delibera Csm 11 luglio 2018) si aprono con queste considerazioni, che è utile riportare in modo ampio:

“La trasparenza e la comprensibilità dell'azione giudiziaria sono valori che discendono dal carattere democratico dell'ordinamento e sono correlati ai principi d'indipendenza e autonomia della magistratura nonché a una moderna concezione della responsabilità dei magistrati. Il Consiglio superiore della magistratura ritiene, pertanto, necessario un intervento in materia di comunicazione istituzionale degli uffici giudiziari e di rapporti tra magistrati e mass media, e non solo per ovviare alle serie criticità che si manifestano in quei rapporti. L'intervento è, infatti, finalizzato a tracciare linee d'indirizzo ispirate dalla convinzione che trasparenza e comprensibilità della giurisdizione non confliggono con il carattere riservato, talora segreto, della funzione. Esse, correttamente interpretate, aumentano la fiducia dei cittadini nella giustizia e nello Stato di diritto, rafforzano l'indipendenza della magistratura e, più in generale, l'autorevolezza delle Istituzioni”.

Per il contributo del Csm – come per queste pagine – i destinatari più diretti sono i dirigenti degli uffici giudiziari, quali responsabili dei diversi aspetti della comunicazione. Questa guida potrebbe comunque risultare utile anche a quanti si trovassero ad intervenire sui media a titolo personale, dovendo avere ben chiaro che anche la voce del singolo magistrato può essere percepita dall'opinione pubblica come espressione della stessa Istituzione. Per questo ancora più importante diventa una corretta comunicazione.

In questa guida, troverete piccoli, speriamo utili, suggerimenti operativi, lasciando sullo sfondo le norme disciplinari e le regole deontologiche. Deve essere comunque richiamato il “Codice etico” dell'Associazione nazionale magistrati, che nell'articolo 6 si occupa dei rapporti con la stampa: nessun canale informativo personale o privilegiato, ad esempio, deve esserci per il magistrato che ritenga di dover fornire notizie, “al fine di garantire – si legge – la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca”.

“Art. 6 – Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa. 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 per ragioni del suo ufficio concernenti l'attività del suo ufficio o conosciute per ragioni di esso 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, dignità e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione.

Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica”.

Il tema dei rapporti tra magistratura e stampa non contraddistingue solo il dibattito italiano, ma da tempo è oggetto anche di plurimi documenti europei, con approcci più o meno pratici (Consiglio d’Europa: Commission Européenne pour l’Efficacité de la Justice, *Guide pour la communication des Tribunaux et des Autorités judiciaires de poursuite pénale avec le public et les média* (CEPEJ (2018)15). A livello di Unione Europea: European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ)/Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ), *Relazione 2017-2018 La fiducia dei cittadini e l’immagine della giustizia*. Tra le guide pratiche offre tuttora spunti utili l’americana National Association for Court Management, *Media Guide*, National Center for State Courts, Williamsburg VA 1994. Di particolare interesse sono i documenti francesi, anche in virtù della vicinanza con la nostra organizzazione giudiziaria (Ministère de la Justice. République Française. *Communication judiciaire et relations presse. Guide pratique pour le magistrats*, 2011-2012; Ecole Nationale de la Magistrature, *La communication interne et externe des juridictions*, a cura di Youssef Badr, 2022). E numerosi spunti di queste guide, in particolare delle ultime due, sono stati ripresi e adattati in questo lavoro destinato ai magistrati italiani.

Preliminare a qualsiasi indicazione pratica – è bene ribadirlo – resta il dovere del rispetto più rigoroso delle garanzie e dei diritti della difesa. Una comunicazione corretta, ancor prima che efficace, non può prescindere dalla fondamentale esigenza del rispetto della dignità di ogni persona coinvolta, a qualsiasi titolo, in una vicenda giudiziaria, oltre che al rispetto del principio costituzionale di presunzione di innocenza.

Una effettiva ed equilibrata comunicazione istituzionale da parte dei magistrati favorisce la conoscenza dei meccanismi giudiziari e valorizza il ruolo fondamentale svolto dall’avvocatura. Una corretta comunicazione diventa, in questo modo, veicolo per avvicinare l’opinione pubblica alle istituzioni e contribuire a consolidarne la fiducia.

Per fare tutto questo, la comunicazione non può essere improvvisata, ma elaborata, coordinata e tradotta nella realtà. Si potrebbe parlare, in modo tecnico, della necessità di una “strategia”, intesa come “elaborazione di un piano di azioni coordinate al servizio di una comunicazione innovativa”, come si legge nella versione francese del ENCJ dell’Unione europea. L’*Ecole Natio-*

nale de la Magistrature, nonché i due documenti citati di ambito Unione Europea (ENCJ) e Consiglio d'Europa (CEPEJ) invitano a “non avere più paura” di ricorrere alla parola strategia, che ha prodotto non pochi equivoci quando è stata utilizzata nelle Linee guida 2018 del Csm.

In questa panoramica sulla comunicazione, non si può ignorare l'esistenza di un altro fattore nel dibattito pubblico relativo a processi penali di forte rilievo mediatico o ad importanti controversie civili, ossia l'attività di specifiche agenzie di comunicazione arruolate da parti del processo.

È ormai diffusa in Italia, anche se non se ne parla, l'attività di agenzie di comunicazione in quella che viene chiamata *Litigation Public Relations*. Le grandi agenzie di comunicazione sono articolate talora con una sezione *Legal and Litigation*; vi sono poi diverse agenzie specializzate nel settore come è agevole reperire consultando un motore di ricerca sul web. Nel primo testo pubblicato in lingua italiana l'obiettivo primario di questa attività viene indicato nella “gestione della reputazione di un singolo o di una organizzazione complessa nel momento in cui la stessa viene minacciata dal coinvolgimento degli attori in una controversia giudiziaria”¹¹. Negli Stati Uniti si usano meno circonlocuzioni e questa attività viene indicata come “gestione del processo di comunicazione in modo da influenzare l'esito della controversia”.

Questa finalità è proclamata già dal titolo di quello è tuttora considerato il testo di riferimento americano: “*In the Court of Public Opinion. Winning Your Case with Public Relations*”¹². In un'ampia postfazione ci si dà carico dell'obiezione di fondo e si replica:

“Non sei preoccupato che il tuo lavoro devii il sistema legale a favore di coloro che sanno come usare i media a loro vantaggio? [...] Io penso il contrario. Usati correttamente i canali dei media possono effettivamente livellare il campo di gioco, eliminando molti dei vantaggi che denaro, ideologia, influenza e classe hanno a lungo esercitato sul nostro sistema legale. [...] La parte con le maggiori risorse di solito vince, mentre il povero, non rappresentato o politicamente marginale di solito perde. Con questa nuova capacità di fare appello a un più ampio pubblico uditorio nell'affrontare questioni legali, le parti di una controversia sono capaci di cortocircuitare molto della tradizionale influenza. Per coloro che ne hanno tradizionalmente beneficiato è qualcosa di allarmante”¹³.

¹¹ S. MARTELLO-R. ZARPELLONI (a cura di), *Litigation PR. Organizzazione del team legale. Rapporti con clienti e media. Danni reputazionali e deontologia forense*, Pacini Giuridica, Pisa, 2017, p. 19.

¹² J.F. HAGGERTY, *In the Court of Public Opinion. Winning Your Case with Public Relations*, Wiley, 2003.

¹³ Ivi p. 237-238. Traduzione nostra.

Si concordi o meno con questa “giustificazione” si deve prendere atto che è bandito ogni infingimento: la definizione del mondo anglosassone, dove peraltro la pratica è nata, sembra ben più realistica. In Italia si insiste nel delimitare l’obiettivo alla “difesa reputazionale”:

“A differenza del contesto anglosassone – dove le Litigation PR perseguono lecitamente lo scopo di ‘influenzare l’esito del procedimento giudiziario’ – nel contesto socio-giuridico italiano, le Litigation PR hanno come riferimento l’evolversi del procedimento giudiziario ma agiscono sulle dinamiche della reputazione e della opinione pubblica, nel rispetto della autonomia e indipendenza degli organi inquirenti e giudicanti”¹⁴.

Una testimonianza sulle pratiche di queste agenzie di comunicazione è stata fornita dal giornalista francese Jean-Baptiste Jaquin, del quotidiano *Le Monde*:

“Come responsabile della rubrica ‘Justice et Libertés publiques’ seguo l’istituzione giustizia, ma non faccio cronaca giudiziaria. Tuttavia, sono regolarmente sollecitato dalle agenzie di comunicazione che mi vogliono spiegare, mi vogliono proporre il loro punto di vista su una questione tecnica, su un aspetto procedurale di un caso che sarà trattato in dibattito prossimamente. [...] L’altro mezzo che permette a questi professionisti di diffondere la loro rappresentazione presso l’opinione pubblica è quello di esperti proposti chiavi in mano ai media. Esperti che vedremo sulle trasmissioni televisive spiegare molto dottamente ad esempio la procedura per la immissione sul mercato di una medicina o il sottile tecnicismo delle imposizioni fiscali sulle operazioni tra filiali di un gruppo internazionale”.

Il giornalista di *Le Monde* riferisce inoltre di quanto avvenuto durante il processo che si è concluso (in primo grado, pende appello) con la condanna dell’ex Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy a tre anni di carcere (di cui due sospesi) per corruzione e traffico di influenza:

“Secondo quello che riferiscono diversi giornalisti che si sono occupati di questo caso, responsabili di queste agenzie erano nell’aula d’udienza durante tutta la durata del processo e discutevano nei momenti di sospensione con i giornalisti per fare il processo alla Procura Nazionale Finanziaria: processo all’inchiesta e infine processo al processo!”¹⁵.

Qui non si tratta, ovviamente, di avviare una sfida di comunicazione, quanto di avere la necessaria consapevolezza dell’esistenza nel dibattito pubblico anche

¹⁴ “A chi servono le Litigation PR?”, scheda a cura di Andrea Sarto, Havas PR, pubblicata su *Diritto 24, Il sole 24ore*, 15 giugno 2016.

¹⁵ J-B. JAQUIN, *Retour sur l’actualité nationale: le parquet national financier et le climat de défiance à l’égard des magistrats du parquet*, in A. TALEB-KARLSSON, V. BOUCHARD (dir.), *Le parquet du XXI siècle*, Dalloz, Paris, 2023, pp. 255 e 256.

di questi attori abituati a muoversi, con discrezione, soprattutto nella fase iniziale delle indagini e poi del processo. D'altra parte, sono proprio questi i momenti in cui si concentra la maggior parte della comunicazione giudiziaria. Basta sfogliare i quotidiani, ascoltare radio e tv per averne conferma. Non di rado, indagati più o meno noti lamentano la sproporzione tra l'evidenza riservata alla notizia di avvisi di garanzia e misure cautelari, rispetto agli sviluppi successivi e rispetto soprattutto ad eventuali assoluzioni, arrivate caso mai dopo anni e dopo prolungata esposizione mediatica. Lo spazio da assegnare ad una notizia è, chiaramente, di esclusiva competenza di chi ha in mano le pagine del giornale, quello che in gergo tecnico sono il menabò e il timone; un corretto rapporto istituzionale tra magistrati e stampa (da incentivare con un dialogo ancora più frequente tra Csm, singoli uffici giudiziari, Ordine dei giornalisti e Scuola superiore della magistratura), potrebbe tuttavia aiutare anche su questo aspetto, insieme al doveroso rispetto del valore costituzionale della presunzione di innocenza.

Su quest'ultimo punto, non si tratta di "ingessare" i canali della comunicazione né di invocare l'uso del condizionale come paravento. Si tratta, piuttosto, di arrivare ad una comunicazione giudiziaria sempre rispettosa delle parti coinvolte, che si misuri, ancor prima che con la presunzione di innocenza, con la fondamentale esigenza del rispetto della dignità di ogni persona, come ben sa ogni giornalista attento alle regole deontologiche. Una comunicazione di questo tipo – attraverso la conoscenza delle diverse fasi del processo – contribuisce a formare un'opinione pubblica più consapevole e non opposte tifoserie volta per volta di colpevolisti e innocentisti. Molto opportunamente la nostra normativa di attuazione della Direttiva europea sulla presunzione di innocenza ha previsto che "le informazioni sui procedimenti in corso sono fornite in modo da chiarire la fase in cui il procedimento pende".

Con l'attuazione nel nostro ordinamento della Direttiva dell'Unione Europea del 2016 sulla presunzione di innocenza con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188 si sono introdotte rilevanti modifiche nell'art. 5 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106 sulla organizzazione dell'ufficio del Pubblico Ministero intitolato "Rapporti con gli organi di informazione".

Può essere utile riportarne il testo:

1. Il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione, esclusivamente tramite comunicati ufficiali oppure, nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa. La determinazione di procedere a conferenza stampa è assunta con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano.

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.

2-bis. *La diffusione di informazioni sui procedimenti penali è consentita solo quando è strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini o ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico. Le informazioni sui procedimenti in corso sono fornite in modo da chiarire la fase in cui il procedimento pende e da assicurare, in ogni caso, il diritto della persona sottoposta a indagini e dell'imputato a non essere indicati come colpevoli fino a quando la colpevolezza non è stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili.*

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

3-bis. *Nei casi di cui al comma 2-bis, il procuratore della Repubblica può autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria a fornire, tramite comunicati ufficiali oppure tramite conferenze stampa, informazioni sugli atti di indagine compiuti o ai quali hanno partecipato. L'autorizzazione è rilasciata con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano. Si applicano le disposizioni di cui ai commi 2-bis e 3.*

3-ter. *Nei comunicati e nelle conferenze stampa di cui ai commi 1 e 3-bis è fatto divieto di assegnare ai procedimenti pendenti denominazioni lesive della presunzione di innocenza.*

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.*

Nell'applicazione della norma occorre dunque un bilanciamento tra le restrizioni introdotte dalla direttiva e i criteri richiamati di "rilevanza pubblica" e "interesse pubblico". Un equilibrio che la Procura generale della Corte di Cassazione sintetizza così l'8 aprile 2022 negli "Orientamenti in materia di comunicazione istituzionale sui procedimenti penali", inserendo ancora nuovi punti di vista:

"L'informazione deve certamente essere corretta imparziale; essa deve essere rispettosa della dignità della persona, come indicato dal Consiglio Superiore della Magistratura sin dalla delibera in data 11 luglio 2018. L'informazione deve essere anche completa ed efficace. Essa non può essere limitata se non dai principi sopra menzionati, oltre che dal dovere di riserbo per gli atti e le notizie che devono restare segrete o riservate, in quest'ultimo caso quando non vi è un interesse pubblico alla loro conoscenza. Ma al di là di questi limiti, imposti ora anche dalla legge, il pubblico ministero ha il dovere di comunicare. Ciò riguarda innanzitutto l'attività dell'Ufficio in generale, per ragioni connesse alla sua responsabilità. Il dovere di comunicare è esteso anche alle specifiche attività, quando esse riguardano fatti di rilievo pubblico. La comunicazione sarà diversa nei due casi. Va rilevato che la presunzione di innocenza non deve comportare che la comunicazione sia interamente abbandonata nella disponibilità delle parti private, nel corso del procedimento; parti per le quali non è invece posto alcun obbligo di rispetto di canoni seppur minimi di correttezza nella informazione. Il rischio altrimenti è che il processo si svolga non nelle aule di giustizia, ma in

quelle dei mezzi di comunicazione di massa e per di più senza alcun contraddittorio in grado di ripristinare, non si dice la parità delle armi, ma almeno la verità di quanto accertato nelle aule giudiziarie rispetto alle prospettazioni mediatiche delle parti”.

Le “Linee guida del Csm” hanno dettato indicazioni specifiche per gli uffici requirenti e per quelli giudicanti.

Quanto ai primi vi è questa indicazione: “Nella struttura organizzativa degli uffici requirenti di merito (procure della Repubblica e procure generali presso le corti d’appello) potrà essere prevista la figura del *responsabile per la comunicazione*, in persona del capo dell’ufficio”. Si specifica ulteriormente che “il capo dell’ufficio può delegare uno o più magistrati dell’ufficio, scelti in relazione alle loro attitudini ed alla loro esperienza comunicativa, per le comunicazioni sia dell’intera attività dell’ufficio sia di specifici ambiti di attività o di singoli affari”.

Per quanto riguarda gli uffici giudicanti vi è questa indicazione: “Nella struttura organizzativa degli uffici giudicanti di merito (tribunali e Corti di appello) e di legittimità (Corte di Cassazione) il capo dell’ufficio potrà delegare a un giudice le funzioni di *responsabile per la comunicazione*. Negli uffici di maggiori dimensioni possono essere individuati due responsabili, ciascuno dei quali si occuperà della comunicazione relativa ai settori civile e penale”.

Le ulteriori indicazioni sintetizzate nelle Linee guida Csm per gli uffici requirenti e per quelli giudicanti saranno dei punti di riferimento molto più dettagliati di questa “guida pratica” sulla comunicazione degli Uffici giudiziari, che rappresenta un primo tentativo di importare nel quadro normativo e organizzativo italiano spunti di delibere europee e di pubblicazioni già realizzate da parte del Ministero e della Scuola della Magistratura francese.

Questa guida si occupa della comunicazione istituzionale degli Uffici giudiziari, attuata quindi dai dirigenti degli Uffici o dai magistrati delegati, ma può fornire un supporto anche per eventuali interventi di Pm o giudici a titolo personale. Sarebbe consigliabile, infatti, che tutti i magistrati, indipendentemente dal fatto di rivestire o meno funzioni direttive, avessero una sorta di bussola per orientarsi nel mondo della comunicazione, per farsi comprendere correttamente dall’opinione pubblica e rinsaldare – anche così – la fiducia dei cittadini nella giustizia.

Se il dibattito pubblico coinvolge il più delle volte il Pubblico ministero, i valori della “trasparenza e comprensibilità dell’azione giudiziaria” valgono ugualmente per la magistratura giudicante, come valgono per la giustizia civile e del lavoro, che non di rado assumono un rilievo pubblico significativo allo stesso modo. Anche per loro, la guida potrà essere un aiuto.

Infine, due avvertenze: poiché questa guida pratica è rivolta ai magistrati e non ai giornalisti, le indicazioni che contiene “non costituiscono in alcun modo – come già specifica il Csm nelle sue Linee guida – prescrizioni rivolte ai

giornalisti e ai giornali su che cosa sia lecito o anche solo opportuno pubblicare”. Ci mancherebbe!

Deve essere ben chiaro a tutti che non necessariamente ciò che il magistrato ritiene di dover comunicare è di interesse del giornalista, che – a sua volta – potrebbe sollecitare il P.M./Giudice su altro e potrebbe poi, caso mai, anche non scriverne affatto. È sempre e solo il cronista, insieme ai suoi colleghi della redazione, a decidere in piena autonomia se e come raccontare una certa notizia. La libertà di stampa è uno dei pilastri di ogni stato di diritto. E libertà di stampa non è solo valutare cosa sia una notizia, ma anche decidere il rilievo da darle o meno.

Un’ultima nota: nelle pagine che seguono ci sono indicazioni che possono apparire ovvie, banali, assodate. Probabilmente per la maggioranza dei magistrati lo saranno; di sicuro per quelli con più esperienza di rapporti con la stampa. Ma poiché non bisogna mai dare nulla per scontato, soprattutto quando ci si confronta con una disciplina nuova, si parte dalla *lesson number one*. Non mancano d’altra parte nelle cronache esempi di magistrati incorsi in “infortuni di comunicazione” per aver dimenticato alcune regole di base.

Ogni volta che il magistrato si deve avventurare sul terreno della comunicazione consideri che anche il pilota più esperto, prima di mettersi ai comandi di un aereo per il decollo, pazientemente spunta tutte le caselle della check list obbligatoria.

Parte II. L’organizzazione della comunicazione

1. I primi passi del nuovo dirigente di un ufficio giudiziario

La nomina dei nuovi vertici degli uffici giudiziari è quasi sempre una notizia. Con maggiore o minore rilevanza, l’arrivo di un nuovo Presidente di Tribunale o di un nuovo Procuratore della Repubblica¹⁶, talvolta anche la nomina di un procuratore aggiunto o di un presidente di sezione del Tribunale, troverà immediato riscontro sui media, locali o nazionali, a seconda di molteplici fattori sintetizzabili genericamente nell’interesse collettivo.

Le agenzie di stampa, le fonti aperte, i curricula pubblici e soprattutto quanto il singolo giornalista potrà raccogliere con i propri contatti nell’ambiente determinerà il modo in cui questa nomina verrà raccontata. Una cosa, quindi, è subito chiara: volente o nolente, fin dal suo insediamento il magistra-

¹⁶Per semplicità espositiva nel seguito capiterà di utilizzare i termini Tribunale e Procura, per indicare Uffici giudicanti e Uffici requirenti, essendo inteso che si intendono includere tutti gli uffici giudiziari di merito e dunque anche Tribunale e Procura Minorenni, e Tribunale di Sorveglianza, Corte di Appello e Procura Generale.

to che assuma la funzione di dirigente di un ufficio giudiziario si dovrà confrontare con l'impatto mediatico della sua nomina. Soprattutto se proviene da altra sede, si troverà così a conoscere subito, insieme ai nuovi colleghi e a tutti i collaboratori dell'Ufficio, anche i giornalisti che più seguono la cronaca giudiziaria. Che immediatamente, fin dal giorno della sua nomina o del suo insediamento, cominceranno a cercarlo, per un contatto, una richiesta di intervista o per riportare i primi virgolettati del nuovo Presidente o del nuovo Procuratore. Per i giornalisti, trovare un numero di telefono non è così difficile. Il magistrato dovrà quindi da subito affrontare il tema della comunicazione su più fronti.

Comunicare significa portare all'esterno, ad un pubblico ampio e di non addetti ai lavori, l'attività di quell'ufficio giudiziario; al di là degli specifici ruoli e dei diversi doveri previsti per Procura e Tribunale, tutti i magistrati devono sentirsi coinvolti nella comunicazione dell'Ufficio. Perché ciò accada, è essenziale la circolazione delle informazioni. Ed evitare, ad esempio, che un comunicato stampa sia diffuso ai giornalisti prima che ai magistrati o al personale amministrativo, che magari hanno svolto un ruolo rilevante nella vicenda in questione. Trasparenza e condivisione verso chi è parte dell'Ufficio giudiziario e trasparenza verso i cittadini promuovono la fiducia verso l'istituzione.

Quelli che leggerete sono piccoli consigli pratici, che nascono dalla quotidianità dell'esperienza, senza infingimenti, ma sempre nel rispetto delle norme.

Un buon esordio per il nuovo dirigente potrebbe essere quello di invitare espressamente e nominalmente i cronisti giudiziari al primo incontro pubblico, insieme ai colleghi magistrati, al personale amministrativo, ai vertici del Consiglio dell'Ordine e delle associazioni degli avvocati.

A questo evento pubblico, potrà seguire un successivo e più ristretto momento di presentazione e conoscenza reciproca tra il nuovo magistrato-dirigente e la stampa. Almeno con quella che con più assiduità "copre il Palazzo", per dirla con slang giornalistico. Dove farlo? In una stanza adatta ad un incontro con la stampa, come vedremo più avanti.

1.1. Mailing list

Prima esigenza pratica: l'ufficio ha i riferimenti dei giornalisti di giudiziaria? Ha già una mailing list? In caso contrario, questa diventa una delle priorità: avere il quadro delle testate accreditate all'ingresso nel Palazzo, nella consapevolezza che anche negli uffici giudiziari più grandi, quotidianamente presidiati dalle testate locali, il numero complessivo dei media presenti potrà moltiplicarsi o assottigliarsi a seconda dei momenti e delle notizie.

Avere una mailing list stampa è la prima verifica da fare, per mandare anche il comunicato di convocazione per l'incontro di presentazione. Qualcuno dovrà quindi occuparsene e, all'occorrenza, aggiornarla.

Consigliabile, almeno negli uffici più grandi, organizzare la mailing list per sezioni: agenzie di stampa, quotidiani nazionali, locali, radio, tv, testate web, periodici, stampa estera.

Avere il quadro dei cronisti di giudiziaria presenti è necessario per conoscere la realtà mediatica del posto, capire che alcuni giornalisti sono presenti ogni giorno, interessati anche alle notizie di cronaca più cittadina, altri invece sono richiamati da fatti di rilevanza nazionale. Ciascuno a seconda delle sensibilità proprie e della propria testata. Ma una notizia è una notizia per tutti i reporter.

Sviluppare una sensibilità mediatica da parte del magistrato-dirigente è utile anche per avere consapevolezza delle giornate o dei momenti in cui potrebbero trovarsi decine di cronisti e di microfoni e telecamere di fronte all'aula di un processo o nei corridoi del Palazzo. Un processo molto seguito dall'opinione pubblica, ad esempio, potrebbe essere raccontato in una stessa testata in contemporanea da articoli di cronaca giudiziaria, reportage, interviste, pezzi di colore o commenti di firme prestigiose o di scrittori. Insieme anche ad eventuali inviati o corrispondenti dall'Italia di testate estere, a loro volta con approcci diversi al racconto della giustizia. (A Roma, l'Associazione della stampa estera, nata nel 1912, raggruppa circa 400 giornalisti, che rappresentano oltre 800 media da ogni parte del mondo). Averne consapevolezza significa organizzarsi in anticipo, anche logisticamente, per la gestione di un simile afflusso mediatico, oltre eventualmente del pubblico nell'aula del processo.

Non si deve dimenticare che un caso giudiziario che susciti grande attenzione mediatica può sorgere anche in una piccola sede.

Tutto è comunicazione, anche gli spazi: lo sono i corridoi dei processi per direttissima, lo sono le gabbie per gli imputati tuttora presenti in molte aule di udienza. Talvolta le gabbie sono state usate anche dai cronisti come postazione per seguire meglio l'udienza; ma questo dovrebbe essere evitato.

È messaggio e quindi comunicazione anche la cura, o la mancata cura, degli edifici che sono l'immagine dell'amministrazione della Giustizia.

Proprio perché le esigenze di comunicazione si imporranno praticamente subito, la individuazione di eventuali magistrati delegati per la comunicazione deve essere tempestiva, ma può esigere un tempo di riflessione se il dirigente proviene da altra sede. Nel frattempo, sarà il Presidente del Tribunale o il Procuratore ad occuparsene direttamente. Le notizie non aspettano.

1.2. Rassegna stampa

Per ogni magistrato – ma ancor di più per i vertici di un Ufficio giudiziario o per chi è delegato ai rapporti con la stampa – è imprescindibile la lettura quotidiana della stampa e non solo degli articoli di stretta cronaca giudiziaria. Non solo perché, per citare Friedrich Hegel, la lettura del giornale resta, nonostante tutto, “la preghiera del mattino dell’uomo moderno” (da ripetere più volte al giorno con gli aggiornamenti dei siti online e i canali *all news* radio e tv), ma perché quella lettura potrebbe aiutare, soprattutto in alcuni momenti, a comprendere la direzione del dibattito pubblico relativamente a questioni che possono chiamare in causa anche l’ufficio giudiziario o il singolo magistrato.

Utilissimo consultare ad inizio di ogni mattina la rassegna stampa, predisposta dal Csm, cui hanno accesso tutti i magistrati.

Per il neo-dirigente, è utile rileggere gli articoli più recenti relativi all’Ufficio giudiziario che va a guidare, pubblicati sui diversi media. La rassegna stampa del Csm mette anche a disposizione un efficace motore di ricerca che consente di risalire alle pubblicazioni arretrate. La lettura degli articoli dei quotidiani locali o delle pagine locali si rivela di estrema utilità, anche per una riflessione sull’eventuale eco avuta da comunicazioni dell’ufficio giudiziario.

Per avere un’efficace sintesi della rassegna stampa, soprattutto nei momenti di maggiore rilievo mediatico dell’Ufficio, potrebbe essere di aiuto una selezione degli articoli più rilevanti, da chiedere a collaboratori (anche per questo genere di attività, in altri Paesi i magistrati dirigenti si avvalgono del supporto di professionisti).

1.3. Archivio comunicati stampa

Il nuovo magistrato-dirigente dell’Ufficio (e il neo-delegato per la comunicazione) deve avere ben chiaro il lavoro svolto prima di lui, in tema sia di organizzazione che di stile. Per conoscere la prassi dei rapporti con la stampa e per farsi un’idea della pregressa “strategia comunicativa”, che è tale anche ove sia stata disordinata, casuale, inefficace o del tutto inesistente.

Utile per il neo-dirigente avere conoscenza della raccolta degli ultimi comunicati stampa, che dovrebbe essere disponibile anche sul sito dell’ufficio ad accesso pubblico.

Utile il confronto con i colleghi, che possano rappresentare per il neo-dirigente la memoria storica anche dei rapporti con i singoli giornalisti.

L’analisi dello stile comunicativo precedente fornirà indicazioni in senso positivo o negativo. Avere consapevolezza della frequenza e del tenore delle

comunicazioni pregresse si rivelerà poi essenziale, soprattutto per vicende ancora in corso.

Il giorno dopo l'invio di un comunicato è buona abitudine riflettere sull'impatto che ha avuto o non avuto sulla stampa. Analoga riflessione è consigliabile anche per valutare l'esito della diversa scelta di non comunicare e prediligere il silenzio. (Le riunioni di redazione del mattino dei giornali cominciano con una riflessione sulle scelte proprie e degli altri e sugli eventuali errori commessi il giorno prima).

Prima di passare in rassegna i singoli punti della guida, è utile riproporre una sorta di decalogo sulla comunicazione dei magistrati, estrapolato dall'opuscolo *Media Guide* pubblicato la prima volta nel 1994 a cura della National Association for Court Management, National Center for State Courts, Williamsburg, Virginia¹⁷). Le regole sono valide sempre e per tutti. La premessa è una massima programmatica: *Be Honest and Clear*.

1. *Sii sincero. Di la verità oppure taci*
2. *Non dire nulla che non vorresti vedere il giorno dopo sui titoli dei giornali*
3. *Non dire ciò che non vuoi sia riportato*
4. *Non dire mai no comment*
5. *Non farti ingannare dal off the records. È una cosa che non esiste*
6. *Parla in un italiano chiaro ed evita il "giuridichese"*
7. *Pensa prima a quello che vuoi dire e preparati a rispondere alle domande prevedibili*
8. *Tieni conto dei tempi di chiusura dei giornali*
9. *Stabilisci le regole e i tempi dell'intervista in anticipo*
10. *Comportati come se un giornalista fosse sempre presente ogni volta che parli in pubblico*

2. I luoghi della comunicazione

Un principio vale sempre negli eventuali incontri con la stampa: il contesto non può essere lasciato al caso. Sia negli incontri ufficiali e più affollati delle conferenze stampa sia in quelli più improvvisati con un numero più o meno ristretto di cronisti. E poiché la forma determina anche la sostanza, insieme alla preparazione dei contenuti da veicolare occorre occuparsi anche di quella degli spazi. Che significa?

Assicurarsi che nella stanza dove ha accesso la stampa, non ci siano sulla scrivania o comunque visibili fascicoli con informazioni sensibili (può esserlo

¹⁷ Fu ripreso nell'adattamento italiano a cura di E. Bruti Liberati in un articolo del Corriere della sera il 31 ottobre 2007.

anche solo una parola), cartelline, appunti che possano essere spia di notizie che non devono essere divulgate. O comunque di informazioni che non si vorrebbe trovare sui giornali subito dopo.

Incontri informali possono avvenire nell'ufficio del Presidente del Tribunale o del Procuratore. Soprattutto per la Procura, occorre che il dirigente (con l'ausilio possibilmente di un collaboratore) si ponga, idealmente e fisicamente, dall'altro lato della scrivania, per assumere la prospettiva del cronista. Dovrà innanzitutto valutare se non siano visibili atti riservati; anche solo un'indicazione in copertina o sulla costa di un faldone potrebbe rivelare notizie che non dovrebbero essere rese note. Il cronista giudiziario ha sguardo lungo per vedere e i telefonini hanno occhi per fotografare (e registrare). Questo vale anche per eventuali conversazioni che possano avvenire nei corridoi o comunque in spazi frequentati. L'udito è un senso involontario, ma molto allenato in certi edifici.

Un corretto rapporto, di reciproco rispetto, tra dirigente e cronista può essere utile anche nei casi in cui capiti che siano messe involontariamente a disposizione del cronista informazioni riservate che possono determinare un pregiudizio per le indagini. Ad esempio, indizi che fanno supporre richieste di misure cautelari o di intercettazioni telefoniche. La responsabilità e la deontologia del cronista, oltre alla consapevolezza degli eventuali profili penali a cui andrebbe incontro, potrebbero indurre il cronista a confrontarsi con il magistrato, prima della pubblicazione, per individuare soluzioni di bilanciamento tra il dovere professionale del cronista e le esigenze dell'indagine. Ma fuori di questi casi estremi il cronista potrà ritenere di pubblicare sempre quanto avrà scoperto e il magistrato avrà perso il controllo della comunicazione.

Non si trascuri il decoro dell'ambiente. Non si tratta necessariamente di presentare una scrivania ordinatissima, sgombra ed asettica – codici e carte sono strumenti di lavoro, ovviamente – ma si tratta di ricordare che l'impatto provato entrando nella stanza contribuirà al formarsi di un'impressione e prima o poi, anche questi dettagli di contorno potranno dare “colore” ad un articolo.

Le bandiere, italiana e europea, e la fotografia del Presidente della Repubblica siano correttamente collocate. Si conservi sobrietà nella disposizione di oggetti personali, come fotografie di familiari, collezioni o gagliardetti della squadra di calcio del cuore. (Di recente si è parlato di un P.M., che dopo aver in vario modo esibito la sua “fede calcistica”, si è trovato ad indagare proprio su quella società).

Non occorre solo essere imparziali, ma anche apparire tali: nella società dell'informazione non è consentito liquidare il tema dell'apparenza come un dato secondario. Basta porre la giusta gerarchia, come efficacemente indicato nei *Principes de déontologie Judiciaire* del Consiglio Canadese della Magi-

stratura: *“per imparzialità si intende non solo l’assenza apparente, ma, cosa ancor più fondamentale, l’assenza reale di pregiudizio e di partito preso”*.

3. Gli spazi delle conferenze stampa

È indispensabile predisporre nell’Ufficio giudiziario un luogo destinato a comunicazioni ufficiali con i giornalisti e soprattutto a conferenze stampa. Compatibilmente con spazi spesso limitati, si individui una sala il più possibile adeguata, anche se di solito adibita ad altre funzioni, come sala riunioni o biblioteca.

I magistrati abbiano davanti a sé un tavolo: rappresenta la distanza e risulterà fondamentale per poggiare fogli, annotare le domande e lasciar posizionare i microfoni di radio e tv (che devono essere vicini a chi parla).

I giornalisti devono avere il più possibile posti a sedere, adatti per prendere appunti; vi deve essere spazio sufficiente per gli operatori televisivi e radiofonici. Lo sfondo delle riprese sia consono e rimandi alla natura istituzionale di un Palazzo di Giustizia: tutto ciò che si troverà alle spalle di chi rende la comunicazione alla stampa finirà nelle immagini e quindi va accuratamente controllato.

Una volta individuato l’ambiente più consono per le conferenze stampa, si cerchi di conservare sempre lo stesso. I giornalisti e gli operatori televisivi, che cambiano più di frequente, capiranno subito dove andare una volta ricevuto l’invito. E allo stesso tempo, la ripetitività di un certo sfondo permetterà agli ascoltatori, ad esempio, di un telegiornale di riconoscere immediatamente quel luogo e di associarlo agli uffici giudiziari di una certa città.

Viviamo nell’era in cui “tutto è comunicazione” e a volte le immagini possono parlare tanto quanto i discorsi proferiti, se non di più. Questo è bene tenerlo ben presente, soprattutto in previsione delle conferenze stampa, indette in occasioni di significativo rilievo mediatico. Un invito alla sobrietà in ogni aspetto formale, dunque, compresa l’organizzazione degli spazi e la postura delle presenze. Tutto quel che è alle spalle di chi è inquadrato trasmette a sua volta un messaggio.

4. Il primo incontro con la stampa

Una volta definiti gli spazi, l’incontro del neo-dirigente con i giornalisti sarà programmato subito dopo quello con i magistrati dell’ufficio. Nel primo incontro, è preferibile non entrare nel merito di specifiche questioni che impegnano l’ufficio. Più che un’effettiva conferenza stampa, questo momento va

inteso piuttosto come un'occasione di reciproca conoscenza, per impostare il lavoro futuro tra Ufficio giudiziario e giornalisti.

Utile presentare alla stampa il magistrato delegato alla comunicazione, nel caso, auspicabile, sia già stato nominato.

Quest'occasione è proficua per aggiornare i recapiti di tutti i giornalisti: telefono fisso della redazione, cellulare ed e-mail. E poi eventuali contatti skype.

Il magistrato delegato ai rapporti con la stampa fornirà la sua mail e il suo cellulare di ufficio. Il neo-dirigente valuterà l'opportunità di fornire ai giornalisti (a tutti quelli che ne fanno richiesta) il suo cellulare istituzionale: il filtro della segreteria ha il limite degli orari di ufficio, diversi da quelli della stampa. E soprattutto le urgenze non hanno orari, né conoscono weekend o festivi. L'esperienza insegna che i giornalisti sanno fare uso discreto del contatto personale: la possibilità di un'interlocuzione diretta è utile per entrambe le parti.

Il magistrato-delegato oppure direttamente il neo-dirigente dell'ufficio, a cominciare dal Procuratore che sarà più spesso sollecitato dalla stampa, avrà avuto cura a sua volta di memorizzare i cellulari dei giornalisti.

Impostare il rapporto con la stampa significa anche richiamare il perimetro all'interno del quale sarà poi sviluppato, tenendo conto dell'evoluzione delle sensibilità collettive e sovranazionali. Ad esempio, risulta ormai acquisito il "dovere di comunicare" l'attività dell'ufficio e di rendere conto all'opinione pubblica attraverso i media e questo sempre nel rispetto delle parti e delle leggi.

L'art. 6, co. 1, del Codice etico Anm detta: *"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"*. In questi termini ci si riferisce alla comunicazione del singolo magistrato, per evitare indebiti protagonismi. Ma anche per il dirigente rimane valido il monito a distinguere tra una doverosa informazione istituzionale e la ben diversa "autopromozione". Estremamente rilevante la ulteriore indicazione al co. 2: il magistrato, si tratti del dirigente o del delegato ai rapporti con la stampa *"evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati"*.

5. I giornalisti devono essere tutti uguali

Garantire parità di rapporti del dirigente dell'Ufficio giudiziario con tutti gli interlocutori: la storia degli ultimi decenni ci dimostra che non è superfluo ricordare questo principio generale, che non è solo l'imprescindibile precondizione per l'attuazione del principio costituzionale di libertà di stampa; e non è solo un dovere deontologico, ma garantire parità di accesso alle informazioni

per tutte le testate è anche premessa per l'efficacia complessiva della comunicazione dell'Ufficio giudiziario.

È essenziale evitare che si creino canali privilegiati con alcuni rappresentanti della stampa: tutti i giornalisti, di ogni testata, devono poter aver accesso alle stesse informazioni, senza distinzioni sulla linea editoriale seguita. Anche qui vale la sostanza, ma anche l'apparenza: bisogna porre ogni cura per evitare di dare l'impressione che questo o quel giornalista abbia accesso privilegiato alle informazioni.

È necessario che le testate più critiche operino in condizione di parità con le altre: si ridurrà il rischio della pubblicazione di informazioni infondate.

Una comunicazione trasparente varrà a rendere i commenti "favorevoli" meglio argomentati e le critiche, anche aspre, fondate sui fatti.

Uno scorretto rapporto privilegiato con un singolo giornalista rischia di metter in dubbio, oltre alla "imparzialità" nella gestione pratica dell'informazione, la stessa "imparzialità" del singolo provvedimento giudiziario, eventualmente oggetto dell'informazione.

L'esperienza lo ha dimostrato: la formazione di opposte tifoserie nella stampa, come nell'opinione pubblica, non fa bene al singolo Ufficio giudiziario né alla fiducia nella stessa Istituzione. Il sostegno acritico può essere anche più dannoso degli attacchi denigratori.

6. La comunicazione tra istituzioni

Nel rispetto della diversità delle funzioni, Procuratore della Repubblica e Presidente del Tribunale si confronteranno sulle rispettive "strategie di comunicazione" e si terranno reciprocamente informati sulle iniziative adottate. Tutti avranno cura di confrontarsi sul tema con l'Avvocatura, nella sua rappresentanza istituzionale del Consiglio dell'Ordine e nelle espressioni dell'associazionismo forense.

Il Procuratore in particolare dovrà prestare particolare attenzione a recepire il punto di vista dell'Avvocatura sul rispetto della presunzione di innocenza: stabilire un regolare canale di confronto potrà servire a prevenire polemiche su casi specifici e sarà utile al Procuratore per tener conto del punto di vista dell'Avvocatura.

In un testo che si propone come "Guida Pratica" per i Magistrati, non sembra fuori tema richiamare l'utilità e l'esigenza di momenti di confronto e di formazione comune sulla comunicazione giudiziaria tra magistrati, avvocati, docenti universitari e giornalisti. D'altronde questi momenti di confronto sono già tempo attuati presso la Scuola Superiore della Magistratura.

7. I tempi della comunicazione

Le notizie non aspettano, non hanno orari di ufficio e non conoscono giorni liberi. Così i giornalisti. Per quanto possa apparire una banalità, è bene essere consapevoli che quanto più si allarga il cerchio rispetto ai protagonisti di una vicenda, quante più persone, e con profili diversi, conoscono un'informazione, tanto più aumenta, in modo proporzionale, la possibilità che quell'indiscrezione arrivi al cronista, in modo più o meno completo e più o meno corretto. Se una vicenda riveste interesse pubblico, sarà comunque raccontata dai media. Al di là di ogni informazione ufficiale. Nella comunicazione, la tempestività è essenziale. Sempre di più, quando le notizie rimbalzano in tempo reale su tutti gli smartphone. Da questa premessa, derivano alcune considerazioni pratiche.

Se la magistratura non comunica, i media si muoveranno alla ricerca di altre fonti. Il silenzio è una scelta, ma bisogna essere consapevoli che l'assenza di informazioni ufficiali può favorire, in alcune circostanze, la diffusione di notizie parziali, imprecise o errate.

La tempestività di una comunicazione istituzionale da parte della magistratura deve tendere ad evitare e contrastare la divulgazione di informazioni scorrette, imprecise o addirittura false. Necessario avere il più possibile consapevolezza delle "voci" che girano.

Una comunicazione tempestiva e, nei limiti del possibile, dettagliata, compatibilmente con la fase delle indagini o del processo, contribuisce a mettere i giornalisti nella condizione di fornire una buona informazione. (Parleremo più avanti della scrittura corretta di un comunicato stampa).

È sempre molto difficile, a volte quasi impossibile, correggere il tiro di un'informazione, una volta che la notizia ha cominciato a circolare in un determinato modo. Sempre meglio fare in modo che fin dall'inizio sia divulgata con le informazioni corrette e complete.

Può risultare talora impossibile bloccare l'onda mediatica, soprattutto quando ci sono aspetti o dettagli in grado di suscitare attenzione, curiosità o indignazione, estrapolati caso mai da un contesto più ampio e complesso: se sarà uscita in un certo modo, quella notizia così sarà ricordata. Con la semplificazione di un titolo. Questo può dipendere da chi può avere interesse a trasformare un fatto in un presunto scandalo; e ovviamente, moltissimo dipende dalla professionalità e dalla capacità del singolo cronista di verificare e contestualizzare quella informazione, per raccontarla nel modo più completo e più corretto possibile. Ma i giornalisti, come i magistrati o gli avvocati, ovviamente non sono tutti uguali. E non si deve dimenticare che l'informazione sulla giustizia non è affidata solo al cronista giudiziario specializzato, con anni di esperienza sul campo; o al giornalista che "casualmente" abbia studi giuridici alle spalle, per non parlare degli studiosi i cui commenti arrivano comunque in

una fase successiva. Ci sono tanti validissimi cronisti giudiziari specializzati in tutti i media, ma ci possono essere anche cronisti alle prime armi o generalisti. Occorre quindi farsi comprendere da tutti, non solo dai più esperti.

La prima informazione, molto spesso, è affidata alle agenzie di stampa, che per loro natura devono trasmettere informazioni sintetiche. Dalle agenzie di stampa quella notizia sarà ripresa in tempo reale nell'informazione *live* dei siti internet, di tutte le testate, sulle radio *all news* e sulle trasmissioni tv di *news 24 ore su 24*. Per questo, è essenziale far uscire bene da subito la notizia. Le agenzie di stampa hanno il più delle volte cronisti specializzati nella cronaca giudiziaria, almeno nei principali distretti. Ma non è così ovunque e non mancano collaboratori, pagati molto poco, mandati a coprire più fronti contemporaneamente, in sostituzione ad esempio del titolare di quel settore assente. È pertanto sempre utile che tutti ricevano l'informazione corretta, dal più giovane studente della scuola di giornalismo fino al più autorevole inviato. Non tutti avranno gli stessi strumenti per comprenderla, e bene, subito. L'11 febbraio 2013 la cronista dell'Ansa Giovanna Chirri segue nella sala stampa del Vaticano un Concistoro. Ad un certo punto, Papa Benedetto XVI, leggendo da un foglietto, pronuncia le seguenti parole: *inravescente aetate*. Solo grazie alla sua conoscenza del latino e, in generale alla sua specializzazione e conoscenza profonda del contesto, la giornalista ha compreso immediatamente che si trattava dell'annuncio delle dimissioni del Pontefice. Alle 11.48 dell'11 febbraio 2013, un lancio Ansa annuncia "Papa lascia pontificato dal 28/2". Mezza riga, che farà subito il giro del mondo¹⁸. Con una notizia vera. La competenza professionale ha permesso alla cronista questo scoop straordinario, ma non sempre gli interlocutori hanno gli stessi strumenti.

Tornando al mondo giustizia, una comunicazione di soli rimandi al codice penale o di procedura, ad esempio, sarebbe inquadrata correttamente da tutti i cronisti che la ricevano? Del contenuto di un comunicato vedremo a breve; vale però il principio generale che, nel doveroso rispetto dei diritti di tutte le parti, la correttezza dell'informazione giova a tutti.

8. Quando e cosa comunicare?

L'indicazione del "quando" comunicare dipende innanzitutto da cosa. I procedimenti giudiziari hanno fasi diverse e, nel penale, di maggiore o minore segretezza o riservatezza. La specificità di ogni vicenda determinerà anche il maggiore o minore bisogno di informare l'opinione pubblica.

¹⁸ Vedi G. SCHIAVI, *Scoop. Quando i giornalisti fanno notizia*, Antiga ed., Treviso, 2022, pp. 401-403.

Sfogliando gli archivi di comunicati stampa sui siti internet delle Procure, purtroppo ben poche con questo servizio, risulta chiaro come il momento principale di comunicazione dell'ufficio sia l'esecuzione delle misure cautelari.

L'iscrizione nel registro notizie di reato, con la quale una persona assume la qualifica di indagato, è un atto riservato. E riservato dovrebbe rimanere, ma la cronaca ci dimostra come non sempre resti tale e iscrizioni di persone, più o meno note, siano diventate notizie di pubblico dominio. Innescando le legittime proteste dei diretti interessati e delle loro difese, per "aver scoperto a mezzo stampa l'esistenza di un'indagine a proprio carico", come si contesta il più delle volte.

Il tema è delicatissimo e da tempo al centro di riflessioni e interventi del legislatore. Il più delle volte, a fronte di anticipazioni a mezzo stampa dell'avvenuta iscrizione nel registro degli indagati, la scelta della Procura è il silenzio: né conferma, né smentita, nessuna comunicazione ufficiale. A quel punto, ogni giornalista si regolerà come ritiene. Ma che fare se la notizia pubblicata sia parzialmente o gravemente errata? Per esempio, errata sull'identità della persona o sul titolo di reato?

In assenza di una conferma o smentita, la notizia di sicuro non scompare, ma almeno in quella giornata verrà rilanciata dagli altri media, citando l'autore dello scoop insieme alla mancanza di comunicazioni ufficiali degli uffici giudiziari.

La scelta del se e/o come intervenire è molto delicata e deve essere valutata volta per volta in relazione al singolo caso.

Nei casi di esecuzione di atti, ai quali il difensore ha diritto di assistere, ad esempio una perquisizione, si devono adottare tutte le opportune cautele affinché l'atto rimanga il più possibile riservato. A seconda delle circostanze potrà essere necessario, eventualmente in una fase successiva, darne notizia.

Una richiesta di archiviazione o una sentenza di assoluzione può costituire talora un momento difficile sul fronte mediatico, soprattutto nei casi in cui più forte sia stata la reazione emotiva dell'opinione pubblica, con mobilitazione a favore delle vittime. Ma lo stesso può valere anche per altre fasi del procedimento, come pure per decisioni della magistratura di sorveglianza relative ad alcuni autori di reato. La fiducia dei cittadini verso l'istituzione giustizia può risultare scalfita tutte le volte che una pronuncia non venga compresa e diventi, anche per questo, motivo di sconcerto. E di indignazione social. In linea di massima, provare a spiegare le ragioni del diritto, nel rispetto delle norme e delle parti in base alle diverse fasi del procedimento, risulta sempre un'operazione di trasparenza e un tassello dell'impegno per una sempre più diffusa informazione consapevole.

Nei casi di richiesta di archiviazione da parte della Procura, dopo le dovute notifiche, talora può essere utile una dettagliata informazione tecnica

(ma comprensibile) sulle ragioni di fatto e di diritto che hanno indotto a quella decisione; metterà l'opinione pubblica in condizione di conoscere di più e valutare meglio.

Una comunicazione trasparente aiuta a spiegare le ragioni tecniche di una scelta e potrebbe essere utile per evitare reazioni eccessive (e titoli ad effetto). Si pensi in particolare ai casi di disastro colposo, ove il dolore delle vittime è molto più immediato da comprendere rispetto ai principi essenziali della responsabilità per colpa e della personalità della responsabilità penale. Tuttavia, è necessario spiegarli, nel modo il più possibile comprensibile, per condurre le vittime – e quindi l'opinione pubblica – alla comprensione di una certa decisione.

Durante il dibattimento, il P.M. di udienza è particolarmente esposto: un'espressione infelice o eccessiva può sfuggire nella tensione del confronto in aula. Non bisogna acquietarsi al Metastasio di “voce dal sen sfuggita Poi richiamar non vale”: spesso si deve e si può rimediare.

In caso di espressioni infelici in udienza pubblica, il P.M. valuterà subito con il Procuratore (e con il delegato ai rapporti con la stampa) l'eco e il rilievo mediatico avuto. Si può trovare il modo per precisare, correggere o, se necessario, formulare le proprie scuse. I tempi della reazione vanno valutati in base ai casi: ci si conceda il tempo della riflessione e dell'approfondimento, se necessario. Se il rilievo mediatico lo consente, lo stesso P.M., magari all'udienza successiva, potrebbe ritornare su quanto successo per chiarire o, qualora lo ritenesse opportuno, porgere le sue scuse. Un gesto che è sempre da apprezzare e sempre ben accolto anche mediaticamente, e che nel caso specifico costituirebbe un onesto riconoscimento delle difficoltà del mestiere del magistrato.

Comunicare in corso di dibattimento, si può? La Procura Generale della Cassazione in un Comunicato Stampa del 21 dicembre 2021 ha affrontato la questione:

“Non si può neppure abdicare – ha scritto – al dovere di fornire con continuità le informazioni necessarie, nelle varie fasi di un procedimento basato sul contraddittorio tra le parti, al fine di evitare che questo si trasformi in processo a mezzo stampa o peggio nei salotti televisivi e senza che sia possibile una completa conoscenza dei fatti”¹⁹.

Il tema è ripreso dalla stessa Procura generale della Corte di Cassazione nel documento “Orientamenti in materia di comunicazione istituzionale sui procedimenti penali” dell'8 aprile 2022:

“La presunzione di innocenza non deve comportare che la comunicazione sia interamente abbandonata nella disponibilità delle parti private nel corso del procedimen-

¹⁹ Il testo integrale dell'importante Comunicato stampa è riportato più avanti.

to; parti per le quali non è invece posto alcun obbligo di rispetto di canoni seppur minimi di correttezza nella informazione. Il rischio altrimenti è che il processo si svolga non nelle aule di giustizia, ma in quelle dei mezzi di comunicazione di massa e per di più senza alcun contraddittorio in grado di ripristinare, non si dice la parità delle armi, ma almeno la verità di quanto accertato nelle aule giudiziarie rispetto alle prospettazioni mediatiche delle parti”.

Interventi comunicativi in corso di dibattimento, soprattutto quando si tratti di processi che comportano diverse udienze magari a notevole distanza le une dalle altre, potrebbero essere adottati dal Presidente del Tribunale a fronte, ad esempio, di inesatte interpretazioni di ordinanze emesse dal Giudicante o dal Procuratore a precisazione di posizioni assunte dal Pm di udienza. Una estrema prudenza è richiesta al Procuratore il cui intervento potrebbe essere giustificato solo come chiarimento di dati fattuali o di interpretazioni del tutto errate, mai come replica a critiche. Il rischio, altrimenti, sarebbe che proprio la Procura finirebbe col promuovere il “processo parallelo” nell’arena mediatica.

Dopo la lettura del dispositivo, possibile spiegare per favorire una corretta informazione?

È una questione delicatissima e di difficile soluzione. In altri sistemi e in altri Paesi il problema è risolto dalla contestuale motivazione o dalla possibilità, espressamente prevista per il giudice, di dare oralmente una “spiegazione”. La motivazione contestuale, pur prevista, ha trovato in Italia scarsissima applicazione e nulla nei casi più delicati, quelli di maggiore impatto pubblico. Una strada potrebbe essere quella percorsa da tempo dalla Corte Costituzionale: qui è prassi consolidata ormai diffondere un comunicato stampa subito dopo la deliberazione. La Corte può disporre, però, di un proprio ufficio stampa. (Delle iniziative della Cassazione viene trattato in altra sede).

Il problema aperto è quello delle pronunzie di merito di primo grado e di appello. Il tecnicismo del dispositivo ne rende spesso ostica la comprensione, talora anche agli addetti ai lavori e ai giornalisti più esperti. Che fare, per evitare la divulgazione di informazioni sbagliate?

Una sintetica “spiegazione” da parte del giudice monocratico o del presidente del collegio, immediatamente dopo la pronunzia del dispositivo, può essere in qualche caso opportuna, ma occorre avere la consapevolezza che si tratta di un esercizio molto delicato. Il testo non può essere affidato alla improvvisazione orale; deve essere predisposto con cura e messo per iscritto: occorre che subito dopo la lettura del dispositivo, possa essere diffusa la spiegazione in modo da poter essere citata con precisione. Ovviamente il testo non deve contenere espressioni valutative. Qualora la esigenza di spiegare emerga solo successivamente, potrebbe più opportunamente intervenire un comunicato del Presidente del Tribunale.

Una scelta, motivata dal particolarissimo momento storico, fu quella del

Presidente della Corte di Assise di Milano il 20 aprile 1966, alla conclusione di un processo per attentati dinamitardi in Alto Adige, nel quadro dell'azione terroristica per la secessione dall'Italia. La Corte di Assise inflisse pene severe, ma non l'ergastolo richiesto dal pubblico ministero: escluse infatti il reato più grave, l'attentato alla integrità dello Stato, applicò le attenuanti generiche e assolse numerosi imputati. Le cronache riportano che era stata concessa, forse per la prima volta in Italia, l'autorizzazione alla ripresa televisiva come precisa scelta comunicativa. Quel giorno, appena terminata la lettura del dispositivo e la traduzione in tedesco, il Presidente si rivolse così agli imputati:

“La giustizia italiana è stata generosa con voi, nella speranza che ciò possa contribuire a portare la tranquillità e la pace nella popolazione altoatesina. Ma ricordate che questa generosità non è indice di debolezza, bensì di forza. Solo chi è forte può essere generoso. Chi di voi, ora o più tardi, torna a casa, porti parole di pace e di fiducia. La violenza produce solo danni, lutti, sangue e miserie. Su di essa non si è mai fondato nulla. Nel mondo moderno non c'è più posto per le ideologie basate sulla violenza, bensì sul reciproco rispetto. Ricordatevi queste parole. Solo così ci potrà essere speranza per un mondo migliore”²⁰.

9. Gli strumenti della comunicazione

Per quanto ovvio, vale ripeterlo: tutto è comunicazione. Ogni situazione concreta è diversa da un'altra. Un quadro di riferimento è fornito dal comunicato stampa del 21 dicembre 2021 della Procura Generale della Corte di Cassazione:

“Il 6 dicembre la procura generale della Cassazione ha inviato una nota agli uffici di procura, finalizzata a raccogliere le esperienze e le valutazioni, al fine di raggiungere orientamenti condivisi che diano piena attuazione alla presunzione di innocenza e al rispetto delle vittime e dei testimoni. La nuova disciplina richiede agli uffici del pubblico ministero un approccio uniforme consapevole al diritto di informazione. Deve essere infatti chiaro che informare l'opinione pubblica non è manifestazione della libertà di espressione del magistrato, ma è un preciso dovere di ufficio, come più volte affermato anche dalle fonti europee. L'informazione deve essere rispettosa della dignità della persona e dunque degli imputati, delle vittime e di tutti coloro che prendono parte al processo; essa deve essere corretta e non basarsi su canali privilegiati tra magistrati e giornalisti. Al tempo stesso, l'informazione deve essere tempestiva, completa e tale da fornire all'opinione pubblica, in maniera aperta e trasparente, tutto ciò che è proporzionato alla rilevanza della notizia. Non si può neppure abdicare al dovere di fornire con continuità le informazioni necessarie, nelle varie fasi di un procedi-

²⁰ “Dopo cinquanta ore di camera di consiglio. Con 36 condanne e 21 assoluzioni concluso il processo ai dinamitardi”, in *Corriere della Sera*, 21 aprile 1966, p. 8.

mento basato sul contraddittorio tra le parti, al fine di evitare che questo si trasformi in processo a mezzo stampa o peggio nei salotti televisivi e senza che sia possibile una completa conoscenza dei fatti”.

9.1. Comunicato o conferenza stampa

Comunicato stampa e conferenza stampa: con l’attuazione nel nostro ordinamento della Direttiva dell’Unione Europea del 2016 sulla presunzione di innocenza, il d.lgs. n. 188/20211, è stato introdotto per la prima volta, sia pure con riferimento soltanto alla comunicazione della Procura (modificando l’art. 5 del d.lgs. n. 106/2006), un espresso riferimento a questi strumenti per la comunicazione istituzionale.

“Il Procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell’ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione, esclusivamente tramite comunicati ufficiali oppure, nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa. La determinazione di procedere a conferenza stampa è assunta con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di pubblico interesse che la giustificano”.

In molte Procure, questa era già di fatto la consuetudine: conferenze stampa solo per i casi di particolare rilevanza; ora devono essere precedute da un atto motivato.

Una importante innovazione è quella sui comunicati stampa delle forze di Polizia. Fino ad oggi sulla base del principio della dipendenza della Polizia Giudiziaria dal Pubblico Ministero le iniziative comunicative della P.G. erano di regola, ma non sempre, coordinate con le Procure. Ora, è espressamente prevista la necessità di una autorizzazione preventiva da parte della Procure.

In vista dell’entrata in vigore il 14 dicembre 2021 della nuova disciplina, il Procuratore della Repubblica di Perugia, Raffaele Cantone, già il 6 dicembre aveva emanato una dettagliata circolare, con cui aveva proposto, tra l’altro, una interpretazione che delimitava l’ambito della possibilità di autorizzare comunicazioni della P.G. Si scrive che:

“Gli atti di indagine su cui la polizia giudiziaria può fornire direttamente notizie siano solo 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 gli arresti in flagranza, i fermi di indiziati di reato, i sequestri probatori e preventivi effettuati di iniziativa e anche in caso in cui vi siano ragioni di particolare interesse, la denuncia di soggetti a ‘piede libero”. [Dopo l’iscrizione nel registro notizie di reato] “il Procuratore sarà l’unico organo legittimato a fornire le informazioni”.

Appare estremamente utile per tutti la interlocuzione preventiva, diretta e informale, tra Procuratore e organo della P.G., nella quale il Procuratore può sottolineare il rispetto della presunzione di innocenza, la P.G. può evidenziare dati di fatto rilevanti e magari, insieme, possono cercare di tradurre il testo in un italiano di facile comprensione per la stampa.

Il documento della Procura di Perugia per il resto presenta un particolare interesse perché si configura come il preannuncio delle modalità alle quali la Procura si atterrà nell'attività comunicativa. Si cerca di dare un contenuto alla nozione molto generica di "interesse pubblico" indicando che:

“sono da ricomprendersi fra le informazioni che possono essere date per ragioni di interesse pubblico l'esecuzione di provvedimenti cautelari personali e reali, l'esecuzione di provvedimenti definitivi, quali ordini di carcerazione confische, il compimento di atti di indagine, ritenuti di particolari interesse rilevanza, per i quali sia venuto meno l'obbligo del segreto ex art. 329 c.p.p., le richieste di rinvio a giudizio o di archiviazione”.

Ulteriori indicazioni riguardano i comunicati stampa:

“Il comunicato consisterà in un documento scritto che il Procuratore redigerà, anche in collaborazione con i sostituti delegati all'indagine con la polizia giudiziaria procedente, con il quale, in modo sintetico e nel rispetto rigoroso delle previsioni di cui ai commi 2 e 3 bis del Dlgs n. 106/2006, si daranno informazioni, il più possibile complete ed esaustive, sulle attività fino a quel momento compiute, rappresentando in modo chiaro, che i provvedimenti, se adottati in fase di indagine, non implicano alcuna responsabilità dei soggetti sottoposti ad indagine. I nomi delle persone raggiunte da misure cautelari personali e reali saranno contenuti nel documento, solo quando tale dato si renderà necessario per garantire un'effettiva completezza dell'informazione. Il comunicato sarà redatto sempre su carta intestata della Procura e trasmesso esclusivamente a mezzo della segreteria del Procuratore, salvo eccezioni motivate da ragioni contingenti, a tutte le agenzie di stampa, nazionali e locali, e ai mezzi di informazione che chiederanno di riceverlo. [...] Per ragioni di trasparenza, comunque, i comunicati stampa, una volta diramati, saranno pubblicati sul sito istituzionale, in una sezione appositamente dedicata, in modo da essere consultabili da chiunque e reperiti in qualsiasi momento”.

La direttiva europea sulla presunzione di innocenza del 2016 all'art. 11 prevede una iniziativa di monitoraggio per la quale “ogni tre anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati disponibili relativi al modo in cui sono stati attuati i diritti sanciti dalla presente direttiva”. Come già ricordato, la Procura Generale della Corte di Cassazione ha avviato questo monitoraggio il 6 dicembre 2021, con una nota diretta a tutti gli Uffici di Procura. Non se ne conoscono ad oggi i risultati.

Una ricerca presso i siti istituzionali delle Procure di Palermo, Bari, Napoli, Roma, Genova e Venezia non ha consentito di reperire alcun recente comuni-

cato stampa su attività di indagine. La prima impressione, da verificare con un'indagine empirica, è che la nuova normativa abbia indotto le Procure ad un atteggiamento estremamente restrittivo: invece dei comunicati propri, si preferisce il canale dell'autorizzazione alla Polizia Giudiziaria?

Al contrario, com'era naturale vista la circolare citata, molto numerosi sono i comunicati stampa disponibili sul sito della Procura di Perugia. Da sempre molto attiva nel rilascio di comunicati stampa, regolarmente pubblicati sul sito istituzionale, è anche la Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere. Nei comunicati più recenti viene omissis il nome delle persone indagate e si introduce, al contrario, in modo costante la formula che richiama la presunzione di innocenza:

“L'indagato è da ritenersi innocente fino alle sentenze definitive e la misura cautelare è stata adottata senza il contraddittorio con le parti e le difese. Il contraddittorio avverrà innanzi al giudice terzo che potrà valutare anche l'assenza di ogni forma di responsabilità in capo all'indagato”.

Le conferenze stampa andrebbero preannunciate da un comunicato, con le informazioni essenziali e logistiche per consentire la partecipazione.

9.2. Comunicato stampa: quando e come scriverlo

Il comunicato stampa è un testo molto breve, pensato come dice la stessa denominazione, per far arrivare delle comunicazioni agli organi di informazione, quindi all'opinione pubblica. Espone fatti, in modo chiaro e sintetico, senza commenti.

Tutti gli uffici giudiziari possono trovarsi nella situazione di dover redigere un comunicato stampa; il più delle volte capita agli uffici delle Procure. È pertanto alla comunicazione di questi uffici che si farà più spesso riferimento in queste righe. Le regole generali valgono però per tutti.

La prima valutazione da fare è relativa al se e quando diffondere un comunicato stampa, evitando di cadere nell'eccesso degli estremi: troppo silenzio o troppa comunicazione.

Si comunica un'informazione relativa a questioni di interesse della collettività, sollecitate dai media, o che l'ufficio giudiziario voglia portare all'attenzione dell'opinione pubblica. I due punti di vista non sempre coincidono.

Si può decidere di diffondere un comunicato stampa per annunciare un'informazione nuova, per aggiornare sugli sviluppi di una vicenda già nota, per correggere informazioni errate già in circolazione, prima che vengano riprese da altri media.

Sofferamoci sull'attività delle Procure: comunicare è sempre un'assunzione di responsabilità. Nei casi di particolare rilievo mediatico, una informazione ufficiale da parte dell'ufficio giudiziario, piuttosto della delega alla Polizia giudiziaria, trasmette all'esterno impegno diretto anche nel difficile esercizio di trovare un equilibrio tra esporre "i gravi indizi di colpevolezza" e salvaguardare la presunzione di innocenza e la dignità della persona. L'eventuale bozza predisposta dalla PG dovrà essere riformulata, se necessario, in questa prospettiva e con un linguaggio consono ad una comunicazione diretta non solo agli addetti ai lavori.

Una volta superata positivamente la fase del "se farlo", il passo successivo è **la preparazione di un comunicato**. Fin dalle prime righe il comunicato deve rispondere alle classiche 5 W del giornalismo, imprescindibili domande di ogni notizia: chi? (*who?*), cosa? (*what?*), dove? (*where?*), quando? (*when?*), perché? (*why?*). A cui può aggiungersi il come (*how?*). Il modo in cui il comunicato sarà scritto potrà influenzare la valutazione di quella notizia da parte del cronista. Il comunicato dovrà dunque rispondere innanzitutto a questi interrogativi e tener conto di alcuni fattori.

Il tempo: a che ora mandare un comunicato? Il fattore tempo è fondamentale nella progettazione delle pagine di un quotidiano o nella gerarchia delle notizie di un radio o tele giornale. La diffusione sin dall'inizio della mattinata del comunicato ne permetterà il rilancio da parte delle agenzie di stampa in un orario ancora valido per le riunioni di redazione. Anticipare è sempre meglio di rincorrere la notizia, soprattutto se verrà comunque diffusa: evita di dover intervenire per correzioni e precisazioni quando ormai sono già circolate informazioni errate.

Il titolo: è la prima informazione che il giornalista riceve e su cui inizia a formulare una valutazione, insieme alle prime righe del comunicato. La capacità di trasmettere la notizia potrà determinare se e come quell'informazione potrà poi essere riportata dalla stampa.

La lunghezza: preferibilmente massimo una pagina, con le informazioni essenziali consone ad una comunicazione istituzionale. Nei casi in cui si debba dar conto di un atto di indagine particolarmente complesso, la lunghezza può aumentare, ma allora il comunicato avrà essenzialmente la funzione di preannunciare una successiva conferenza stampa.

Il contenuto: esposizione di dati di fatto con chiarezza, semplicità e sobrietà. Preferire frasi brevi, evitare luoghi comuni ed espressioni abusate, rifuggire da ogni forma di enfasi promozionale. Saranno i fatti, non gli aggettivi, a far emergere l'importanza e la qualità del lavoro.

Il linguaggio: preciso, ma semplice. Corretto e chiaro allo stesso tempo, senza eccessi di tecnicismi. Utilizzare termini tecnico-giuridici solo ove assolutamente necessario: l'accessibilità del linguaggio permette al giornalista, a

cominciare da quelli delle agenzie di stampa, di riprendere subito per intero i passaggi più rilevanti, senza necessità di tradurli, a rischio di introdurre errori, in un linguaggio adatto al grande pubblico.

I chiarimenti procedurali: possono essere necessari e utili purché siano effettivamente chiarimenti e non complicazioni superflue.

L'organizzazione del testo: la notizia va in testa. Nell'attacco di ogni comunicazione, quindi nelle prime righe, devono esserci tutti i dati più importanti (quelli che rispondono alle famose 5 w). La suddivisione del comunicato in paragrafi di poche righe ciascuno favorisce la lettura e permette un'organizzazione gerarchica delle informazioni da condividere. Evitare il più possibile l'uso di subordinate e l'abuso di non essenziali rimandi alle norme di legge e in questo caso spiegarle chiaramente.

Sobrietà: da ricercare in ogni contesto ed in ogni comunicazione. Ancor di più la sobrietà è necessaria nel caso di reati particolarmente odiosi: in tali casi ancor maggiore deve essere la cura prestata per evitare particolari, espressioni o riferimenti a condotte che possano ferire la sensibilità di persone coinvolte in vario modo nella vicenda.

Destinatari: il comunicato stampa, condiviso preventivamente all'interno dell'Ufficio, raggiunge l'intera mailing list disponibile. I primi a doversene occupare saranno i giornalisti delle agenzie di stampa, che nel flusso costante di notizie dovranno velocemente decidere come valutare quell'informazione. Come già anticipato, non necessariamente il comunicato sarà subito letto da cronisti giudiziari esperti in grado di cogliere aspetti procedurali e dettagli tecnici. Per questo ancora più importante sarà la chiarezza.

Foto di arrestati: devono essere impartite rigorose direttive alla Polizia giudiziaria affinché siano adottate tutte le precauzioni per evitare foto o riprese televisive di persone arrestate. Fa eccezione, ovviamente, la diffusione di foto per esigenze investigative. Diversi uffici giudiziari hanno diramato precise direttive in proposito e tale prassi dovrebbe essere generalizzata. È inoltre auspicabile che i dirigenti degli uffici sensibilizzino fotografi e operatori televisivi ad un auto controllo rispetto alle immagini di persone in manette: la disposizione logistica di molti palazzi di giustizia rende inevitabile il loro passaggio in spazi aperti al pubblico.

La diffusione di un comunicato stampa può rappresentare per il cronista l'input per cominciare ad approfondire quella notizia. Ove non sia già stata organizzata una conferenza stampa, il Procuratore o il Presidente del Tribunale deve aspettarsi richieste di ulteriori informazioni e precisazioni da parte dei giornalisti. Deve dunque decidere se e cosa aggiungere a quanto già scritto.

9.3. La conferenza stampa

Nell'attuale era della comunicazione, la conferenza stampa è lo strumento abituale con il quale rappresentanti delle istituzioni, capi di governo, ministri, presidenti delle Corti costituzionali, rendono conto delle loro scelte in una logica di *accountability*. Nello stesso tempo si sottopongono al diritto di critica.

Per i vertici degli Uffici giudiziari, la nuova normativa sulla presunzione di innocenza stabilisce che una conferenza stampa possa essere disposta – a differenza dei comunicati – solo “nei casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti” ed inoltre “la determinazione di procedere a conferenza stampa è assunta con atto motivato in ordine alle specifiche ragioni di interesse pubblico che la giustifichino”. Come già chiarito nella prima parte di questa guida, sta al dirigente dell'Ufficio riuscire a bilanciare, nell'applicazione concreta della norma, le diverse esigenze. La conferenza stampa risponde anche alle esigenze di immagini delle televisioni: non si deve dimenticare che oggi per molti il notiziario televisivo è il principale o unico veicolo di informazione.

La conferenza stampa si articola, in genere, in due momenti: una prima fase in cui vengono esposte le ragioni di quella convocazione e una seconda fase, più ampia, in cui i giornalisti rivolgono domande, osservazioni o contestazioni. Attraverso il comunicato e la conferenza stampa, i giornalisti hanno accesso in condizioni di parità alle stesse informazioni.

9.4. Come preparare una conferenza stampa

Il confronto con la stampa è un esercizio difficile per chiunque, spesso non eludibile, sempre molto delicato: una parola non del tutto appropriata può diventare un caso. Una conferenza stampa può essere ancora più difficile per i magistrati, che non hanno una specifica formazione alla comunicazione. Capita di doverla organizzare in tempi strettissimi e, soprattutto per il Procuratore, si caratterizza per l'ulteriore complessità di dover rispettare i diversi diritti in gioco, delle parti coinvolte innanzitutto, e della stampa. Nei casi relativi agli sviluppi di un'indagine, ad esempio, o all'esecuzione di misure cautelari dovrà tener conto delle persistenti esigenze di segretezza e trovare un equilibrio tra la presunzione di innocenza, la tutela dei diritti della difesa, in una fase in cui ancora non vi è stato il contraddittorio, e il richiamo dei “gravi indizi di colpevolezza” alla base della misura cautelare. Nella sua illustrazione iniziale, il Procuratore dovrà con puntualità precisare la fase processuale dell'indagine, a tutela della presunzione di innocenza, e di conseguenza orientare la sua esposizione dei fatti.

È indispensabile preparare accuratamente la conferenza stampa. Nel caso di conferenza stampa dopo l'esecuzione di misure cautelari, la fase di preparazione inizia già prima dell'esecuzione della misura. Sempre opportuno un richiamo alle forze di Polizia dell'esigenza di riservatezza nella fase esecutiva e di adottare ogni accorgimento per impedire la possibilità di riprendere fasi dell'arresto o persone in manette.

In stretta collaborazione con il Procuratore aggiunto competente e con il/i magistrati incaricati del caso sarà predisposta in anticipo la bozza del possibile comunicato stampa, da confermare o aggiornare all'ultimo momento e da diffondere non appena terminate le esigenze operative delle forze di polizia.

Il comunicato stampa, necessariamente sintetico, costituisce il punto di partenza per articolare un'esposizione orale più ampia, come introduzione della conferenza stampa. Ciascuno ha il suo stile espositivo, ma è bene che la traccia per l'esposizione orale sia dettagliata; il dirigente dell'Ufficio non esiti anche a fare le prove, per esercitarsi con le esigenze sia di tempo che di chiarezza. Un orologio è sempre utile: l'introduzione di una conferenza stampa non può essere troppo lunga, occorre considerare il tempo per gli interventi anche degli altri partecipanti e non si può comprimere lo spazio per le domande. Il dirigente deve avere molto chiare le parole da utilizzare, su cui avrà riflettuto già nella preparazione del comunicato stampa. È bene che abbia una traccia scritta da seguire.

Nella preparazione alla conferenza stampa, un esercizio utile è pensare alle possibili domande dei giornalisti, tenendo presente anche i vari temi presenti nel dibattito pubblico in corso, e valutare in modo preventivo, con la collaborazione dei colleghi, quali ulteriori informazioni potranno essere fornite e quali no. In questo secondo caso, inutile cercare di eludere la domanda, meglio dire espressamente che in quel momento, a tutela dell'indagine, non si può rispondere.

Luogo e accessi. Oltre a quanto già esposto in precedenza, è utile aggiungere che lo spazio adibito per le conferenze stampa nel Palazzo di Giustizia deve essere sempre pronto o comunque in condizioni di essere adattato in tempi brevissimi. Poiché è prevedibile che alla conferenza stampa intervengano diversi giornalisti e operatori radio e tv, non appena diffusa la convocazione devono essere adottate misure per rendere il più possibile rapidi i controlli di sicurezza per l'accesso delle persone e delle attrezzature. Ancora una volta, poiché la decisione deve essere presa solo all'ultimo momento, è necessario che l'organizzazione di questa procedura più rapida sia già definita in anticipo, un metodo già concordato con i responsabili della sicurezza del Palazzo, da riproporre all'occorrenza.

Tempo. Nel comunicato stampa diffuso in prima mattinata sarà compresa la convocazione della conferenza stampa con l'indicazione del luogo e del-

l'ora. Salvo situazioni del tutto eccezionali è indispensabile che la conferenza stampa si tenga il prima possibile e si concluda comunque in mattinata, per andare incontro anche alle esigenze dei giornalisti di radio e tv, che devono avere il tempo di montare i servizi per la messa in onda. Si definisca la durata massima dell'intera conferenza stampa, così da riuscire a gestire i tempi dei vari interventi e lasciare spazio alle domande. Il tempo di inizio deve essere rispettato; in caso di ritardo, il dirigente dell'Ufficio e gli altri partecipanti entreranno e prenderanno i loro posti solo quando tutto è stato predisposto. Onde evitare indesiderati "fuori onda", bisogna comportarsi tenendo presente che audio e video sono in funzione dal momento in cui si entra fino a quello in cui si esce.

Partecipazione dei magistrati titolari delle indagini. Il Csm nella "Risposta a quesiti del 24 settembre 2008" sul tema "Rapporti tra l'Ufficio di Procura e gli organi di informazione" aveva aperto la via alla presenza nelle conferenze stampa del Procuratore aggiunto competente. Sulla presenza del magistrato titolare dell'indagine si registrano prassi diverse. Ferma l'assunzione di responsabilità del Procuratore, costituisce un utile supporto al dirigente dell'Ufficio chiamato a rispondere a domande che richiedono una conoscenza dettagliata dell'indagine e una valutazione immediata della sussistenza o meno di esigenze di segretezza. Il già citato documento 8 aprile 2022 della Procura Generale della Corte di Cassazione, pur dando atto di una diversità di valutazioni tra i Procuratori generali, indica le buone ragioni a favore della presenza del magistrato titolare del fascicolo. L'organizzazione delle Procure poggia sul riconoscimento dell'apporto di tutti i singoli magistrati: renderne noto il nome è cosa ben diversa da favorire i protagonismi.

Partecipazione della Polizia Giudiziaria. Tutte le indicazioni che precedono si riferiscono a conferenza stampa tenuta nel Palazzo di Giustizia; infatti, salvo circostanze del tutto eccezionali, la conferenza stampa del Procuratore si tiene in Procura e non in Questura o altro ufficio di Polizia. Ove se ne ritenga opportuna la presenza in conferenza stampa, è sempre utile prima un incontro, anche breve, tra il Procuratore e la Polizia Giudiziaria. Su questa partecipazione vi sono prassi e opinioni diverse. La presenza della P.G. può agevolare il ruolo del Procuratore quale responsabile della comunicazione. La partecipazione alla conferenza stampa consente anzitutto, quando vi siano diverse forze di polizia in campo, di mostrare in modo tangibile il coordinamento e la cooperazione; consente inoltre chiarimenti su aspetti operativi richiesti dai giornalisti ed infine incanala correttamente le pur legittime esigenze di visibilità della/delle Polizie giudiziarie che hanno operato in quella specifica indagine. L'esperienza ha poi dimostrato che la presenza delle forze di polizia in conferenza stampa agevola il concreto rispetto delle direttive sul riserbo negli arresti. Anche nell'organizzazione degli spazi e nella disposizione delle presenze,

comprese quelle di personale in divisa, spesso posto alle spalle degli oratori, deve emergere chiaramente che si parla da un Palazzo di Giustizia e che la conferenza è del Procuratore.

Domande dei giornalisti. Poiché la conferenza stampa è fatta per loro occorre che gli interventi introduttivi siano limitati in modo tale da lasciare un tempo adeguato per domande e risposte. Invitare i giornalisti a presentarsi indicando nome, cognome e testata.

Riprese alla fine. Le televisioni, come le radio, hanno l'esigenza di disporre di brevi efficaci dichiarazioni in audio e video, che inseriranno all'interno dei servizi o da sole. Soprattutto se la conferenza stampa è stata lunga o i tempi sono stretti per l'edizione del telegiornale, è frequente la richiesta degli operatori di un'ulteriore breve dichiarazione di sintesi del Procuratore o Presidente del Tribunale. Il giornalista e l'operatore chiederà di avere l'immagine in "esclusiva": solo le proprie telecamere, senza altri microfoni. Ma la stessa "esclusiva" dovrà poi essere concessa a tutti coloro che ne faranno richiesta. Non sottrarsi anche a queste dichiarazioni a margine consente al dirigente dell'Ufficio di poter scegliere il messaggio essenziale che intende veicolare; è buona prassi preparare in anticipo quella dichiarazione così da essere il più possibile sintetici e efficaci. In tv, e in radio, i tempi non si misurano in minuti, ma in secondi e una dichiarazione efficace non ha bisogno di tagli, ma è già pronta così. Se non è possibile ripetere la stessa dichiarazione a margine per ciascun operatore, è possibile richiedere a tutte le telecamere di posizionarsi in modo tale da realizzare insieme quell'ulteriore registrazione. Chiarire in precedenza che si tratta di una sola breve dichiarazione, per andare incontro alle esigenze tecniche di radio e tv. Anche in questo caso, è necessario decidere prima cosa si intende dire e prepararsi alla sintesi. Non esitare, nelle fasi preparatorie della conferenza stampa, anche ad appuntare l'eventuale dichiarazione da fare a margine.

Rifare, in caso di errore. Se la dichiarazione a margine è stata troppo lunga o chi parla si è inceppato (può capitare a tutti!), non si esiti a richiedere di rifare la registrazione in modo più compatto ed efficace; di norma l'operatore e il giornalista saranno disponibili essendovi un reciproco interesse.

Rilascio copie atti. Una nuova normativa ha reso possibile il rilascio di copia di alcuni atti ai giornalisti (come ribadito anche dalla direttiva 8 aprile 2022 della Procura Generale della Corte di Cassazione). Diverse Procure hanno emanato direttive per regolamentare l'accesso diretto dei giornalisti, ex art. 116 c.p.p., agli atti di indagine non più coperti dal segreto, tra i quali in particolare l'ordinanza di custodia cautelare. Al momento sembra che le richieste di copia da parte dei giornalisti non siano molto frequenti: forse è più veloce per i cronisti continuare ad averne copia nelle varie strade battute fino ad ora o non tutti sono al corrente di questa possibilità. La nuova disciplina dovrebbe far ces-

sare quello che è stato definito dai giornalisti il “mercato nero delle carte” e con esso la discriminazione tra quanti avevano ottenuto da una fonte copia di atti depositati e gli altri cronisti rimasti senza. La consapevolezza dell'immediata diffusione dell'atto deve però indurre dapprima il P.M. nella richiesta e poi il Gip nell'ordinanza ad una ancor maggiore attenzione al linguaggio utilizzato e agli elementi riportati (in particolare nella citazione di trascrizioni di intercettazioni telefoniche); alla cura di escludere ogni riferimento improprio ad estranei o passaggi non necessari che possano ferire la sensibilità di taluno; a tenere in conto ancor di più delle esigenze di privacy (per quanto possibile); a rispettare sempre e comunque la presunzione di innocenza e la dignità di ogni persona.

Anche al Gip si richiede di valutare il fattore comunicazione: dovrà rileggere con cura il documento per escludere eventuali passaggi che si prestino a fraintendimenti per verificare il rispetto di misura e sobrietà, anche nell'esposizione dei “gravi indizi di colpevolezza” ed evitare particolari inutilmente impressionanti. Infine, anche in un atto che può essere molto complesso avere sempre presente l'imperativo della sinteticità.

Le considerazioni che precedono fanno riferimento alla normativa attualmente vigente, che potrebbe essere modificata. La Camera il 20 dicembre 2023, in prima deliberazione, con un emendamento inserito in una legge delega, ha introdotto una modifica per la quale non sarebbe più consentita la pubblicazione dell'ordinanza nel testo integrale e neppure per stralci.

Misura e sobrietà. È sempre bene sottolineare, durante le conferenze stampa dopo l'emissione di misure cautelari, che si è in una fase iniziale dell'indagine e che si tratta di provvedimenti adottati senza previo contraddittorio con la difesa. Si conservi misura e sobrietà nell'esposizione dei fatti, evitando ogni scivolamento nell'autopromozione della Procura o personale.

10. Interviste

A mo' di premessa, e un po' anche di *warning*, si propone una lunga citazione da uno scritto del 1983 di Umberto Eco a proposito delle interviste.

“Ci sono solo due tipi di intervista che danno, in modi opposti, una certa garanzia al lettore. Una è l'intervista scritta: l'intervistato ha ricevuto le domande, vi risponde su un foglio di carta, firma e invia al giornale. L'intervistato è responsabile di tutto ciò che ha detto, a meno che il giornale non abbia operato dei tagli maliziosi. Quante volte però il giornale dice al lettore che le risposte sono scritte? Tranne casi rarissimi il giornale tende a celare il fatto, per una sorta di vergogna, come se il giornalista abile fosse quello che incontra il personaggio a viva voce, strappandogli voci dal sen fuggite, mentre la risposta scritta appare come un ripiego. Invece io come lettore sarei lieto di sapere che un'intervista è stata data per iscritto, mi

sentirei più tranquillo e saprei che quel che leggo è stato davvero affermato da all'intervistato.

L'altro tipo di intervista con garanzie è l'intervista "romanzata" in forma di ritratto, in cui si mescolano domande trabocchetto e saporite osservazioni del giornalista, che descrive i comportamenti della sua vittima. In questi casi io so che l'intervista è un genere letterario, so che mi trovo di fronte a un corpo a corpo, in cui l'intervistatore, palesamente, cerca di prevaricare, e non vado in cerca della verità "oggettiva", ma godo il modo in cui il giornalista ha costruito il suo personaggio. Posso considerare questo tipo di intervista più vera di quelli che si presentano come oggettive e trasparenti, nel senso in cui un romanzo può dirmi su una società cose più vere di un rapporto sociologico.

Arriviamo ora all'intervista mista, che avviene per colloquio diretto o telefonico, in cui l'intervistato dice tante cose ma alla fine il giornalista seleziona quelle che gli paiono più rilevanti e le virgoletta. Qui le virgolette sono un artificio semiotico, retorico e stilistico molto complesso. Quando noi parliamo non parliamo mai in un vuoto abitato solo da parole. Anzitutto le nostre parole sono legate ad altre parole (prima e dopo) e cioè a un contesto: e sappiamo tutti che una frase separata dal suo contesto può cambiare profondamente di significato. In secondo luogo, parliamo con intonazioni di voce, gesti, pause, movimenti degli occhi. Io posso essere seduto con un amico, con un bicchiere in mano, e dire la frase "L'Italia va verso la rovina" in molti modi. Posso dirla alzando gli occhi al cielo e muovendo le mani in modo da suggerire che esprimo un dubbio o un sospetto; posso usare un tono che esprime scetticismo, nel senso che dico una cosa mettendo però in dubbio che la si possa dire; posso dirlo con un tono esageratamente assertori, che lascia capire che sto enunciando l'opinione di molti, e tuttavia non ho ancora deciso se questa opinione diffusa si aggiusta o no. Eccetera eccetera. Ma se la frase viene isolata per iscritto tra virgolette, diventa un secco enunciato politico sociologico, di cui sembra che io mi assuma la piena responsabilità.

Infine, opinione diffusa (è accettata dai giornali, sia pure implicitamente) che tutto quello che uno dice esprime il suo pensiero. Non è vero, esprime il suo pensiero e coinvolge la sua responsabilità in certe circostanze di enunciazione. Un presidente del consiglio può dire, parlando con un amico, che non ha molta fiducia in quello che dice un certo ministro. Esprime un dubbio, un timore, enuncia il proposito di verificare meglio quello che colui gli dirà, pronto a rivedere la sua opinione il giorno dopo. Se invece dice la stessa cosa in un discorso parlamentare, intende mettere una grave accusa e aprire una crisi parlamentare. Io posso dire a cena con amici che una certa marca di sigarette è l'unica che si può fumare senza morire, ma se lo dico su un giornale ho fatto della pubblicità e ho accusato le marche concorrenti. Le mie parole hanno il significato che hanno solo nella circostanza precisa in cui le ho pronunciate. Se vengono isolate dal contesto e presentate come dichiarazione ufficiale sono diventate delle altre parole.

Naturalmente si può obiettare che c'è una differenza tra ciò che dico a cena e ciò che dico in una intervista; male farebbe un giornalista spiarmi al ristorante e riferire le parole dette alla buona (anche se talvolta lo si fa); ma le fa anche l'intervistato a parlare durante l'intervista come se fosse a cena. La verità è che ci immaginiamo un intervistato di ferro, capace di un autocontrollo diabolico: ed è una situazione realizzabile al massimo in televisione, dove uno ha di fronte la lucina rossa della telecamera e sa che tutto quello che dice verrà ascoltato in quello stesso momento da venti mi-

lioni di persone. In una intervista d'altro genere ci sono invece delle parentesi interlocutorie, degli attacchi conversativi, dei momenti in cui ci si lascia andare. L'intervista può durare anche due ore, mentre poi l'insieme delle frasi riportate può essere letto ad alta voce in 5 minuti. Supponiamo che nel corso di una lunga conversazione del genere qualcuno affermi che in fondo nel terrorismo c'è una volontà sacrificale, una tensione mistica, una vertigine di purificazione attraverso il sangue che sembrano molto più religiose che politiche, e supponiamo che non trovando – o non volendo usare – un'espressione migliore (del tipo "sindrome millenaristico-circoncensionide") costui, con tono di voce esitante, usi la metafora "cattolico". È chiaro che se poi l'intervistato legge tra virgolette che ha detto che i terroristi sono cattolici o che il terrorismo è un fenomeno cattolico, non si riconosca in un'affermazione così perentoria. Egli certamente non voleva intendere che i terroristi sono pagati dal Vaticano o che mettono in pratica il Discorso della Montagna. [...] Conclusioni? Gli intervistati devono stare attenti al virgolettabile"²¹.

Da questo passo di Umberto Eco ciascuno può trarre delle riflessioni e ricavarne utili indicazioni, con la sola riserva che la grande esperienza e conoscenza dell'autore sul mezzo televisivo lo porta probabilmente ad una sottovalutazione della difficoltà delle interviste in video.

10.1. Interviste per la carta stampata

I Dirigenti dell'Ufficio possono ricevere richieste di intervista sia per questioni generali riguardanti il dibattito sulla giustizia sia su proposte di riforma. In ogni caso è inevitabile un riferimento all'esperienza personale o a casi trattati dall'Ufficio. La richiesta di intervista più frequente per un Procuratore (e anche quella che richiede maggiore attenzione) riguarda però una specifica indagine.

L'intervista non viola il divieto di istituire un canale privilegiato se il Procuratore è disponibile ad analogo trattamento con altri giornalisti, compresi quelli di testate usualmente critiche. In alcune occasioni, può essere utile a fornire precisazioni e chiavi di lettura in situazioni complesse.

Oggetto, spazi e tempi. Si deve chiaramente e precisamente definire l'oggetto dell'intervista e quanto spazio il giornalista ha a disposizione (informazione essenziale in caso di risposte scritte: lo spazio è da calcolare col numero di battute, spazi compresi). Se si tratta, come è più frequente, di un quotidiano occorre chiedere il tempo limite per la chiusura. Verificati questi presupposti, è sempre opportuno riflettere, anche brevemente, prima di rispondere ad una

²¹ U. ECO, *Virgolette e trasparenza*, in *Sette anni di desiderio*, Bompiani, Milano, 1983 ora in U. ECO, *L'era della comunicazione. Dai giornali a wikileaks*, La Nave di Teseo, Milano, 2023, pp. 83-92.

richiesta ricevuta per telefono o mail o di persona. Un tempo sia pur breve di riflessione può essere utile, per consultare rapidamente atti, confrontarsi con colleghi, verificare aspetti procedurali ed essere aggiornato sugli sviluppi in tempo reale.

Una volta deciso di concedere l'intervista, prima di iniziare è utile concentrarsi, nell'ambito dell'oggetto proposto dal giornalista, sui concetti principali. E sulle parole chiave.

La richiesta di intervista arriva più spesso nel primo pomeriggio, dopo le riunioni di redazione, una volta immaginate le pagine e gli spazi. L'orario di chiusura è perentorio.

L'intervista richiede riflessione, ma non è un trattato. Se si ritiene di non avere il tempo minimo di riflessione, meglio rinunciare e comunicarlo subito, piuttosto che tenere il cronista in sospenso.

Modalità. Quali che siano le modalità con cui si articola l'intervista, il magistrato avrà avuto cura in anticipo di fissare qualche appunto sulle risposte a domande che possono essere prevedibili nonché sui singoli messaggi che comunque vorrà lanciare anche se non oggetto di specifica domanda.

10.2. Intervista, come? Di persona, scritta, per telefono o con video chiamata?

L'intervista dovrebbe essere sempre un dialogo, un incontro tra il giornalista e il suo interlocutore. Gli spunti per le domande possono variare in base alle risposte precedentemente date e comunque tengono conto di quanto già detto. Non sempre però, per ragioni logistiche, di tempo o per esplicita richiesta dell'intervistato, è possibile fissare un appuntamento. A quel punto, si valutano altre strade.

Nell'ipotesi di un'intervista *vis a vis*, il giornalista prende nota su un taccuino delle risposte o chiede di registrare per comodità, molto semplice anche con il telefonino. L'intervista non è una conversazione a ruota libera: tutto quello che si dice potrà essere legittimamente selezionato e riportato. Ed è bene tenerlo presente. "Le dico questo ma non lo pubblichi" da evitare: il giornalista può legittimamente non rispettare la richiesta, che comunque pone in imbarazzo entrambi. La sintesi è sempre una virtù, in un'intervista ancor di più: non richiede al giornalista successivi tagli e l'intervistato avrà maggiori garanzie che il suo pensiero venga integralmente riportato. Bisogna cercare di dire solo quanto si voglia venga poi stampato.

L'intervistato può chiedere di rileggere i propri virgolettati, soprattutto nel caso di conversazioni più ampie e da sintetizzare. Ma meglio evitare di parlare senza freni, a tutto campo: il giornalista dovrà inevitabilmente sintetizzare e

alla fine, la scelta di cosa pubblicare e del messaggio da lanciare sfugge al magistrato intervistato.

Le interviste per telefono sono le più richieste per esigenze di celerità. Le indicazioni precedenti valgono anche per questo tipo di intervista con un'ulteriore precauzione: il registratore, soprattutto in caso di intervista radiofonica, è sempre acceso.

Intervista scritta: si può concordare con il giornalista il metodo delle domande inviate per mail e delle risposte restituite nello stesso modo.

È il metodo preferibile per il dirigente: la comodità e la rapidità dello scambio via mail permette di avere a disposizione un po' di tempo in più, avendo di fronte tutte le domande consente di distribuire il proprio messaggio; conoscendo il numero di battute (spazi compresi, domande + risposte) si evitano tagli successivi. Una volta inviato il testo, il giornalista potrà richiedere precisazioni. Non è un metodo amato da molti giornalisti, perché viene meno la freschezza del dialogo, la possibilità di rimodulare le domande in base alle parole usate e la possibilità di rilanci pungenti a fronte di alcune risposte ad esempio elusive. Il giornalista potrà comunque aggiungere in un secondo momento, una volta ricevute le risposte, delle sue sottolineature. Naturalmente anche in questo caso, come si è detto, per la conferenza stampa, il dirigente che ritenga di non poter rispondere lo dica espressamente, piuttosto che eludere o aggirare la domanda.

Stiamo parlando di comunicazione istituzionale che deve essere comprensibile ed efficace, non necessariamente brillante. Consigliabile, pertanto, evitare battute spiritose o passaggi ironici, spesso non di immediata comprensione per tutti: il fraintendimento è sempre possibile.

L'intervista con domanda scritta/risposta scritta, una volta definito l'esatto numero complessivo di battute a disposizione (spazi compresi, domande e risposte comprese), costringe l'intervistato ad un linguaggio asciutto e preciso. Ove poi, come può capitare, anche all'ultimo il giornalista debba ridurre lo spazio, per sopravvenute esigenze del quotidiano, sarà agevole concordare i tagli.

Il rispetto per il lavoro del giornalista richiede l'osservanza rigorosa degli spazi e del tempo limite per l'invio delle risposte e anche la disponibilità a modifiche all'ultimo momento. Consigliabile avere il testo dell'intervista con sé per eventuali interventi successivi.

I titoli quasi sempre non sono scritti dall'autore dell'intervista, ma da un collega del desk, che deve scegliere gli elementi su cui puntare. Un buon esercizio per il magistrato intervistato potrebbe essere provare ad immaginare in anticipo quale delle sue espressioni andrà nel titolo, per rifletterci. Il titolo deve dare una notizia ed essere efficace in poche parole.

Registrare, il giorno dopo la pubblicazione, le riflessioni di colleghi o di

conoscenti/lettori, anche non giuristi, è sempre utile per verificare la capacità di comunicare e tenerne presente per le successive occasioni.

Chi parla ha l'onere di doversi far comprendere. Una volta pubblicata l'intervista, salvo l'ipotesi di grave scorrettezza del giornalista, l'intervistato imputerà a sé stesso eventuali fraintendimenti: saranno una lezione per il futuro.

Le smentite meglio lasciarle solo per i casi di diffusione di notizie palesemente false, da rettificare con fatti. Senza dimenticare il vecchio adagio che "la smentita è una notizia data due volte".

10.3. Interviste video e audio

Per le interviste per televisioni e radio occorre tener conto innanzitutto del tempo: mai dimenticare che si calcola in secondi e non in minuti. Un'intervista, lunga, in un radiogiornale può durare circa un minuto; in tv, trenta secondi in più in media. La durata, come lo spazio per i quotidiani, cambierà anche in base alla rilevanza di quell'intervista quel giorno. Per radio e tv, i tempi sono in genere molto stringati e quindi l'intervista, in onda, si concentrerà su due/tre domande al massimo e risposte molto sintetiche. Ci sono poi spazi di approfondimento, sia in radio che in tv, che hanno tempi più distesi.

Per un'intervista radio/tv, destinata ai notiziari, occorre innanzitutto essere consapevoli se sia in diretta o registrata.

Nel caso della diretta, deve essere necessariamente "buona la prima": impossibile rifare, occorre quindi ancora di più avere le idee chiare e le parole pronte. Se necessario, non esitare a prendere qualche appunto di massima, almeno sugli aspetti affrontati con maggiore probabilità. In caso di intervista registrata, cambia tutto. E tutto dipende innanzitutto dal contesto.

In caso di intervista registrata per un radio-giornale, il giornalista può chiedere direttamente risposte brevissime, così da mandare in onda solo quanto registrato o può invece avere un colloquio ben più lungo con l'interlocutore. A quel punto, è bene essere coscienti del possibile esito delle dichiarazioni rese. Il giornalista può trasmettere in parti e momenti diversi stralci del colloquio oppure può utilizzare solo il passaggio che ritiene più efficace dell'intera conversazione. In questo caso sta alla correttezza del giornalista rispettare il pensiero dell'interlocutore: in radio però è la viva voce dell'intervistato ad essere trasmessa. Tralasciando ipotesi di artificiosi e scorretti montaggi, il magistrato che accetta questa modalità deve sapere che comunque non sarà lui a fare la sintesi o a decidere quale messaggio enfatizzare o tralasciare.

Vi sono poi trasmissioni radiofoniche che offrono tempi più distesi. Si rimanda alle indicazioni per le interviste rilasciate per telefono a giornalisti della carta stampata, ma occorre prendere in considerazione le specificità del mezzo. Una cosa è leggere in un luogo tranquillo e ritornare a riflettere sulle

singole parole usate, altro è l'ascolto della radio nelle situazioni più disparate e spesso tutt'altro che tranquille. Occorre preparare l'intervista con cura e con raddoppiata attenzione alla semplicità del linguaggio, alla brevità ed efficacia delle frasi e al ritmo della radio, che non ammette pause e vuoti. Buona regola è conoscere il contesto, la trasmissione e il suo format, prima di accettare di rilasciare un'intervista. In radio, soprattutto se in diretta, alle domande del giornalista possono aggiungersi spunti e suggerimenti degli ascoltatori che in tempo reale comunicano con la redazione del programma. Utile avere a portata di mani appunti scritti, per ricordare circostanze, nomi, dati che possono sfuggire.

Per l'intervista televisiva, vale quanto già detto finora con la specificità del mezzo. In televisione, non si può leggere. Per un'intervista da telegiornale, individuare un luogo consono al ruolo e al messaggio, riflettere prima sulle parole da usare. Se è registrata, in caso di esitazioni o errori, chiedere di rifare. In caso di intervista in studio, arrivare per tempo per essere a proprio agio con spazi, luci e microfoni.

11. Dichiarazioni "volanti"

Soprattutto in momenti di particolare attenzione mediatica, i giornalisti rincorrono i dirigenti degli uffici, a cominciare dai Procuratori, per eventuali dichiarazioni su fatti del giorno. In genere, provano a rivolgere domande secche durante gli spostamenti. Vista dalla prospettiva del magistrato, sono da evitare le dichiarazioni "volanti" per strada, all'ingresso del Palazzo di Giustizia o nei corridoi. Non si governa il contesto e l'improvvisazione porta sempre a cattiva comunicazione. Anche in situazioni di urgenza, meglio raggiungere il proprio ufficio e rispettare le indicazioni generali della comunicazione istituzionale. I giornalisti fanno il loro mestiere e provano ad incalzare in qualsiasi situazione per avere delle informazioni. Rimandare ad un determinato orario e a un luogo istituzionale (come indicato in precedenza) per brevi dichiarazioni può essere il compromesso per le esigenze di tutti.

Una avvertenza che vale per questa come per molte altre situazioni: evitare l'esibizione della eventuale scorta (il personale addetto a questo servizio è addestrato ad operare nel modo insieme più efficace e più discreto).

12. Dichiarazioni sul luogo di gravi eventi

In caso di gravi eventi, i giornalisti sono inviati subito sul posto. Hanno bisogno di vedere, di rendersi conto e di informare l'opinione pubblica di quanto

succede. Oltre alle agenzie di stampa, che vivono di tempestività, e oltre alle radio e tv in grado di trasmettere subito in diretta, ormai anche i quotidiani hanno aggiornamenti in tempo reale sui loro siti. Il Pm di turno o Procuratore che arriva sul luogo di un grave evento delittuoso o di un disastro riceverà la forte pressione della stampa presente in cerca delle prime possibili dichiarazioni. Il Procuratore si trova nella condizione di dover bilanciare il rispetto delle vittime e dei familiari, la segretezza delle indagini, la tutela delle parti in causa con il diritto dei cittadini ad essere informati. Per rispetto delle vittime, può decidere di non dire nulla. Qualora il fatto sia di grande interesse pubblico e si consideri doverosa una comunicazione, il Procuratore può valutare di rilasciare una dichiarazione a tutti i media contemporaneamente. Una dichiarazione secca, se ritiene di non essere nelle condizioni di rispondere ad eventuali domande. È comunque opportuno accertarsi prima che i familiari delle vittime abbiano ricevuto preventivamente adeguate informazioni e non sbilanciarsi su elementi che potrebbero non aver ancor ricevuto.

Il Procuratore deve valutare accuratamente se rilasciare dichiarazioni e in ogni caso deve prendersi un minimo di tempo per raccogliere tutte le informazioni per lui disponibili, valutare ciò che può dire e ciò che non può dire, organizzare mentalmente la breve dichiarazione.

Soprattutto in caso di disastri o gravi eventi delittuosi la sobrietà e la misura sono ancora più necessarie. Anche in queste circostanze prestare la massima attenzione al luogo e a ciò che sullo sfondo sarà ripreso; non intralciare le attività degli operatori, evitando inutili spettacolarizzazioni e la ripresa di particolari impressionanti. I giornalisti potrebbero rivolgere domande anche non tecniche, ma per avere conferme a indiscrezioni (nei momenti immediatamente successivi un grave evento ne circolano tante e di vario genere).

Da evitare le ovvietà sulla “complessità delle indagini” o espressioni abusive come le “indagini a 360 gradi”; se non si ha la necessità di smentire notizie false o precisare quelle fuorvianti, se possibile meglio fornire dati precisi, anche esigui, che possono essere già comunicati o altrimenti limitarsi ad esprimere sentimenti di partecipazione umana alla vicenda senza alcuna anticipazione sulle responsabilità.

13. Talk show

Nati quasi insieme alla televisione negli Stati Uniti fin dagli Cinquanta, i salotti televisivi possono ospitare dialoghi tra conduttore e intervistato; un'intervista serrata o una conversazione più distesa; possono prevedere una discussione a più voci, avere pubblico o prevedere interventi anche via social. Hanno format, caratteristiche e stili diversi; sono seguiti e commentati, provo-

cano reazioni, diventano essi stessi talvolta una notizia nel dibattito pubblico. E la giustizia diventa uno degli argomenti più frequenti.

Fin dai primi anni '90, in diversi Paesi europei e poi in Italia, nei talk show vanno in scena veri e propri “processi paralleli”: si moltiplicano soprattutto dopo gravi fatti di sangue, ma si allestiscono talvolta anche con altre vicende di forte impatto mediatico. È la spettacolarizzazione della giustizia e la crisi della logica del processo, con il suo spazio, il suo tempo, le sue regole e le sue tutele per le parti in causa. Nel processo mediatico in televisione, da qualche tempo si è vista anche la recitazione sottotitolata di verbali di intercettazioni; vi sono interviste a persone più o meno vicine ai protagonisti del fatto, l'ascolto di estratti di deposizioni o la lettura di documenti, il tutto fuori dal contesto degli atti processuali, delle regole di utilizzabilità e della disciplina della prova. Non è mancato anche un plastico della scena del delitto. In alcune trasmissioni, il processo parallelo è gestito dal conduttore alla presenza del pubblico-giuria che sottolinea i passaggi salienti con applausi più o meno spontanei. I talk show possono essere molto diversi l'uno dall'altro, per format, stile, conduzione, sensibilità e per pubblico. Quindi anche il modo di affrontare i temi connessi alla giustizia può variare e di molto da un contesto all'altro.

Come già detto chiaramente nella premessa, questa guida pratica è rivolta ai magistrati e non ai giornalisti; le indicazioni che contiene pertanto “non costituiscono in alcun modo – come già specifica il Csm nelle sue Linee guida – prescrizioni rivolte ai giornalisti e ai giornali su che cosa sia lecito o anche solo opportuno pubblicare”. La libertà di espressione e di critica si misura, oltre che con le norme di legge, soltanto con la professionalità e la deontologia del singolo giornalista, con il suo diritto-dovere di analizzare e criticare, anche in modo aspro, un'indagine o un processo e di farlo nei modi che ritiene migliori: in questo sta la funzione della stampa quale “cane da guardia” della democrazia. La storia recente e meno recente ci ricorda d'altra parte come, in più occasioni, le critiche della stampa abbiano messo in luce anche aspetti negativi di indagini e processi giudiziari, contribuendo al complessivo miglioramento del sistema di giustizia.

Per quanto riguarda la partecipazione dei magistrati a trasmissioni con processi paralleli, occorre ricordare che l'Associazione nazionale magistrati nel 2010 ha aggiunto un ulteriore comma all'art. 6 del Codice Etico che era stato elaborato nel 1994: “[Il magistrato] evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica”. L'Anm si riferisce a tutti i magistrati, ma ovviamente l'indicazione vale a maggior ragione per il magistrato dirigente di un ufficio.

Per il magistrato dirigente si deve considerare preclusa la partecipazione a un talk show nel quale, direttamente o indirettamente si “portino in scena”

specifiche vicende processuali trattate dal proprio o da altro ufficio giudiziario. Sarebbe davvero paradossale se fosse proprio il dirigente di un ufficio a dare il suo contributo alla celebrazione del “processo parallelo” in televisione.

Diverso è il caso di un talk show nel corso del quale si affrontino non specifici casi, ma temi generali relativi al dibattito sulla giustizia: prassi, criticità o ancora proposte di riforma legislativa. Anche in queste ipotesi, occorre misurarsi attentamente con il rischio che dal tema generale si scivoli verso un caso giudiziario specifico di attualità; l’analisi delle cronache giudiziarie degli ultimi giorni fornirà indicazioni in proposito. In questo format di talk show, la partecipazione di un magistrato dirigente di un ufficio, in grado di portare la sua esperienza e conoscenza, può fornire un contributo utile, ma occorre avere ben presente le “regole del gioco”.

Partecipare ad un talk show in diretta significa rivolgersi in contemporanea a moltissime persone, la audience del programma. E questo non per tutti è semplice, anzi è molto difficile: occorre innanzitutto essere consapevoli del contesto ed eventualmente dei propri limiti.

Ancor prima, occorre mettere a fuoco perché si decide di partecipare, quale il messaggio o l’obiettivo, oltre alle possibili conseguenze. Essere intervistati in un talk show è molto diverso rispetto a concedere altro genere di interviste e diversamente viene percepito. La differenza la fanno il numero di telespettatori sintonizzati, lo stile del conduttore e l’organizzazione della trasmissione, che si confronta costantemente con i risultati dello share. Nel talk show classico, si tratta di partecipare ad un dibattito, guidato dal giornalista conduttore, con altri ospiti che portano opinioni diverse, anche sulla magistratura. Talvolta, un talk può ospitare, in una parte del programma, un’intervista *vis a vis* del conduttore con un interlocutore e talvolta quest’intervista è seguita da un successivo dibattito con altre persone.

L’invito a partecipare a un talk show di questo tipo arriva il più delle volte con una telefonata da parte di uno dei collaboratori del conduttore, abituato ad avere immediata risposta, in genere positiva, dagli *habitués* della TV. Quando le circostanze non suggeriscano la immediata risposta “No grazie”, è bene non accettare subito e prendere un tempo minimo di riflessione, sempre nel rispetto del lavoro giornalistico e delle sue esigenze di tempi. In genere, è consigliabile declinare l’invito arrivato all’ultimo momento, cioè nel pomeriggio per una trasmissione della sera: nelle trasmissioni non quotidiane la programmazione avviene di norma con almeno un giorno di anticipo. Bisogna comunque essere consapevoli che le esigenze della cronaca e dell’attualità possono imporre cambi di scaletta anche all’ultimo momento. Circostanze che potrebbero spiegare l’invito con breve preavviso, così come, al contrario, la cancellazione dell’intervista organizzata tempo prima.

Prima di accettare di partecipare ad un talk show, consigliabile rivedere al-

cune precedenti puntate, per avere consapevolezza dello stile del conduttore e delle dinamiche della trasmissione: se questo non basta a sentirsi a proprio agio, valutare di declinare l'invito.

Se si decide di accettare, è decisamente **preferibile la partecipazione direttamente in studio**. La presenza in uno studio televisivo ha le sue regole e dinamiche, ma offre maggiore possibilità di seguire e partecipare al dibattito. In studio, la comunicazione passa anche attraverso i gesti: scuotere la testa, a fronte di un intervento che non si condivide, può essere più efficace di qualsiasi parola e in studio verrà notato di più.

Sempre utile, conoscere a grandi linee gli spunti toccati dal conduttore, nella consapevolezza che saranno sviluppati in base all'evoluzione della conversazione. Il magistrato avrà chiaramente posto come "regola di ingaggio" che non si intervenga su casi giudiziari specifici trattati dal suo ufficio o da altri.

Sta poi solo al conduttore regolare il ritmo del dibattito, decidere a chi e in quale ordine dare la parola, oltre che gestire i tempi degli interventi. La sintesi è sempre sinonimo di efficacia ed è un esercizio per molti magistrati alquanto difficile.

Preferire frasi brevi e chiare; evitare troppe subordinate, parole troppo complesse e termini giuridici non strettissimamente necessari (in questo caso spiegarli in termini piani). Riflettere bene sul ricorso a metafore o paragoni, se non sono del tutto neutri. Esattamente come indicato in precedenza per le interviste scritte, è bene evitare battute spiritose o passaggi ironici, spesso non di immediata comprensione: il fraintendimento è sempre possibile.

È assolutamente necessario **chiedere in anticipo chi saranno gli altri ospiti della trasmissione**, quelli con cui si dialogherà e quelli previsti in scaletta, nel caso in cui all'intervista col magistrato segua successivo dibattito con altri interlocutori. Alcune trasmissioni televisive danno spazio a ospiti estremamente polemici o anche a personaggi specializzati nel suscitare la rissa. Il giornalista-conduttore fa le sue scelte, ma il magistrato deve esserne consapevole, per poter fare le sue valutazioni. E decidere, in caso, di evitare questo tipo di contesto.

In caso di partecipazione da remoto, molto comoda e molto utilizzata, chiedere preferibilmente di partecipare da una sede locale della rete. Se si ha una solida connessione internet e la capacità di gestire inquadratura, sfondo e luci dal proprio computer, si può utilizzare anche il collegamento da casa propria per i talk serali. In questo caso, verificare ancor prima la qualità del wi-fi e non dimenticare mai di verificare l'apertura e chiusura del microfono, anche per evitare fuori onda non graditi o trasmettere l'immagine di scarsa dimestichezza con la tecnologia.

Altre volte la rete tv invia una troupe sul posto ("uno zainetto", nello slang televisivo); sarà più semplice gestire gli aspetti tecnici e le luci, al prezzo di

una temporanea intrusione nella privacy della propria abitazione. Verificare in ogni caso di avere uno sfondo istituzionale, adeguato alla comunicazione che si vuole trasmettere, anche in caso di partecipazione da casa.

Anche all'interno di talk show sono talora previsti momenti di dialogo del conduttore solo con un interlocutore: sono spazi che consentono un più disteso confronto. Nel classico dibattito aperto a più voci, invece, intervenire solo quando si è chiamati in causa. Con risposte brevi si è meno interrotti.

Ognuno ha il proprio stile di comunicazione e il proprio tono. In via generale in una comunicazione istituzionale, visto che ogni magistrato che parla viene comunque percepito quale rappresentante dell'intera categoria, cercare di non raccogliere le provocazioni e non alzare mai il tono di voce. L'autorevolezza non si trasmette con frasi urlate o ad effetto, anzi. Nel caso in cui si venga interrotti, invece di protestare, provare a proseguire con il proprio discorso; se però l'interruzione diviene sovrapposizione di voci, meglio fermarsi immediatamente: si sottolinea così, e con più eleganza, l'altrui scorrettezza e si conserva una postura istituzionale. D'altronde alzare il volume della propria voce aumenterebbe solo la confusione nell'ascoltatore. Di sicuro non la capacità di far arrivare la comunicazione.

Fin dal momento in cui si accetta di intervenire nella trasmissione, buona regola è preparare prima accuratamente il/ i messaggi che si vogliono far passare. Non esitare anche a scrivere in anticipo brevi appunti, per meglio mettere a fuoco le parole più adatte.

Il messaggio chiave che si intende proporre, se breve ed efficace, potrà essere veicolato anche in aggiunta ad una risposta su altri temi.

Nello stile, nei toni della comunicazione fare in modo che la presenza in un talk show non venga percepita come un'auto celebrazione.

Last but not least, l'abbigliamento. Anche attraverso il look si comunica l'appartenenza all'istituzione e quindi ci si aspetta un abbigliamento formale; tenute casual sono da evitare.

Molte delle indicazioni che precedono possono essere valide anche per la partecipazione a dibattiti. Ricordare anche in questo caso il rischio di fuori onda soprattutto dopo che si è stati "microfonati". Dal momento in cui il tecnico sistema il microfono, si deve considerare che tutto può essere trasmesso. Anche i dibattiti dal vivo sono spesso ripresi, integralmente o in parte, da telecamere di reti nazionali o emittenti locali o da radio, come Radio Radicale, e in ogni caso ciascuno dei partecipanti può agevolmente video registrare con il proprio cellulare.

Ricordiamo ancora una volta che questa è una guida per la comunicazione istituzionale dei dirigenti degli uffici. Non riguarda gli interventi pubblici di singoli magistrati nell'esercizio della loro libertà di espressione, che hanno altre regole; ma molti dei "consigli tecnici" di comunicazione potranno essere comunque utili.

14. La comunicazione su critiche e attacchi a magistrati

Cosa fare nel caso di attacchi ad un magistrato? I singoli provvedimenti sono raccontati dalla stampa, diventando oggetto di dibattito pubblico. Il magistrato deve quindi accettare di essere lui stesso inevitabilmente sottoposto, per i suoi provvedimenti, al “tribunale della pubblica opinione”. Nella libertà di stampa c’è la libertà di critica. Altra cosa quando dalla critica, anche pungente, si passa all’attacco personale. Cosa e come comunicare in tal caso? Se commentatori, politici, rappresentanti delle Istituzioni si dividono tra favorevoli e contrari, tra chi attacca e chi controbatte, il dirigente dell’Ufficio, insieme con il magistrato direttamente coinvolto, deve valutare se intervenire e il tipo di messaggio da trasmettere.

Se qualcuno dei commenti critici si fonda su travisamento o anche solo distorsione dei fatti o delle procedure giuridiche, un pronto intervento del dirigente, che esponga chiaramente fatti e procedure, pone le premesse affinché chi non muove da preconetti orienti correttamente i suoi interventi, anche critici. La comunicazione, in questo caso un comunicato stampa con stile asciutto e puntuale, deve essere priva di ogni aspetto polemico o autocelebrativo: lo richiede la correttezza della comunicazione istituzionale ed è anche utile sotto il profilo dell’efficacia. Con l’intervento immediato e preciso del dirigente dell’Ufficio il magistrato oggetto di attacchi non si sentirà solo ed eviterà di essere tentato di intervenire personalmente.

Ove nei confronti del singolo magistrato si muovano accuse che possano assumere rilievo disciplinare, para-disciplinare o addirittura penale il dirigente dell’Ufficio, se necessario, farà delle precisazioni sui fatti ma eviterà di prendere posizione nella comunicazione pubblica; lo farà necessariamente nelle sedi istituzionali.

Vi è poi il caso che dalla critica si trascenda nell’attacco personale al magistrato; in questo caso la comunicazione del dirigente dovrà essere particolarmente accurata nel fornire tutte le indicazioni di fatto ostensibili in “difesa” del magistrato, esprimendo in questo modo anche la solidarietà dell’ufficio. L’intervento del dirigente cambierà inoltre il piano del confronto, evitando quello diretto tra il singolo magistrato e i protagonisti dell’attacco. Gli ulteriori interventi saranno eventualmente rimessi, nei rispettivi ruoli, al Consiglio Superiore della Magistratura e all’Associazione Nazionale Magistrati.

Conclusione

Questo è il primo esperimento di una guida pratica per la comunicazione diretta essenzialmente ai magistrati dirigenti degli Uffici giudiziari. I suggerimenti

menti concreti – a volte anche scontati – e le indicazioni contenute – talora anche nette – sono dirette ai magistrati, solo ai magistrati – lo si ripete ancora una volta – e mai ai giornalisti, che hanno propri principi deontologici e il loro Ordine professionale come punto di riferimento. La stampa libera rappresenta un pilastro di ogni democrazia ed essenziale è il ruolo svolto dai professionisti dell'informazione: in queste pagine, si è cercato di avvicinare i magistrati ad una prima conoscenza delle prassi e delle regole di questo mondo, perché sappiano al meglio confrontarsi con le esigenze di comunicazione.

Gli autori di questo primo esperimento confidano nella benevolenza dei lettori: questa guida 1.0 avrà raggiunto il suo scopo se sarà oggetto di confronto, dibattito, critica e successivo arricchimento nelle iniziative future che la Scuola Superiore della Magistratura riterrà di adottare.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2024
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

