

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

CORSO DI PREPARAZIONE ALL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI DI DIRIGENTE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

Cod.: DIR23001

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA, TRASPARENZA, COMUNICAZIONE PUBBLICA E RILEVAZIONE DEL GRADO DI SODDISFAZIONE DI CITTADINI E ALTRE TIPOLOGIE DI UTENTI

Relazione di Nicola Piacente*

PREMESSA

Se le giurisdizioni internazionali sono fondamentalmente divise fra due culture sia che si tratti dei sistemi processuali (accusatorio o inquisitorio) o dell'esercizio dell'azione penale (quanto ai cosiddetti sistemi di « legalità » o di « opportunità ») entrambe le culture ritrovano unità ed armonizzazione nei principi etici ed organizzativi cui devono ispirarsi i dirigenti degli uffici nei rapporti con

- le istituzioni,
- i cittadini e con gli utenti della giustizia,
- gli organi di informazione.

Tali rapporti costituiscono altresì il comune denominatore tra uffici giudiziari ed altre amministrazioni dello Stato

Trasparenza, comunicazione pubblica sono infatti precetti che possono ritrovarsi in diverse fonti nazionali ed internazionali che regolano l'attività del dirigente ed in genere del magistrato:

art. 5 D. Lgs. n. 106/2006, d.lvo 188/2021,

art. 4 della delibera CSM sulla modifica della Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura del dicembre 2020 (quanto alla comunicazione con la stampa),

art. 6 del codice etico dei magistrati (quanto alla comunicazione con la stampa)

Con riferimento alla trasparenza va menzionato l'art. 14 del codice etico dei magistrati- I doveri dei dirigenti:

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

Riferimenti alla trasparenza quale principio ispiratore della attività del procuratore della Repubblica si ritrovano nella relazione introduttiva alla Modifica della Circolare sulla Organizzazione degli Uffici di Procura del dicembre 2020

Il paragrafo 14 della Magna carta dei giudici- adottata dal CCJE, nel corso della 11A adunanza in Plenum, al fine di sintetizzare e codificare le principali conclusioni contenute nei Pareri già adottati, prevede l'accesso alla giustizia attraverso criteri di trasparenza

La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario.

Nella Raccomandazione rec (2000)19 del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei delegati dei ministri)

si è previsto che le garanzie di indipendenza o autonomia di cui dovrebbero godere i pubblici ministeri vadano di pari passo con una esigenza di trasparenza. Al di là delle singole decisioni che sono soggette a particolari raccomandazioni, ogni Pubblico ministero in quanto agisce a nome della società, deve rendere conto delle sue attività a livello locale, regionale ovvero centrale, se è organizzato a quest'ultimo livello

Più genericamente, la trasparenza (da intendersi come comprensibilità dell'azione della Autorità Giudiziaria sotto diversi profili, sì da consentire la conoscenza reale della attività di una istituzione pubblica e di effettuare il controllo sulla stessa) deve essere un criterio che deve guidare l'attività del dirigente dell'ufficio e deve essere, assieme alla precisione ed alla attendibilità, un requisito indispensabile della comunicazione.

In base al parere (2013) n. 8 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione adottato dal CCPE in occasione della sua viii riunione plenaria (Yerevan, 8-9 ottobre 2013)

La trasparenza nell'esercizio delle funzioni dei procuratori è una componente fondamentale dello stato di diritto ed una delle garanzie importanti di un giusto processo. Deve essere fatta giustizia e si deve anche vedere che è stata fatta giustizia. Per fare in modo che ciò avvenga, i media dovrebbero essere in grado di fornire le informazioni sui processi penali e su altri procedimenti.

Ancora,

L'applicazione del principio della trasparenza nel lavoro dei procuratori è un modo per assicurare la fiducia del pubblico così come lo è la diffusione delle informazioni sulle loro funzioni e sui loro poteri. L'immagine del pubblico ministero costituisce, pertanto, un elemento importante della fiducia del pubblico nel buon funzionamento del sistema giudiziario. Il diritto di accesso dei media alle informazioni sulle attività dei procuratori, il più ampio possibile, serve anche a rafforzare la democrazia ed a sviluppare un'aperta interazione con il pubblico.

L'esigenza di una comunicazione efficace **attraverso criteri di trasparenza** è altresì prevista nel "decalogo del capo dell'ufficio giudiziario" elaborato dal COMIUG (Centro per l'Organizzazione, il Management e l'Informatizzazione degli Uffici Giudiziari) all'esito di un ciclo di seminari tematici, cui hanno partecipato dal 2010 al 2012, di volta in volta, circa una quarantina tra dirigenti (presidenti e procuratori), magistrati, consiglieri del CSM, rappresentanti della Scuola della Magistratura, dirigenti amministrativi, ricercatori e docenti universitari (ved. funzione n. 3- rappresentanza e comunicazione istituzionale).

Il dirigente dell'ufficio infatti

- *è responsabile della comunicazione istituzionale verso gli interlocutori esterni, allo scopo di favorire la conoscenza delle azioni svolte e dei risultati conseguiti dall'ufficio, per mezzo di molteplici canali (rapporti con i media, sito web, carta dei servizi, ecc.).*
- *Promuove la massima trasparenza dell'attività degli uffici e, attraverso appositi strumenti (bilancio sociale, rendiconto economico), crea le condizioni per il pieno apprezzamento della responsabilità sociale dell'ufficio.*
- *Cura, in collaborazione con il dirigente amministrativo, l'organizzazione dei rapporti con l'utenza, anche mediante sportelli polifunzionali (URP, front-office ecc.), l'attivazione di canali informativi interni e rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti dei servizi ricevuti.*
- *Incoraggia la comunicazione interna all'ufficio, al fine di favorire la conoscenza reciproca delle attività svolte, l'integrazione fra le funzioni e il miglioramento del senso di appartenenza del personale*

Il decalogo fa riferimento ad innovazioni previste da tempo nell'ambito della P.A. quali l'ufficio di relazioni con il pubblico, la carta dei servizi, il bilancio sociale e contiene elementi di saldatura quanto ad accesso dei cittadini ai servizi erogati dagli uffici giudiziari ed alla comunicazione tra l'amministrazione della giustizia ed altre articolazioni della P.A.

Alla comunicazione istituzionale come indice di capacità direttive/semidirettive fa riferimento anche **il T.U. sulla dirigenza.**

Ai sensi dell'art. 7) riguardo alle funzioni direttive e semidirettive in atto o pregresse, rilevano i risultati conseguiti desunti:

dai rapporti con i rappresentanti del personale amministrativo nel settore dell'organizzazione del lavoro, con le autorità amministrative in materia di gestione delle dotazioni dell'ufficio e in materia di sicurezza, con le altre categorie professionali e con l'utenza in relazione alla predisposizione e gestione dei servizi, desumibili dalle seguenti fonti di conoscenza: piano di attività, verbali di riunioni dei presidenti di sezione, verbali della commissione di manutenzione, verbali della Commissione Ordine e Sicurezza Pubblica, **realizzazione di sportelli informativi, Ufficio per le Relazioni con il Pubblico, sito internet e bilancio sociale.**

Guardando alle fonti appena citate (che non costituiscono una esegesi esaustiva dei doveri del dirigente di un ufficio giudiziario quanto a comunicazione e trasparenza),

la comunicazione può riguardare macroaree quali
la comunicazione interna all'ufficio;
la comunicazione esterna.

Nell'ambito della comunicazione esterna si delineano tre direttrici

- 1) la comunicazione inerente i servizi offerti all'utenza ed in generale l'accesso alla giustizia (non solo penale);
- 2) la comunicazione inerente l'attività svolta dell'ufficio in un determinato arco temporale ed i risultati acquisiti e in tale contesto;
- 3) la comunicazione inerente i procedimenti in corso o definiti.

Quanto alle comunicazioni inerenti i servizi vanno menzionati gli uffici relazioni con il pubblico (URP) (in genere istituiti presso gli uffici di maggiori dimensioni).

L'Ufficio Relazioni con il Pubblico è stato previsto per la prima volta dal D.lgs. n. 29 del 1993, con riferimento a tutte le amministrazioni dello Stato.

Con la Legge n. 273/95 è stato sancito l'obbligo per la pubblica amministrazione di provvedere all'emanazione di schemi generali della carta dei servizi pubblici, e, in questa prospettiva, l'Ufficio Relazioni con il Pubblico ne è stato coinvolto sia sotto il profilo sostanziale che funzionale.

L'art. 8 della legge [150 del 2000 disciplina](#) le attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

Sono stati quindi delineati quali compiti/finalità dell'URP (sulla base di un elenco non esaustivo):

- fornire al pubblico adeguate informazioni relative all'attività, ai servizi, alle strutture, ai compiti, ai procedimenti e al funzionamento dell'Amministrazione,
- favorire il diritto di accesso ai servizi offerti ai cittadini attraverso l'illustrazione delle disposizioni normative e amministrative ed orientando l'utenza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- promuovere l'immagine dell'Ente;
- verificare la qualità dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione degli utenti;
- garantire la reciproca informazione fra l'URP e gli uffici per le relazioni con il pubblico delle altre amministrazioni (ved. sul punto [Gli uffici per le relazioni con il pubblico: finalità, attività, struttura- https://www.altalex.com/documents/news/2007/10/11/gli-uffici-per-le-relazioni-con-il-pubblico-finalita-attivita-struttura](#)).

L'art. 6 della Legge 150/2000, inoltre, precisa che le attività di comunicazione sono svolte anche da analoghe strutture (come gli sportelli per il cittadino, gli sportelli unici della pubblica amministrazione, gli sportelli polifunzionali e gli sportelli per le imprese), che collaborano all'attività dell'URP- (<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/>).

Mansioni e finalità degli uffici per la relazione con il pubblico vengono altresì menzionati dall'art. dell'art. 11 [D.lgs. n. 165 del 2001 \(Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, incluso il Ministero della Giustizia\)](#). L'ufficio per le relazioni col pubblico ha lo scopo di favorire l'incontro e, quindi, lo scambio comunicativo tra l'Ente e l'utente.

Lo stesso CSM ha svolto già in precedenti consiliature una prima riflessione con specifico riguardo al rapporto tra Uffici giudiziari e utenza.

Con una risoluzione del 20102, ha in particolare individuato nella strategia comunicativa il presupposto necessario per una moderna e democratica configurazione dei rapporti tra cittadini ed istituzioni, indicando quale prima soluzione organizzativa ispirata a questa finalità la costituzione degli Uffici per il Rapporto con il Pubblico (URP).

Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche:

- a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni;
- b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti; e) alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

L'URP fornisce informazioni e servizi, recepisce suggerimenti e proposte dall'utenza per un migliore funzionamento ogni attività che riguardi la pubblica amministrazione per cui il cittadino ne abbia interesse.

All'Ufficio relazioni con il pubblico è assegnato il personale dell'Amministrazione in possesso di idonea qualificazione e con elevata capacità di avere contatti con il pubblico, secondo quanto disposto dall'art. 11 comma 3, [D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165](#) e dal [D.P.R. 21 settembre 2001, n. 422](#),

In principio consta di un Front Office e un Back Office, che dovrebbero essere complementari e allineati.

Il front office costituisce il luogo fisico dove l'utente entra in contatto con l'ufficio ed acquisisce le informazioni che lo interessano.

Per l'attività di front office vengono di norma utilizzati strumenti informatici, telefono, fax, e-mail, servizio di Call center, postazione internet ed opuscoli informatici, ma anche postazioni collocate all'ingresso dei palazzi di giustizia (come ho constatato avviene oltre che a Genova anche a Como, dove l'URP è curato da ASTE LEGALI). Si tratta di postazioni utili per l'utenza più anziana o comunque che incontra maggiori difficoltà nell'utilizzo dello strumento informatico.

Il Back Office svolge funzioni di coordinamento dei rapporti con i referenti delle Aree presenti nell'Ente al fine di garantire il tempestivo aggiornamento della banca dati dell'URP.

Predisporre, altresì, la modulistica per la fruizione dei servizi erogati dall'Ente e analizza ed elabora i risultati di strumenti utilizzati per la verifica del grado di soddisfazione del cittadino, promuovendo l'adozione di sistemi più efficaci di semplificazione e snellimento dei procedimenti amministrativi.

<https://www.altalex.com/documents/news/2007/10/11/gli-uffici-per-le-relazioni-con-il-pubblico-finalita-attivita-struttura>

L'URP di Genova è comprensivo di tutti gli uffici giudiziari e consta di un front office oltre che di un sito web.

Quest'ultimo, curato da [Aste Giudiziarie Inlinea S.p.A.](#) è attivo dall'ottobre del 1998 e si presenta, sulla pagina web come “un servizio di comunicazione e relazione con i cittadini: un nuovo servizio dove si possono trovare informazioni, ascolto e risposte così come è nel diritto di ogni cittadino. Per telefono, via internet o direttamente allo sportello per il pubblico.”

Il sito URP fornisce INFORMAZIONE per orientare l'utenza:

- dove andare e a chi rivolgersi (ubicazione, orari e numeri telefonici e competenza di tutti gli uffici giudiziari di Genova e gli uffici).
- come fare (documentazione, costi e tempi delle procedure per le quali non è necessaria l'assistenza del legale e relativa modulistica;
- per aggiornarsi (normativa, concorsi, novità concernenti la semplificazione amministrativa, strutture pubbliche e private sul territorio a sostegno del cittadino)

ed accoglie suggerimenti, critiche ed osservazioni, comunicando” all’utenza:

“I vostri suggerimenti, critiche, ed osservazioni sono preziosi: vengono utilizzati come occasione di analisi e approfondimento con le strutture competenti per rimuovere disfunzioni e elevare la qualità dei servizi”.

Oltre che telefonicamente o di persona (grazie ad un front office) l’ufficio relazioni con il pubblico è contattabile tramite due indirizzi di posta elettronica (uno di posta certificata)

Le informazioni fornite riguardano oltre ai singoli uffici giudiziari di Genova, le varie aree che possano interessare l’utenza e relativa modulistica

-
- Famiglia
 - Minori
 - Persona
 - Eredità
 - Giudice di Pace
 - Titoli di credito
 - Certificati e rilascio copie
 - Servizi Amministrativi
 - Servizi Penali
 - Altri servizi Civili
 - Esecuzioni civili
 - Documenti di utilità
 - **Tabelle e note di iscrizione**

E quali procedure seguire per accedere alle informazioni ed ai servizi delle varie aree. A differenza di Un ufficio di grandi dimensioni come Genova,

Gli uffici giudiziari di medio-piccole dimensioni come Como non sono dotati di un sito web come Ufficio relazioni per il pubblico, ma solo di un front office, offerto da Aste Legali.

In ogni caso ordini di servizio inerenti i servizi amministrativi, convenzioni, informazioni sull’Ufficio della Procura di Como (segreterie dei magistrati, uffici amministrativi, ordini di servizio rilevanti quanto all’attività delle articolazioni amministrative) erano stati inseriti sul sito dell’Ufficio.

In genere, quanto Agli uffici requirenti

IL sito URP viene aggiornato quanto a

- organigramma ed articolazioni giudiziarie (compresa l’indicazione dei gruppi di lavoro specializzati e relativi coordinatori e componenti che connotano l’organizzazione interna dell’ufficio- ved. ad esempio la procura della Repubblica di Milano) ed amministrative

dell'ufficio con riferimento a competenze, ubicazione, orari di ricevimento, modalità di interlocuzione a distanza,

- modulistica relativa alle richieste di informazioni/servizi destinati a cittadini, avvocati, consulenti ed altro tipo di utenza
- ordini di servizio sull'attività dislocazione di uffici e servizi (civili e penali) ed orari di ricevimento degli uffici
- convenzioni/protocolli di intesa con altre istituzioni
- bandi rilevanti quanto all'attività giudiziaria ed amministrativa- ad es. per svolgere tirocini presso gli uffici giudiziari ai sensi degli artt.73 del d.l. n.69/2013 e 37 co.5 del d.l. n.98/2011 o per la **nomina e conferma dei giudici onorari minorili**.

URP e siti web degli uffici giudiziari si sono rivelati utilissimi per poter dialogare a distanza con avvocati ed utenza durante i mesi di chiusura/limitato accesso agli uffici pubblici nel periodo della pandemia.

Quanto alla esperienza riguardante la Procura di Como nel periodo della pandemia (si tenga conto che la Lombardia è stata forse la regione maggiormente colpita da contagi da COVID 19) si è praticamente eliminato il front office. Si è quindi organizzata una interlocuzione con l'utenza basata quasi esclusivamente su via telematica. Si è infatti disposto che

- 1) le richieste ex art. 335 cpp fossero esitate utilizzando un apposito programma telematico (programma **SIRIS**) ovvero tramite un apposito indirizzo PEC (registrogenerale.procura.como@giustiziacert.it.)
- 2) le richieste di rilascio di certificati penali e carichi pendenti fossero inoltrate ed evase per posta o tramite prenotazione (sul link <https://certificaticasellario.giustizia.it/sac/prenotacertificato>) o invio, con allegata copia del documento di identità a due indirizzi di posta elettronica
 - a) Casellario.procura.como@giustizia.it
 - b) Casellario.procura.como@giustiziacert.it
- 3) Il regime degli appuntamenti con avvocati ed utenza esterna fosse gestito principalmente con un sistema "ELIMINA CODE" messo a disposizione degli uffici giudiziari di Como

Andrebbe sconsigliata (ovviamente) la divulgazione sull'URP di direttive/protocolli di indagine alla polizia giudiziaria. Per contro, potrebbe essere utile la pubblicazione di indicazioni/informazioni

- sulle procedure di estinzione dei reati ad es. in materia ambientale (22 maggio 2015, n. 68) e di alimenti ex art. 12-ter l. 283/1962 (*Estinzione delle contravvenzioni per adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore*),
- sui diritti delle persone offese ai sensi del d.lvo 212/2015 in materia di attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Andrebbero fortemente incentivate anche tramite pubblicazione sui siti URP e/o degli uffici requirenti iniziative indirizzate alle scuole per la realizzazione di progetti di alternanza scuola lavoro (a Como gli studenti delle scuole che hanno aderito a tali progetti presso la Procura della Repubblica hanno potuto assistere alla celebrazione di processi, oltre che sperimentare una esperienza lavorativa in particolare negli uffici di diretto contatto con il pubblico (casellario, dibattimento)

O di impiego a titolo di volontariato nelle attività degli uffici amministrativi non connotati da attività soggette a segreto di appartenenti alle forze dell'ordine in pensione

Il d.lvo 165/2001 conferma quindi l'obbligo istituzionale dell'URP, distinguendolo da altri uffici che hanno rapporti comunicativi con l'esterno, quali l'Ufficio stampa (la cui istituzione è prevista come facoltativa).

Quest'ultimo si occupa di informazione da destinare all'esterno dell'organizzazione, filtrando e veicolando il flusso delle informazioni provenienti dall'interno dell'ente/organizzazione verso i mass media, quali quotidiani, radio, tv, riviste, ecc. in grado di raggiungere precisi e circoscritti target di utenza così come il pubblico di massa in generale, e da quello del *portavoce*, figura professionale relativamente nuova, definitivamente legittimata dalla [Legge 150/2000](#) che l'ha introdotta tra i profili professionali con funzioni di curare i rapporti di carattere politico-istituzionale del vertice dell'Ente con gli organi di informazione.

Come può evincersi dalle fonti normative dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, la struttura deve anche raccogliere e verificare il grado di soddisfazione dell'utenza.

Nel corso della mia esperienza a Como il grado di soddisfazione della utenza (in particolare avvocati e cittadini) è stato valutato predisponendo un questionario con cui si chiedeva di esprimere un giudizio (da ottimo a insufficiente) sui servizi erogati dagli uffici di diretto contatto con il pubblico (CASELLARIO GIUDIZIALE, CARICHI PENDENTI, UFFICIO DIBATTIMENTO)

Il questionario (in forma cartacea) richiedeva di specificare il Motivo dell'accesso negli uffici della Procura

Nonché la valutazione (ottimo, buono sufficiente, insufficiente) del servizio

Sulla base di alcuni parametri

- Livello di Adeguatezza degli spazi di attesa
- per il pubblico
- Tempo di attesa
- Orario apertura
- Livello di cortesia e disponibilità del personale
- Livello di completezza, chiarezza
- dei servizi/informazioni ricevuti
- Livello di tempestività della risposta
- Livello di Chiarezza dei moduli da compilare
- Giudizio complessivo

- giudizio complessivo sulla qualità del servizio Erogato rispetto ad un precedente accesso

Il raggiungimento della soglia minima del 51% di giudizi (da parte dell'utenza) superiori a "insufficiente" con riferimento ai parametri "qualità del servizio fornito dall'Ufficio (rapidità, chiarezza, completezza delle informazioni e servizi ottenuti, dei moduli da compilare, cortesia e disponibilità del personale)" è stato inserito tra gli obiettivi nel programma annuale delle attività per l'anno 2022 e nella attribuzione degli obiettivi al personale amministrativo non dirigente ai sensi del d.lgs. 24 maggio 2017, n. 74 e decreto ministeriale 10 maggio 2018

LA CARTA DEI SERVIZI

La carta dei servizi è stata introdotta con la Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 "[Principi sull'erogazione dei servizi pubblici](#)" come strumento di tutela per i cittadini ed ha rappresentato

La Carta dei Servizi viene inserita tra le prassi virtuose degli uffici giudiziari, poiché può agevolare i rapporti con l'utenza, che trova in questo strumento un canale di informazione e comprensione dei servizi erogati dalle amministrazioni giudiziarie.

Nell'aprile 2014 91 erano gli Uffici che avevano deciso di redigere una Carta o una Guida dei servizi. Tra queste alcuni uffici di Procura tra cui Trento e Messina

In base ad un monitoraggio sugli uffici giudiziari che hanno adottato le carte di servizi, queste contengono una prima parte introduttiva che contiene una presentazione dei principi e delle finalità del documento, un successivo dettaglio sull'organizzazione e sulla struttura dell'Ufficio giudiziario, con specifiche sulle caratteristiche territoriali e la presentazione dell'organigramma; delle informazioni sui singoli settori, le attività da questi svolte, il personale che vi afferisce e i relativi recapiti (ved. <http://qualitapa.gov.it/page/contenuti-e-specificita-delle-carteguide-ai-servizi-degli-uffici-giudiziari/#:~:text=La%20Carta%20dei%20Servizi%20rappresenta%20uno%20dei%20principali,e%20comprensione%20dei%20servizi%20erogati%20dalle%20amministrazioni%20giudiziarie.>)

URP e carta di servizi si sono rivelati utili in uffici giudiziari di medie grandi dimensioni. Dalla descrizione testè fornita è da escludere che URP e CARTA DEI SERVIZI possano limitarsi a carta topografica o elenco telefonico.

Analogamente, URP e carta dei servizi devono essere caratterizzati da attendibilità quanto alla tipologia dei servizi offerti e chiarezza e devono essere tempestivamente aggiornati. Tale esigenza di aggiornamento si rende necessaria laddove in un contesto di progressiva erosione numerica si proceda ad una modifica dell'assetto organizzativo dell'Ufficio ad es. con l'accorpamento di uffici e servizi.

Nel sito URP di Genova è altresì presente la Carta dei servizi predisposta dalla Corte di Appello nel 2012. Nel sito sono presenti le seguenti informazioni :

La Carta dei Servizi si ispira principalmente alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/1/1994 e al Decreto Legislativo n. 286/1999. La Corte di Appello di Genova, con la redazione

della Carta, vuole definire garanzie di qualità dei servizi offerti anche al fine di rafforzare il rapporto di fiducia con l'utenza in genere e i cittadini in particolare. La Corte di Appello di Genova, nell'erogare i propri servizi, si impegna a rispettare i principi fondamentali di seguito descritti.

- *Uguaglianza e imparzialità: i servizi erogati sono forniti secondo imparzialità ed equità, sulla base dell'uguaglianza di accesso per tutti, senza distinzione di sesso, di nazionalità, o di altri aspetti connessi alla propria condizione. La Corte di Appello di Genova mantiene la riservatezza dei dati personali e si impegna ad adottare iniziative per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze dei soggetti disabili;*
- *Continuità: l'erogazione dei servizi è svolta in maniera continuativa, tenendo conto degli orari definiti, dei periodi di festività e delle cause di forza maggiore. La Corte di Appello si impegna a comunicare preventivamente eventuali cambiamenti o interruzioni programmate nell'erogazione del servizio, in modo da garantire, per quanto possibile, una riduzione dei disagi;*
- *Partecipazione e trasparenza: la Corte di Appello di Genova promuove un'adeguata informazione e partecipazione dei dipendenti al miglioramento del servizio erogato;*
- *Efficacia ed efficienza: la Corte di Appello di Genova si impegna a perseguire l'obiettivo del miglioramento continuo, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio erogato, adottando le soluzioni strutturali, tecnologiche, organizzative e procedurali più idonee, compatibilmente con le risorse disponibili*

BILANCIO SOCIALE

Il bilancio sociale è previsto dalla Direttiva del 17.2.2006 del Ministro della Funzione Pubblica in materia di rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, indirizzata a Tutti i Ministeri, incluso il Ministero della Giustizia

In base alla direttiva ed alle linee guida emanate dal Ministero della Funzione Pubblica

Il bilancio sociale è l'esito di un processo con il quale l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire 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 deve esprimere il senso dell'azione dell'amministrazione, descrivendo i processi decisionali e operativi che la caratterizzano e le loro ricadute sulla comunità

Il bilancio sociale può quindi ritenersi uno strumento di comunicazione strategico in quanto finalizzato a dar conto del complesso delle attività dell'amministrazione e a rappresentare in un quadro unitario il rapporto tra progetti organizzativi/programmi per le attività (redatti per ogni anno solare da procuratore della Repubblica e dirigente amministrativo), obiettivi, risorse e risultati.

Nella premessa della direttiva si dice espressamente: *Nel quadro degli indirizzi di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, particolare rilevanza assume ormai da anni l'adozione di iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. Molte disposizioni, dalla legge 7.8.1990, n. 241, alla legge 7.6.2000, n. 150, si ispirano a questo concetto ed hanno introdotto istituti giuridici, principi operativi e strutture organizzative a questo scopo. Tra le iniziative che le amministrazioni, proprio in questa logica, hanno iniziato ad adottare e che si stanno sempre più diffondendo, quella dell'utilizzo di tecniche di rendicontazione sociale ha particolare rilevanza e specifiche potenzialità. La rendicontazione sociale delle amministrazioni pubbliche risponde alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori, siano essi singoli cittadini, famiglie, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private, consentendo loro di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa. Essa può essere considerata come una risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle*

amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione.

La direttiva ha indicato i principi generali cui uniformare il bilancio sociale, da parte delle amministrazioni pubbliche che intendano realizzarlo (ved. <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/16-03-2006/direttiva-materia-di-rendicontazione-sociale-nelle-amministrazioni>)

- a) **OBIETTIVI DEL BILANCIO SOCIALE** (rendere accessibile, trasparente e valutabile l'operato della amministrazione da parte dei cittadini). Rispetto al bilancio tradizionale, che riporta dati economico-finanziari difficilmente comprensibili dal cittadino, il bilancio sociale deve dunque rendere trasparenti e comprensibili le priorità e gli obiettivi dell'amministrazione, gli interventi realizzati e programmati, e i risultati raggiunti.
- b) **PRESUPPOSTI DI ADOZIONE DEL BILANCIO SOCIALE** (onere di rendicontazione trasparente di quanto operato nell'arco di un anno nei propri ambiti di competenza)
- c) **ELEMENTI DEL BILANCIO SOCIALE**
 - volontarietà,
 - resa del conto degli impegni, dei risultati e degli effetti sociali prodotti,
 - individuazione e la costruzione di un dialogo con i portatori d'interesse,
 - valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione,
 - politiche e servizi resi,
 - risorse disponibili e utilizzate: l'amministrazione da conto delle risorse utilizzate,
- d) **LA REALIZZAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE** (raccolta delle informazioni e dei dati, che deve necessariamente essere integrata con il proprio sistema di programmazione e controllo; strutturazione delle informazioni; pianificazione e attuazione delle azioni di diffusione e di partecipazione del bilancio sociale all'interno e all'esterno dell'amministrazione).

Nello svolgimento di ciascuna delle fasi del processo, è necessario garantire, da un lato, il coinvolgimento della struttura interna, e dall'altro il raccordo e l'integrazione con i processi decisionali, gestionali e di comunicazione dell'amministrazione, nonché con i sistemi di programmazione e controllo e con i sistemi informativi. (ved. <https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/16887.pdf>)

Quanto al distretto di Genova, la Corte di appello ha predisposto il bilancio sociale con riferimento al 2012

Guardando ad un ufficio requirente di grandi dimensioni, sul sito web della procura di Milano ho trovato il bilancio sociale relativo al 2019-2020

In genere i bilanci sociali vengono realizzati in partnership con università ed altre istituzioni private

Quanto alla corte di Appello di Genova, Il bilancio sociale è stato *finanziato dalla Regione Liguria nell'ambito del Programma Operativo Obiettivo C.R.O. del Fondo Sociale Europeo 2007-2013, col supporto tecnico del Raggruppamento Temporaneo di Imprese formato da PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., KPMG Advisory S.p.A. e Deloitte Consulting S.p.A.*

Quanto alla procura di Milano, Il Bilancio di responsabilità sociale 2021 è *stato sviluppato con il supporto scientifico di SDA Bocconi School of Management- omissis. Il progetto è stato realizzato grazie al contributo di Assolombarda.*

Il Bilancio di Responsabilità sociale della procura di Milano è suddiviso in vari capitoli

PARTE 1. LE ATTIVITÀ DELLA PROCURA DELLA REPUBBLICA (La funzione della Procura nel sistema giustizia; L'organizzazione dell'ufficio)

PARTE 2. LA PROCURA DI MILANO "IN NUMERI" (Volumi di attività, Il Giudice di Pace, Intercettazioni, Servizi)

PARTE 3. SINTESI DELLE ATTIVITÀ DELLA PROCURA PER MATERIA SPECIALIZZATA (con riferimento a tutti i dipartimenti, ed alle Sezioni Distrettuali Anti-terrorismo e misure di prevenzione, nonché all'attività relativa ai procedimenti non ricadenti nella materia specializzata, l'attività del c.d. Ufficio Portale, Ufficio Esecuzione Penale)

UNA PARTE 4 DI SINTESI PARTE 4. "IN POCHE PAROLE": IL RACCONTO DI UN BIENNIO A TUTELA DELLA GIUSTIZIA (Covid-19: l'impatto della pandemia sulle attività della Procura, La Procura di Milano e i primi 20 anni del D. Lgs. 231/2001, Cybercrime e hacking: quali frontiere per l'attività della Procura di Milano?, Il rapporto tra ricchezza e violenza sessuale, Nuove forme di schiavitù: il caso dei rider e del settore food delivery, Il contrasto all'usura, Il traffico di opere d'arte)

In maniera molto più artigianale, senza ausili da parte di istituzioni e soggetti esterni, ma contando sulla collaborazione delle articolazioni interne all'ufficio, quale procuratore della Repubblica a Como ho diffuso ai giornalisti nel corso degli ultimi tre anni di permanenza informazioni riconducibili ad un c.d bilancio sociale relativo all'anno solare trascorso, con riferimento a

a) **CENNI ALLE DINAMICHE CRIMINALI E SOCIO ECONOMICHE DEL CIRCONDARIO**

- b) PIANTE ORGANICHE (QUANTO A PERSONALE AMMINISTRATIVO, SEZIONE DI PG, MAGISTRATI TOGATI ED ONORARI, TIROCINANTI)
- c) GRUPPI DI LAVORO SPECIALIZZATI,
- d) DATI STATISTICI (PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI E DEFINITI (REATI DI COMPETENZA DEL TRIBUNALE E CORTE DI ASSISE A CARICO DI NOTI ED IGNOTI, DI COMPETENZA DEL GIUDICE DI PACE, PROCEDIMENTI ISCRITTI A MOD. 45), RAPPORTO PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI E DEFINITI,
- e) RICHIESTE INTERLOCUTORIE RILEVANTI (IN PARTICOLARE RICHIESTE DI APPLICAZIONE DI MISURE CAUTELARI PERSONALI E REALI),
- f) SOPRAVVENIENZE e DEFINIZIONI IN MATERIA DI REATI RIENTRANTI NEI GRUPPI DI LAVORO SPECIALIZZATI,
- g) MEDIA DI DEFINIZIONE DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA SPECIALIZZATA E GENERICA,
- h) DATI RELATIVI ALLE PERSONE GIURIDICHE SOTTOPOSTE AD INDAGINI PER LE QUALI È STATA ESERCITATA L'AZIONE PENALE,
- i) ESITI DEI PROCESSI PER CUI E' STATA ESERCITATA L'AZIONE PENALE (SENTENZE DEPOSITATE E SENTENZE EMESSE),
- j) DATI RELATIVI ALLA ESECUZIONE PENALE (COMPRESSE CONFISCHE; DEMOLIZIONI),
- k) DATI RELATIVI ALLE INTERCETTAZIONI E RELATIVE SPESE,
- l) MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI E PATRIMONIALI ,
- m) DATI RELATIVI AI SEQUESTRI E CONFISCHE ANCHE PER EQUIVALENTE CHIESI ED OTTENUTI,
- n) DATI RELATIVI AL SETTORE CIVILE, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE RICHIESTE DI FALLIMENTO AVANZATE AI SENSI DELL'ART. 7 RD 267/1942,
- o) ATTIVITA' DEI VICE PROCURATORI ONORARI – LE RICADUTE DELL' ART. 17 C. 3 PRIMO CPV. DEL D. L.VO N. 116 DEL 2017,
- p) CARICHI DI LAVORO AFFRONTATI E RISULTATI RAGGIUNTI DAI SETTORI AMMINISTRATIVI (TENENDO PRESENTE GLI OBBIETTIVI PREVISTI NEI PROGRAMMI ANNUALI DELLE ATTIVITÀ E NELLA ATTRIBUZIONE DEGLI OBBIETTIVI AL PERSONALE AMMINISTRATIVO NON DIRIGENTE AI SENSI DEL D.LGS. 24 MAGGIO 2017, n. 74 E DECRETO MINISTERIALE 10 MAGGIO 2018),
- q) INFORMATIZZAZIONE/INNOVAZIONE DELL'UFFICIO E PROGETTI FUTURI

IL CSM elaborando le **Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale** (*delibera 11 luglio 2018*) ha dato atto che in talune realtà ha assunto carattere di stabilità un incontro pubblico annuale nel corso del quale vengono presentati i risultati conseguiti (*c.d bilancio o rendiconto di responsabilità sociale*).

Qualche riflessione: URP, Carte dei servizi, bilanci di responsabilità sociali

ved. CSM Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale (delibera 11 luglio 2018).

a) sono espressione delle intese e della doverosa collaborazione tra procuratore della Repubblica e dirigente amministrativo e costituiscono il risultato, quanto a comunicazione, di uno sforzo di armonizzazione delle due funzioni, in una ottica per la quale l'organizzazione amministrativa deve essere ritenersi funzionale a quella giudiziaria;

b) devono basarsi su dati attendibili e su una informazione pertanto trasparente;

c) non possono esprimere giudizi autocelebrativi, bensì indicare (soprattutto i bilanci sociali) le eventuali criticità emerse durante il periodo preso in considerazione ed eventualmente spiegarne le ragioni. In tale ottica è bene ad esempio indicare oltre alle statistiche quanto a procedimenti definiti anche gli esiti dei procedimenti in sede di giudizio abbreviato o a dibattimento, epurati se possibile di eventuali imprecisioni quanto alla esatta collocazione statistica delle decisioni adottate.

RAPPORTI CON LA STAMPA

Attendibilità, trasparenza devono contraddistinguere i rapporti con la stampa e le comunicazioni provenienti dal Procuratore.

La corretta informazione è un precetto contenuto nell'art. 6 del codice etico dei magistrati. Plurime sono le fonti che disciplinano tali rapporti:

a livello nazionale la delibera del CSM del 2018 (Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale), l'art. 5 del d.lvo 106/2006, l'art. 4 della Circolare del CSM sull'organizzazione degli uffici requirente del dicembre 2020, la direttiva della Procura Generale della Cassazione dell'aprile 2022 in materia di orientamenti in materia di comunicazione istituzionale sui procedimenti penali.

A livello sovranazionale vanno menzionati

le Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri: Rec(2000)19 e Rec(2012)11 sul ruolo del pubblico ministero – rispettivamente – nel sistema di giustizia penale e al di fuori di esso,

Rec(2003)13 sulla diffusione delle informazioni attraverso i *media* in relazione ai procedimenti penali,

Rec(2010)12, “Giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità”; Rec(2011)7 relativa ad una nuova nozione di *media*,

- i pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE): n. 7(2005), “Giustizia e società”; “*Magna Carta of Judges (Fundamental Principles)*” (2010); n. 14(2011), “Giustizia e tecnologie dell'informazione(IT)”;

- i pareri del Consiglio consultivo dei procuratori europei (CCPE): n. 8 (2013)

La citata delibera del CSM del 2018 premette invero che 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.

L'argomento ha quindi implicazioni anche sul piano organizzativo. Per dare attuazione

- all'art. 5 del d.lvo 106/2006 (Il procuratore della Repubblica mantiene personalmente, ovvero tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato, i rapporti con gli organi di informazione),
- all'art. 4 lett. L) della Circolare sugli uffici requirenti del dicembre 2020 (cura e disciplina i rapporti con la stampa,

secondo il disposto dell'art. 5 D. Lgs. n. 106/2006), e del d.lvo 188/2001 il procuratore della Repubblica dovrà nel progetto organizzativo (salva la possibilità di creare un c.d. ufficio stampa con risorse interne all'Ufficio- come si è prima evidenziato non di obbligatoria istituzione quanto alle pubbliche amministrazioni) individuare un titolare dei rapporti con gli organi di informazione (che può essere persona diversa dal procuratore della Repubblica, quale ad esempio un procuratore aggiunto)

Al fine di fornire informazioni (divulgabili) attendibili il procuratore della Repubblica, ai sensi dell'art. 14 del codice etico deve impegnarsi essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, anche e soprattutto quanto alle indagini più rilevanti ed ai principali accadimenti che hanno caratterizzato i turni di reperibilità.

Specularmente i magistrati dell'ufficio (sostituti e procuratori aggiunti) in base a quanto previsto dalla delibera CSM del 2018 informano tempestivamente il capo dell'ufficio degli affari/inchieste di particolare delicatezza, gravità, rilevanza, comunque idonei a coinvolgere l'immagine dell'ufficio, per la natura dei fatti o per la qualità dei soggetti coinvolti o per le questioni di diritto, nuove ovvero di speciale complessità e delicatezza. E tanto anche (ma non solo) in vista della predisposizione delle opportune strategie di comunicazione. Essenziali appaiono quindi

- regole organizzative che agevolino tale flusso di informazioni (che può essere facilitato negli uffici medio-piccoli, anche attraverso la disciplina dell'assenso e del visto)
- la disponibilità del procuratore della Repubblica ad interloquire con i colleghi dell'ufficio.

In una ottica di collaborazione con il procuratore della Repubblica e di divulgazione di informazioni accurate è opportuno che il coinvolgimento dei magistrati titolari delle indagini (e del procuratore aggiunto coordinatore del gruppo di lavoro interessato) si estenda anche

- alle conferenze stampa, cui il procuratore della repubblica potrà invitare il P.M. titolare del procedimento ed il procuratore aggiunto di riferimento (laddove questi manifestino a loro

volta la disponibilità a parteciparvi), al fine di fornire informazioni divulgabili più precise quanto alle indagini oggetto della conferenza stampa ed

- alla redazione dei comunicati stampa nell'ottica delle medesime finalità.

Nelle comunicazioni agli organi di informazione, in base alla delibera CSM del 2018,

il dirigente dell'ufficio deve assicurare

- a) tempestività, correttezza ed efficacia della comunicazione;
- b) parità di trattamento degli organi di informazione, prevedendo anche il ricorso a strumenti *web e social*;
- c) responsabilità del vertice dell'ufficio e immagine della giurisdizione;
- d) massima possibile spersonalizzazione della comunicazione;
- e) riduzione del rischio di impropria influenza sul giudice e sul pubblico;
- f) tutela della dignità e dei diritti delle persone coinvolte nel procedimento.

Incombe altresì agli uffici del pubblico ministero attenersi ai criteri di seguito indicati:

- a) l'informazione non deve interferire con le investigazioni e con l'esercizio dell'azione penale, né con il segreto delle indagini e in generale con il principio di riservatezza, né tantomeno pregiudicarli;
- b) l'informazione non può danneggiare o influenzare la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nel procedimento o dei terzi. Ne consegue che va evitata, secondo le disposizioni adottate dal capo dell'ufficio
 - ogni ingiustificata comunicazione e diffusione di dati sensibili;
 - la diffusione di fotografie ed immagini di persone in manette;
 - la pubblicazione dell'immagine e delle generalità dei minori;
 - l'ingiustificata diffusione di notizie ed immagini potenzialmente lesive della dignità e riservatezza di persone sottoposte ad indagini e persone offese
 - la divulgazione di notizia circoscritte a canali informativi privilegiati,
 - la violazione del principio di non colpevolezza.

Il divieto di tale ultima violazione era in base alla circolare CSM focalizzato su fatti di particolare complessità o laddove la loro ricostruzione fosse affidata ad un ragionamento meramente indiziario.

Con il d.lvo 188/2021 il rispetto del principio della presunzione di non colpevolezza è divenuto generalizzato e sono state attribuite specifiche responsabilità al procuratore della Repubblica anche relativamente alle conferenze stampa ed ai comunicati stampa delle forze di Polizia nell'ambito del dovere di esame ed autorizzazione degli stessi.

Questi possono essere

- emanati dal procuratore della Repubblica,
- o da questi autorizzati sulla base di decreti motivati (la direttiva della Procura Generale della Cassazione limita la motivazione alle sole decisioni di organizzare conferenze stampa, ma ritengo preferibile motivare l'autorizzazione anche alla emanazione dei comunicati stampa, perché l'opinione pubblica e le persone direttamente interessate da questi vengano resi edotti

delle ragioni anche di interesse pubblico sottostanti la divulgazione di informazioni relative a determinate indagini).

L'emanazione di comunicati stampa e l'organizzazione di conferenze stampa (da parte della Autorità Giudiziaria e/o da parte della Forze di Polizia) vanno circoscritte

- ai casi particolare rilevanza pubblica dei fatti oggetto dell'indagine, nonché
- in presenza di specifiche ragioni di pubblico interesse

La prima ipotesi (casi di rilevanza pubblica) è stata individuata dal CSM in casi e controversie di obiettivo rilievo economico, sociale, politico, tecnico-scientifico.

Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (ved. **ad es. Sentenza n. 17233/2017 del 19/10/2017, Fuchsmann vs Germania**)

i criteri per l'individuazione del pubblico interesse (non definito dal d.lvo 188/2021) quanto alla emanazione di un comunicato stampa o alla organizzazione di una conferenza stampa vengono individuati:

- nelle notizie che creano o riguardano un pubblico dibattito (si ritiene in ambiti anche locali, non necessariamente internazionali o nazionali)
- nella rilevanza del ruolo sociale rivestito dalla persona sottoposta ad indagine o imputata

Ancora, le decisioni, da parte del procuratore della Repubblica,

- di emanare comunicati stampa o autorizzarne la diffusione oppure
- di indire conferenze stampa o autorizzarne l'organizzazione si ritiene debbano ispirarsi a criteri di proporzionalità in considerazione dei sopra citati requisiti (rilevanza pubblica dei fatti oggetto delle indagini e delle ragioni di pubblico interesse) in base ad una valutazione di ciascun caso concreto.

Ritengo quindi spetti al procuratore della Repubblica vagliare la sussistenza dei sopra citati requisiti e che non vadano conseguentemente autorizzati (motivando il diniego) comunicati stampa riguardanti interventi della polizia giudiziaria per reati di scarso rilievo sociale, episodici e non legati a fenomeni diffusi o sistematici di illecito.

Analogamente, anche nelle vicende di maggior rilievo, ritengo che il procuratore della Repubblica possa intervenire per evitare che i comunicati stampa emanati dalla Polizia Giudiziaria contengano un linguaggio (anche nel titolo o persino nella denominazione che spesso la PG attribuisce indagine) non rispettoso della dignità delle persone (in particolare quelle denunciate e/o sottoposte ad arresto/fermo/misura cautelare) o del principio di non colpevolezza.

Tenendo presente la delibera del CSM del 2018 e la Direttiva della Procura Generale della Cassazione, il linguaggio dei comunicati stampa (emessi o autorizzati), le dichiarazioni rese in sede di conferenza stampa (disposte o autorizzate)

deve quindi contenere

- A) descrizione precisa di fatti e prospettazioni di accusa supportate da solidi indizi ,
- B) il riferimento allo stato del procedimento,
- C) la menzione del principio di presunzione di innocenza (rectius non colpevolezza),

- D) la conseguente precisazione che in ogni stato dell'indagine e del procedimento le persone sottoposte ad indagini possano far valere la propria estraneità ai reati per cui si procede
- E) un linguaggio chiaro, ma appropriato nella descrizione delle condotte di rilevanza penale, scevro
 - da aggettivi ridondanti,
 - da connotati celebrativi dell'operato dell'ufficio requirente o della polizia giudiziaria,
 - da giudizi di ordine morale sulle persone coinvolte nell'indagine (e quindi rispettoso della dignità della persona, come indicato dal Consiglio Superiore della Magistratura sin dalla delibera in data 11 luglio 2018),

L'obiettivo è quindi una comunicazione

- tempestiva, completa ed efficace.
- limitata dal riserbo per gli atti e le notizie che devono restare segrete o riservate

I principi sopra enunciati vanno applicati alla comunicazione non solo relative ai procedimenti nella fase delle indagini (a carico di noti o ignoti) ma in ogni altra fase del procedimento.

Va rammentato altresì che ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. b) dlvo 188/2021 *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*. La norma trova una interpretazione autentica nel preambolo della DIRETTIVA (UE) 2016/343 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 9 marzo 2016, che indica alcuni esempi in cui possono ravvisarsi la necessità per la prosecuzione delle indagini (caso in cui venga diffuso materiale video e si inviti il pubblico a collaborare nell'individuazione del presunto autore del reato), nonché le ragioni di interesse pubblico (caso in cui, per motivi di sicurezza, agli abitanti di una zona interessata da un presunto reato ambientale siano fornite informazioni o la pubblica accusa o un'altra autorità competente fornisca informazioni oggettive sullo stato del procedimento penale al fine di prevenire turbative dell'ordine pubblico).

In base alle ipotesi sopra menzionate non si ritiene che L'art. 3 comma 1 lett. B) del d.lvo 188/2021 non legittima diffusioni di informazioni su procedimenti penali finalizzate solo a stimolare comunicazioni tra gli indagati sottoposti ad intercettazione o per indurli ad intraprendere iniziative (quali tentativi o progetti di fuga) che possano accelerare l'esito delle indagini (ad. es attraverso l'emanazione di fermi). Tali strategie non corrispondono ai canoni di una corretta e trasparente comunicazione.

Nonostante che il d.lvo 188 e le regole in materia di rapporti con la stampa siano circoscritti al procuratore della repubblica ed ai procedimenti penali contro le persone fisiche, si ritiene che le regole in termini di correttezza, trasparenza dell'informazione, rispetto della presunzione di innocenza possano essere estese

- ai procedimenti penali contro le persone giuridiche (Il rispetto della presunzione di innocenza non riguarderà i procedimenti a carico di ignoti),
- ai procedimenti civili (può essere ad es. di interesse pubblico la divulgazione di una notizia relativa ad una iniziativa del P.M. in materia di liquidazione giudiziale ai sensi del d.lvo 14/2019),

- ai procuratori generali nei casi di avocazione delle indagini,
- ai giudici (laddove questi non siano da intendersi ricompresi tra le “autorità” di cui all’art. 2 d.lvo 188/2021)

Quanto ai giudici in particolare, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell’Uomo in ordine agli artt. 6 (presunzione di innocenza) e 10 della Convenzione Europea sulla salvaguardia dei diritti fondamentali, il rispetto nell’ambito delle proprie dichiarazioni agli organi di informazione del principio di presunzione di innocenza (unitamente, e questo vale per tutti i magistrati, a regole di linguaggio ispirate a sobrietà, moderazione, discrezione) garantisce l’immagine di imparzialità dei giudici (sul punto ved. rassegna dei casi decisi dalla Corte in materia di rispetto dell’art. 10 della Convenzione – libertà di espressione https://echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf).

I rapporti istituzionali con gli organi di informazione non possano circoscriversi a comunicati stampa, a conferenze stampa e ad interviste

La direttiva della Procura Generale della Cassazione prevede altresì *altre forme di comunicazione con gli organi di informazione; il rilascio di copie di atti di indagine non più coperti da segreto*

Gli articoli 114 e 116 del c.p.p. integrano l’art. 5 del d.lgs n. 106 del 2006 quanto alla individuazione di una disciplina applicabile ai rapporti con gli organi di informazione, suscettibile di garantire, nell’ambito di tali rapporti, trasparenza ed uniformità nella comunicazione di dati e notizie divulgabili.

L’accesso da parte di "chiunque vi abbia interesse" agli atti di cui all’art. 116 c.p.p. non si ritiene limitato a soggetti titolari di diritti processuali può essere consentito anche agli organi di informazione allorquando questo sia correlato all’esercizio della libertà di informazione (sia pure con alcune limitazioni, attesa la stretta correlazione in tale ultimo caso tra la disponibilità di atti del procedimento e la successiva divulgazione del contenuto di questi e conseguente potenziale compressione di diritti delle parti private del procedimento e di terzi).

Tale diritto di accesso ed il correlato esercizio della libertà di informazione sono suscettibili di contemperamento con altri diritti/valori/esigenze.

I giornalisti vanno infatti considerati portatori non di un semplice «interesse», ma del diritto di informare l’opinione pubblica che, a sua volta, ha il diritto ad essere informata a condizione

- a) che l’esercizio di tali diritti non entri in contrasto con altri diritti e valori anche di rango costituzionale, di seguito esemplificativamente (ma non esaustivamente) identificati
 - nel diritto di difesa;
 - nel diritto al giusto processo;
 - nel principio della presunzione di non colpevolezza e correlato interesse della persona accusata ad apprendere dagli organi pubblici e non dagli organi di informazione in ordine alle indagini che si svolgono nei suoi confronti;
 - nel diritto alla dignità e reputazione della persona,
 - nel diritto alla protezione dei dati personali definiti sensibili dalla legge,
 - nella tutela dei minori,
 - nel libero convincimento del giudice);

b) che la possibilità di divulgare il contenuto di atti del procedimento non sia suscettibile di distorsione delle regole dibattimentali, per quanto riguarda i procedimenti per i quali sia stata esercitata l’azione penale e non siano stati richiesti/disposti riti alternativi, anche al fine precipuo di evitare in particolare

- che le deposizioni di quanti sono destinati ad essere chiamati a testimoniare possano essere influenzate dalla pubblicazione di dichiarazioni rese da indagati, consulenti tecnici, altre persone informate sui fatti, nonché

- la violazione del principio del libero convincimento del giudice (ved. sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 1995):

- c) che vengano fatti salvi i casi di segretazione degli atti ai sensi dell'art. 329 comma 3 c.p.p., nonché i provvedimenti ai sensi dell'art. 391-*quinquies*, comma 1, c.p.p.;

Va tenuto altresì presente quanto previsto

- dall'art. 114 commi 2 bis e 5 c.p.p. in termini di divieto della pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni non acquisite ai sensi degli articoli 268 e 415-bis, nonché di tutela del buon costume oppure del segreto nell'interesse dello Stato, nonché
- dall'art. 268 c.p.p. (così come modificato dal d.l.161/2019) in materia di intercettazioni ritenute non rilevanti ai fini delle indagini lesive della reputazione delle persone o riguardanti dati personali definiti sensibili dalla legge.

Si ritiene opportuno che gli uffici requirenti disciplinino sia pure in linea generale l'accesso alla copia degli atti da parte degli organi di informazione tenendo presente le varie fasi procedurali, inclusa quella successiva all'esercizio dell'azione penale, con riferimento (per tale ultima fase) a quanto contenuto nel fascicolo del pubblico ministero e non transitato nel fascicolo del dibattimento, anche in ossequio di quanto previsto dall'art. 114 comma 3 c.p.p.

L'accesso alla copia di atti di procedimenti su istanza da parte degli organi di informazione può essere regolato tenendo presente anche le varie fasi procedurali, inclusa quella successiva all'esercizio dell'azione penale, con riferimento (per tale ultima fase) a quanto contenuto nel fascicolo del pubblico ministero e non transitato nel fascicolo del dibattimento, anche in ossequio di quanto previsto dall'art. 114 comma 3 c.p.p.;

In linea generale gli organi di informazione possono chiedere copia degli atti di indagine non più coperti da segreto (incluse le ordinanze di applicazione di misure cautelari, se eseguite nei confronti di tutti gli indagati, come prevede la Direttiva della Procura Generale della Corte di Cassazione).

A Genova le ordinanze di applicazione di misure cautelari (personali e reali) vengono rilasciate su richiesta formulata via mail dagli organi di informazione (previa consultazione tra procuratore della Repubblica e magistrato titolare della indagine), fatta eccezione per quelle

- emesse nei confronti di indagati che si rendano latitanti,
- che contengano indicazioni alla Procura della Repubblica su argomenti di indagine da sviluppare/approfondire,
- con profili di collegamento anche ai sensi dell'art. 371 bis cpp con indagini pendenti presso altri uffici inquirenti

Attraverso una serie di incontri iniziati dal 30 marzo cui sono invitati rappresentanti delle Forze dell'ordine e giornalisti si è iniziato un percorso che possa previo accordo Procura della Repubblica di Genova, Giornalisti, Forze dell'ordine e Consiglio dell'Ordine degli avvocati/camere panali disciplinare il regime delle comunicazioni di Forze dell'ordine e Procura della Repubblica, con riferimento ad es. ad alcuni aspetti segnalati come problematici dai giornalisti, quali ad es. la mancata divulgazione dei nomi delle persone sottoposte a misure cautelari, ovvero ad arresti in flagranza o fermi.

L'orientamento sinora delineatosi nelle mie decisioni (a Como come a Genova) è di

- consentire la divulgazione delle persone arrestate/fermate

- sostituire la divulgazione del nome con l'indicazione della carica rivestita in una amministrazione o azienda, se trattasi di carica apicale (se si tratta di reati contro la PA, in materia economica o di criminalità organizzata)
- divulgare il nominativo laddove nella amministrazione o azienda vi siano più persona che ricoprano la medesima funzione dell'arrestato/fermato (al fine di evitare la divulgazione di notizia errate sull'effettivo destinatario della misura cautelare)

NON divulgare il nome di quanti siano arrestati/fermati per reati di cui alla l. 69/2019.

In ogni caso non si può ritenere che l'Ufficio Giudiziario abbia il monopolio delle notizie da divulgare. I giornalisti hanno le loro fonti (che non sono in linea generale tenuti a rivelare ai sensi dell'art. 200 comma 3 cpp). Non è pertanto infrequente che il procuratore della Repubblica debba affrontare situazioni diverse dalla decisione di divulgare o meno una notizia non nota alla stampa ed all'opinione pubblica. In tali situazioni rientrano le richieste da parte dei giornalisti di confermare di una informazione riguardante una indagine già in possesso degli organi di informazione.

L'informazione, anche quella attinente alla cronaca giudiziaria, ha esigenze quanto a tempistiche e rapidità di divulgazione, spesso incompatibili con l'esigenza da parte del procuratore della Repubblica, di fornire conferme divulgabili ed attendibili a notizie di cui gli organi di stampa sono già in possesso.

Si tenga presente che doveri e codici etici di magistrati e giornalisti corrispondono quanto

Al dovere

di rispettare Dignità e reputazione della persona (ved. artt. 8, 10, 11 codice deontologico dei giornalisti), nonché la presunzione di innocenza/non colpevolezza (ved. art. 8 codice dei doveri dei giornalisti)

di provvedere al proprio Aggiornamento professionale

di salvaguardare la propria autonomia (art. 8 codice etico dei magistrati, art. 9 codice deontologico dei giornalisti)

di rispettare il segreto di ufficio e professionale (art. 6 codice etico dei magistrati, art. 1 e 9 codice deontologico giornalisti)- artt. 2, 9, 11 codice etico magistrati (ma si tratta di doveri riguardanti segreti non coincidenti).

Al dovere del magistrato di non divulgare notizie coperte dal segreto investigativo non corrisponde analogo dovere del giornalista. Così come al dovere del magistrato di individuare la fonte che abbia violato un segreto di ufficio, rivelando una notizia riservata al giornalista non corrisponde l'obbligo di questo di rivelare la propria fonte. Il problema quindi si pone laddove al procuratore della Repubblica venga chiesto di confermare una notizia riguardante una indagine che debba rimanere riservata

In tali casi è da ritenere preminente il dovere del procuratore della Repubblica di rispettare il segreto dell'indagini (art. 329 cpp) e pertanto il dovere di far presente di non poter rispondere alla domanda.

Non posso nascondere che in tali casi procuratore e giornalista possano condividere non regole di concotta, ma un dilemma (non codificato e quindi irrisolto) di natura etica, ma con potenziali ricadute di natura penale o disciplinare: quanto al procuratore della Repubblica: decidere se

- a) far presente di non poter rispondere alla domanda o
- b) confermare la notizia ma chiedere di non divulgarla

Quanto al giornalista, con riferimento alle ipotesi sub a e b se astenersi dalla pubblicazione o decidere di divulgare la notizia.

*Procuratore della Repubblica di Genova

