OGGETTO: Pratica num. 310/VV/2017. Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di una corretta comunicazione istituzionale.
(*delibera 11 luglio 2018)*

" PARTE I

Principi e considerazioni generali

1. Premessa

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.
Si tratta, allo stato, di un contributo che potrà essere utilizzato come modello dai dirigenti degli uffici giudiziari impegnati a regolamentare, all'interno dell'ufficio, i diversi aspetti della comunicazione.
L'elaborazione di linee-guida in materia s'inserisce, peraltro, nel quadro di precise indicazioni sovranazionali, finalizzate a garantire che i *media* abbiano un corretto accesso alle notizie sull'azione del pubblico ministero e sull'esercizio della giurisdizione ([1]).

---

[1] Tra i numerosi documenti in materia, si segnalano:
- 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), "Rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione", che dedica alla "politica dell'informazione" la prima delle raccomandazioni: "Gli Stati membri o il pubblico ministero dovrebbero realizzare una *policy of communications* per far sì che i *media* abbiano accesso ad informazioni adeguate, necessarie ad informare il pubblico in merito al lavoro del pubblico ministero. Le linee-guida relative ai rapporti con i mezzi di comunicazione potrebbero anche essere incluse nei codici etici dei procuratori. Si tratta, per il pubblico ministero di ogni Stato membro, di esaminare quale sia il modo migliore di comunicare con i *media* e fino a che punto farlo, sulla base della situazione, della legislazione e delle tradizioni"; n. 9(2014), "Carta di Roma", intitolato "Norme e principi europei concernenti il pubblico ministero";
- il parere congiunto CCJE-CCPE, "Dichiarazione di Bordeaux" (2009), intitolato "Giudici e magistrati del pubblico ministero in una società democratica", dove, tra le implicazioni del principio secondo il quale "è interesse della società che i mezzi di comunicazione possano informare il pubblico sul funzionamento del sistema giudiziario", si auspica che sia per la magistratura giudicante sia per quella requirente siano redatti codici di buone prassi o linee-

La riflessione sui rapporti tra magistratura e stampa è in continua evoluzione in gran parte degli Stati europei. Essa riguarda essenzialmente questioni di professionalità, sia sul versante dei magistrati sia su quello dei giornalisti e richiede la ricerca di nuovi modelli di **formazione professionale** come lo sviluppo di forme appropriate di cooperazione.
Va richiamato in proposito il §19 della Raccomandazione Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, sul tema dell'indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici, adottata il 17 novembre 2010: "*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".
Va altresì richiamato il § 14 (*Accesso alla giustizia. Trasparenza*) della *Magna Carta* dei giudici approvata il 17 novembre 2010 dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE): "*La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario*".
L'ENCJ (*European Network of Councils for the Judiciary*), a sua volta, nel recentissimo rapporto "*Public Confidence and the Image of Justice – Report 2017-2018*", approvato a Lisbona il 1° giugno 2018, sviluppa ampiamente la prospettiva della comunicazione in ambito giudiziario e suggerisce l'adozione di piani d'azione nazionali, verifiche periodiche del livello di fiducia del pubblico, la formazione professionale specifica (per capi degli uffici, giudici, procuratori, personale amministrativo), l'elaborazione di linee-guida sui rapporti tra il giudiziario e i *media*. In particolare, tra l'altro, raccomanda la nomina come "*spokeperson*" di giudici o procuratori con specifica formazione in tema di comunicazione e l'istituzione di uno "*specialised department*" che impieghi professionisti nella comunicazione sotto la direzione del "*press judge/prosecutor*".

2. L'iniziativa consiliare

Sul tema della comunicazione, il CSM ha svolto già nelle precedenti consiliature una prima riflessione con specifico riguardo al rapporto tra Uffici giudiziari e utenza.
Con una risoluzione del 2010[2], 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).
La traduzione di questa indicazione nella esperienza quotidiana ha visto il proliferare di altre iniziative che sono state validate dal Consiglio come buone prassi[3].
In parallelo alla costituzione degli URP, sono state, infatti, affidate ad appositi siti internet le essenziali informazioni di riferimento per l'accesso e la fruizione dei servizi offerti da ciascun Ufficio giudiziario e in talune realtà ha assunto carattere di stabilità un incontro pubblico annuale

---

guida in ordine ai loro rapporti con i mezzi di comunicazione ("*Both judges and prosecutors should draw up a code of good practices or guidelines for each profession on its relations with the media*");
- i rapporti dell'ENCJ (*European Network of Councils for the Judiciary*), operante in ambito UE: sulle relazioni tra giudiziario e mezzi d'informazione (2005-2006); sulla fiducia del pubblico (2009-2010) e sulla misura di tale fiducia in ambito nazionale e transnazionale (2010-2011); su giustizia, società e *media* (2011-2012); sulla fiducia pubblica e l'immagine della giustizia (2017-2018); e, inoltre: la Risoluzione di Bucarest sulla trasparenza e l'accesso alla giustizia (29 maggio 2009); la Dichiarazione di Roma in occasione del decimo anniversario dell'ENCJ (11-13 giugno 2014); la Dichiarazione di Parigi sulla giustizia resiliente (9 giugno 2017).

[2] 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.

[3] V. in particolare il *Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli di organizzazione più diffusi negli uffici giudiziari italiani* , approvato con delibera consiliare del 7 giugno 2016, pp. 11 e 32.

nel corso del quale vengono presentati i risultati conseguiti (c.d *bilancio o rendiconto di responsabilità sociale*).
L'utilità di queste essenziali modalità di comunicazione istituzionale costituisce, pertanto, un approdo da tempo raggiunto nella elaborazione ordinamentale del Consiglio.
Non altrettanto può dirsi per il più settoriale - ma altrettanto nevralgico - tema del rapporto tra uffici giudiziari e circuito dell'informazione, al quale è specificamente dedicata la presente delibera.
La necessità di adottare procedure idonee a veicolare una informazione corretta sul merito delle iniziative e delle decisioni assunte dall'Autorità Giudiziaria è emersa con evidenza in alcuni momenti di confronto promossi dal CSM, nel corso di questa consiliatura, in sinergia con la Scuola Superiore della Magistratura e l'Ordine Nazionale dei Giornalisti. Questi incontri[4] hanno fornito un primo importante riferimento per la successiva elaborazione, non solo con riguardo ai contenuti, ma anche all'adozione di un metodo che vede nell'apporto di soggetti qualificati appartenenti alle diverse categorie la modalità necessaria per addivenire a conclusioni adeguate alla complessità del tema affrontato.
Alla Settima commissione è parsa, quindi, una scelta naturale, oltre che proficua, quella di avvalersi nella fase istruttoria dell'ausilio di un gruppo di lavoro composto da esperti di riconosciuto e indiscusso prestigio, aventi percorsi professionali tra loro differenziati[5].
I lavori del gruppo si sono articolati in numerose riunioni, nel corso delle quali si è proceduto anche all'audizione di rappresentanti del Consiglio Nazionale Forense, del Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Giornalisti, della Federazione Nazionale della Stampa Italiana e dell'Associazione Nazionale Magistrati[6].
La relazione finale, depositata l'8 maggio 2018, costituisce, unitamente ai pareri preliminarmente acquisiti dall'Ufficio Studi del Consiglio[7], la base della presente delibera.
Si tratta di un primo intervento, preliminare all'adozione, a livello di normativa secondaria, delle modifiche ordinamentali necessarie per inserire anche la comunicazione nell'ambito delle disposizioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari.
L'obiettivo è di armonizzare le procedure e le prassi degli uffici giudiziari ([8]) rispetto sia alle *prestazioni informative* sia alle *prestazioni comunicative*. Le prime riguardano i rapporti con i mezzi di informazione e devono essere caratterizzate da oggettività e trasparenza; le seconde i rapporti con avvocati, utenti e cittadini e devono semplificare le relazioni e favorire la piena comprensione di fatti e documenti.
Il percorso che si delinea ([9]) è orientato alla esplicitazione delle diverse prospettive del giudiziario e dei mezzi d'informazione; di ciò che questi ultimi possono aspettarsi dalla magistratura; di come a

---

[4] Si fa riferimento, innanzi tutto, al Seminario organizzato da CSM, SSM e Ordine dei Giornalisti sul tema *Giustizia e comunicazione* tenutosi a Roma al CSM il 7-9 ottobre 2015; al *Tavolo di confronto: analisi del sistema giustizia nel mondo dell'informazione*, tenutosi su iniziativa della SSM al Ministero della Giustizia il 9 maggio 2017; all'incontro di formazione organizzato dalla SSM in collaborazione con il CSM sul tema *Il sistema della giustizia nel mondo della informazione* tenutosi a Roma il 5-7 giugno 2017.

[5] Il gruppo di lavoro, coordinato dal Primo Presidente Emerito della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio era composto da esperti in comunicazione di diversa formazione e provenienza: Francesco Giorgino, Fabrizio Feo, Giovanni Minoli, Gianrico Carofiglio, Stefano Rolando, Giovanni Melillo e Antonio Mura.

[6] Il 5 aprile 2018 sono stati sentiti i rappresentanti di CNF e ANM, il 26 aprile 2018 i rappresentanti di FNSI e CONG.

[7] I pareri n 187 del 14 luglio 2017 e 228 del 7 settembre 2017 contengono una sintesi della normativa e dei contributi tecnico-scientifici a livello nazionale ed europeo al fine della definizione delle linee guida in materia di comunicazione istituzionale degli uffici.

[8] Occorre prendere atto della risalente determinazione di inapplicabilità al sistema giudiziario delle forme organizzative disciplinate in materia per le pubbliche amministrazioni dalla legge 7 giugno 2000, n. 150 (*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*).

[9] Nell'elaborazione del documento ci si è avvalsi dei contributi offerti, nel corso di apposite audizioni, dai rappresentanti della Federazione nazionale della stampa e dell'Ordine dei giornalisti, del Consiglio nazionale forense e dell'Associazione nazionale magistrati, i quali hanno confermato l'interesse e il sostegno all'iniziativa consiliare. Dall'audizione dei primi sono emerse ulteriori riflessioni in tema di: costituzione da parte del CSM di un tavolo congiunto giornalisti/magistrati sulla concreta messa a punto di una *piattaforma informativa* nazionale; realizzazione di appositi spazi di lavoro per i giornalisti presso gli uffici giudiziari (almeno nei grandi uffici); adozione di un protocollo

sua volta questa debba comportarsi nei confronti delle esigenze dei mezzi d'informazione prima, durante e dopo i processi.
Una delle idee-chiave consiste nell'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.
Complementare a tale approccio è la comunicazione *reattiva*, finalizzata cioè a correggere o smentire informazioni errate, false o distorte, che possono recare pregiudizio alle indagini, ai diritti delle persone coinvolte o all'immagine di imparzialità e correttezza del singolo magistrato, dell'ufficio giudiziario e, nei casi più gravi, della stessa funzione giudiziaria. Tale comunicazione *reattiva* si colloca nel medesimo orizzonte concettuale delle c.d. pratiche "a tutela" di competenza del CSM.
L'elaborazione di **linee-guida** mira a definire prassi applicative tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale, indicando ciò che gli uffici giudiziari possono e debbono (o non debbono) fare e, di conseguenza, ciò che gli organi di informazione, e più in generale i cittadini, possono attendersi da questa attività.
Fermo restando il concetto basilare per cui è il motivato provvedimento giudiziario la fonte primaria di conoscenza esterna dell'azione giudiziaria e delle sue ragioni, la prospettiva è quella di offrire un orientamento di metodo e regole di condotta che consentano una comunicazione a un tempo efficace e deontologicamente irreprensibile.
In tale prospettiva, la delibera si articola in una parte generale, con indicazioni comuni per tutti gli uffici giudiziari, e in una parte speciale, con indicazioni modulate sulle specificità dei diversi uffici, giudicanti e requirenti, di merito e di legittimità.
La parte generale, che muove dai profili organizzativi, si articola a sua volta in sezioni dedicate alle procedure, ai contenuti e alle modalità.
L'idea è di instaurare un circuito virtuoso che consenta di avere migliore consapevolezza di come il servizio giustizia è percepito dall'esterno, in un'ottica di progressivo miglioramento delle prestazioni e della stessa comunicazione. Da ciò la proposta di creare una **rete** tra gli incaricati della comunicazione, per lo scambio di iniziative e di buone prassi (da porre a disposizione nel *web*), nonché per la ricerca di soluzioni comuni e condivise a problematiche connesse alla comunicazione.

I. PRINCIPI, DIRITTI, DOVERI

1. Appare preliminare alle linee-guida la definizione di una cornice generale di principi, diritti e doveri.
La comunicazione degli uffici giudiziari deve essere obiettiva, sia che provenga da tribunali o corti sia che provenga da uffici di procura. Anche la presentazione del contenuto di un'accusa deve essere imparziale, equilibrata e misurata, non meno della presentazione di una decisione giurisdizionale.
In tale prospettiva vanno evitate:

- la discriminazione tra giornalisti o testate;
- la costruzione e il mantenimento di canali informativi privilegiati con esponenti dell'informazione;
- la personalizzazione delle informazioni;

---

d'intesa tra Federazione della stampa e SSM per la formazione comune di magistrati e giornalisti, oltre il pur auspicabile apporto di esperti esterni ai corsi di formazione della SSM. L'ANM ha rimarcato, a sua volta, l'esigenza che il Ministero della giustizia preveda apposite risorse, personali e materiali, per la realizzazione degli uffici-stampa presso gli uffici giudiziari, anche mediante l'apporto di professionisti esterni.

- l'espressione di opinioni personali o giudizi di valore su persone o eventi, mentre è auspicabile la riflessione interna agli uffici giudiziari, mediante riunioni sia preparatorie dei momenti di comunicazione sia di valutazione degli effetti.

Oggetto della comunicazione – ispirata nella tecnica espositiva a criteri di chiarezza, sinteticità e tempestività – devono essere informazioni di **effettivo interesse pubblico**: da un lato, i casi e le controversie di obiettivo rilievo sociale, politico, economico, tecnico-scientifico; dall'altro, i provvedimenti organizzativi rilevanti per gli avvocati, il personale, i giornalisti, i giuristi, i cittadini.
È noto che, in materia, l'elaborazione di principio è assai articolata a livello europeo e consente di individuare una solida base condivisa, pur a fronte di differenze profonde tra gli ordinamenti.

2. Il catalogo dei doveri messi a fuoco in tale ambito include due categorie essenziali:
a) doveri nei confronti degli individui: rispetto della vita privata e familiare (soprattutto nei confronti dei minorenni), della sicurezza e della dignità (anzitutto della vittima e delle persone vulnerabili, dei testimoni, dell'imputato e dei suoi familiari, dei terzi estranei al processo), evitando il rischio di forme di vessazione da parte dei *media*;
b) doveri di matrice processuale: il rispetto del giusto processo e dei diritti della difesa; la tutela della presunzione di non colpevolezza, che la Corte EDU raccomanda anche con la scelta accurata delle parole nella comunicazione (bisogna evitare che il modo in cui le informazioni sono presentate possa determinare, anche involontariamente, la violazione di quella presunzione) e nell'informazione sull'andamento delle indagini; la chiarezza nella distinzione di ruoli (tra magistratura requirente e giudicante); la centralità del giudicato rispetto agli altri snodi processuali (indagini preliminari, misure cautelari, rinvio a giudizio, requisitorie e arringhe); i diritti delle vittime dei reati; il diritto dell'imputato di non apprendere dalla stampa quanto dovrebbe essergli comunicato preventivamente in via formale (principio generalizzabile, almeno in linea di massima, rispetto a tutte le persone comunque interessate da decisioni o iniziative giudiziarie); il dovere del pubblico ministero di rispettare le decisioni giudiziarie, contrastandole non nella comunicazione pubblica bensì nelle sedi processuali proprie e, specificamente, con le impugnazioni.
La Corte europea dei diritti dell'uomo tutela incisivamente l'informazione – anche giudiziaria – nei suoi fondamenti di principio e nella sua effettiva esplicazione e ne definisce i contorni nel quadro di un'accurata comparazione con gli altri valori fondamentali enunciati nella Convenzione, precisando che la rilevanza pubblica del caso non può azzerare la tutela della vita privata che compete agli individui. Per quanto attiene all'**illegittima pubblicazione di informazioni** (notizie segrete o confidenziali, informazioni su ambiti strettamente privati), sussiste un dovere dello Stato di adottare misure organizzative e di formazione del personale per prevenirne il rischio.

II. L'IMPOSTAZIONE DELLE LINEE-GUIDA

Va premesso che le linee-guida non costituiscono un approdo statico e definitivo, ma debbono essere sottoposte a costante monitoraggio e aggiornamento, verificandone obiettivi, risultati e criticità. In tale ottica, la valutazione del concreto funzionamento del sistema della comunicazione – oltre che oggetto di analisi sistematica da parte del CSM - può essere inclusa tra i temi da trattare in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario.
Le **linee-guida** si articolano distintamente rispetto ai diversi uffici giudiziari, ma sono conformate secondo uno schema comune, che definisce procedure, contenuti e modalità della comunicazione.

1. <u>Procedure</u>

In questa sezione si risponde alle seguenti domande: **chi fa cosa, quando, per effetto di quale impulso**, individuando i soggetti che debbono occuparsi della comunicazione degli uffici giudiziari verso l'esterno e suggerendo schemi d'azione lineari, prevedibili e comprensibili.

Più specificamente vengono indicati:
a) i criteri (inerenti alle norme di riferimento, alla struttura degli uffici e alle specifiche esperienze formative dei singoli) per scegliere i magistrati cui affidare i compiti in questione;
b) i momenti (conferenze-stampa, incontri meno formalizzati, elaborazione di comunicati e informative di varia natura) di contatto fra gli uffici giudiziari e i destinatari esterni della comunicazione, specificando i casi in cui tale contatto avviene per iniziativa dell'ufficio e quelli in cui avviene su impulso/richiesta.

2. Contenuti

Questa sezione si occupa di ***cosa*** **può – e a volte deve – essere oggetto della comunicazione esterna degli uffici giudiziari**. Si tratta di una sezione che indica prescrizioni e suggerimenti in positivo (cosa occorre comunicare, cosa è consigliabile comunicare) e fornisce indicazioni, più tecnicamente riferite al quadro normativo, di tipo negativo (cosa non si può, cosa è vietato o comunque è fortemente sconsigliabile comunicare). Tali indicazioni riguardano ovviamente gli uffici giudiziari e non costituiscono in alcun modo prescrizioni rivolte ai giornalisti e ai giornali su che cosa sia lecito o anche solo opportuno pubblicare.

3. Modalità

La sezione dedicata alle *modalità* riguarda la **tecnica di comunicazione efficace**, suggerendo modelli caratterizzati da accessibilità, chiarezza, sinteticità, efficacia e consapevolezza etica, nello spirito di trasparenza e controllabilità della funzione giudiziaria.
In questa sezione si suggeriscono risposte alle seguenti domande: come si scrive e come si parla per conseguire nel modo migliore gli obiettivi e rispettare le procedure di cui ai due punti precedenti.

III. LA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Diretto corollario di queste riflessioni è la necessità di prevedere specifici e non facoltativi percorsi di **formazione per i magistrati**, aperti al confronto interdisciplinare e alla partecipazione di esperti esterni ([10]).
Per i profili di competenza, la formazione professionale – articolata sia in sede centrale sia su base distrettuale – dovrebbe pure coinvolgere i dirigenti amministrativi e il personale amministrativo.
Per quanto specificamente attiene ai magistrati, l'idea è di una formazione professionale permanente non limitata ai profili normativi, bensì estesa:

- alla condivisione di presupposti etici e deontologici;
- alla definizione dei profili professionali dei responsabili dell'informazione e della comunicazione;
- all'individuazione di aspettative, profili problematici, possibili soluzioni e linee evolutive;
- alle tecniche, ai linguaggi dei *media*(anche nella prospettiva della semplificazione, della sintesi e della chiarezza), alle nuove tecnologie ([11]);

[10] Per un recente riscontro dell'interesse in tal senso manifestato dai magistrati italiani, v. Delai e Rolando (a cura di), *Magistrati e cittadini – Indagine su identità, ruolo e immagine sociale dei magistrati italiani*, Franco Angeli, 2016, in particolare cap. 4 e tab. 23 (pag. 135).
[11] Il modello organizzativo di base della *comunicazione pubblica* presuppone che si traccino adeguatamente le linee dell'*attività comunicativa*, realizzabile anche mediante strumenti multimediali e interattivi, accessibili all'utenza; dell'*attività informativa*, orientata alla *mediazione professionale giornalistica*; e della *gestione di flussi digitali sul web*. Per gli obiettivi che con il presente lavoro ci si prefiggono è poi essenziale l'approfondita comprensione, anche da parte dei magistrati, delle dinamiche del settore e, segnatamente, delle *fasi* nelle quali si articola il formarsi della notizia (c.d. *newsmaking*): quella *selettiva* del materiale giudiziario *notiziabile*, quella della *gerarchizzazione* e del *trattamento* della notizia, e altresì la c.d. *tematizzazione* (che rappresenta l'esito di processi di ibridazione fra formati e linguaggi e pone la questione dei pericoli che, per il materiale destinato a diventare notiziabile, si connettono alla decontestualizzazione

- allo studio dei profili peculiari della cronaca giudiziaria in ragione dei rapporti formali e informali in grado di svilupparsi fra giornalisti e fonti, inclusa la polizia giudiziaria.

E' pertanto auspicabile che la **Scuola superiore della magistratura**, nell'ambito dei rapporti di cooperazione istituzionale, accolga l'invito ad organizzare, a tal fine, corsi mirati per la formazione, l'aggiornamento e lo scambio informativo dei magistrati responsabili per la comunicazione (circa le nuove tecnologie, le tecniche e il linguaggio dei *media* e della comunicazione), anche in collaborazione con l'Ordine dei giornalisti, il Consiglio nazionale forense e l'Associazione nazionale magistrati. Questi temi saranno indicati come prioritari nell'ambito della direttiva che il Consiglio superiore della magistratura formula alla Scuola per la predisposizione del programma annuale sulla formazione.

PARTE II

Linee-guida per l'organizzazione degli uffici giudiziari ai fini di un'informazione pubblica efficace e di una corretta comunicazione istituzionale

Le seguenti linee-guida prevedono la possibilità di interventi organizzativi, da attuare mediante lo strumento tabellare per gli uffici giudicanti ed il progetto organizzativo per quelli requirenti, che i dirigenti degli uffici valuteranno nel rispetto dell'autonomia organizzativa di ciascuno di essi e tenendo conto dell'innovazione di sistema prevista in tema di pubblicazione delle ordinanze applicative delle misure cautelari personali[12].
All'esito di una prima verifica sulle modalità di applicazione delle linee guida valuterà il CSM come intervenire a livello di normativa secondaria per inserire stabilmente nella organizzazione degli uffici gli strumenti per la comunicazione secondo i principi di seguito delineati.

I. LINEE-GUIDA PER GLI UFFICI REQUIRENTI

1. 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.
Nei relativi programmi organizzativi potrà essere previsto, in applicazione del generale principio di leale collaborazione ed in conformità alle prescrizioni dell'art. 5 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, che:

a) 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;
b) in vista della predisposizione delle opportune strategie di comunicazione, i magistrati dell'ufficio informano tempestivamente il capo dell'ufficio degli affari 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;
c) i magistrati, attenendosi alle disposizioni del capo dell'ufficio, collaborano alla raccolta e all'analisi delle informazioni da comunicare; assicurano ogni opportuna integrazione informativa anche nel corso degli incontri con la stampa ritenuti opportuni dal capo dell'ufficio

---

rispetto all'ambito in cui esso è maturato e alla non sempre coerente contestualizzazione dentro i *frame* cognitivi delle piattaforme destinate ad ospitarlo: *newsmedia*, *social network* etc.).
[12] V. art. 2, comma 1, lett. *b*), d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216.

per un'efficace comunicazione; in ogni caso, la partecipazione dei magistrati agli incontri con la stampa del capo dell'ufficio ovvero dei magistrati con funzioni semidirettive delegati alla comunicazione si svolge in conformità al principio di responsabilità del capo dell'ufficio;

d) il rilascio di comunicati, nei casi previsti dalla legge, di copie di atti (cfr. le previsioni del d.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216, in tema di pubblicità delle ordinanze cautelari) avviene attraverso strutture centralizzate e secondo procedure poste sotto la diretta responsabilità del capo dell'ufficio.

2. Nei rapporti con la stampa, gli uffici del pubblico ministero potranno 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;

b) l'informazione non può danneggiare o influenzare la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti nel procedimento o dei terzi. Ne consegue che:

1. va evitata ogni ingiustificata comunicazione di dati sensibili;
2. il capo dell'ufficio adotta le misure necessarie ad assicurare l'osservanza del divieto di diffusione di fotografie ed immagini di persone in manette;
3. il capo dell'ufficio adotta le misure necessarie ad assicurare l'osservanza delle disposizioni di legge che vietano la pubblicazione dell'immagine e delle generalità dei minori;
4. è assicurato il rispetto della presunzione di non colpevolezza; va dunque evitata, tanto più quando i fatti sono di particolare complessità o la loro ricostruzione è affidata ad un ragionamento indiziario, ogni rappresentazione delle indagini idonea a determinare nel pubblico la convinzione della colpevolezza delle persone indagate; particolare tutela va dedicata alle vittime e alle persone offese; vanno adottate tutte le misure utili ad evitare l'ingiustificata diffusione di notizie ed immagini potenzialmente lesive della loro dignità e riservatezza;

c) le relazioni con i *media* devono essere costruite sulla base del reciproco rispetto e della parità di trattamento; vanno evitati canali informativi riservati ed ogni impropria rappresentazione dei meriti dell'azione dell'ufficio e dei servizi di polizia giudiziaria; dichiarazioni ed eventuali interviste vanno rilasciate con equilibrio e misura;

d) l'informazione deve essere rispettosa delle decisioni e del ruolo del giudice, fermo il potere di impugnare le decisioni giurisdizionali e di contestarne in quella sede i contenuti;

e) il capo dell'ufficio adotta le disposizioni necessarie ad assicurare l'osservanza dei criteri sopra indicati anche da parte della polizia giudiziaria.

3. Il capo dell'ufficio sceglie le modalità – conferenze-stampa, incontri meno formalizzati, dichiarazioni, comunicati di varia natura – in relazione alla specifica natura dell'oggetto della comunicazione e tenendo conto delle esigenze di:

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.

4. 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 tal fine il capo dell'ufficio dispone il costante aggiornamento del sito internet dell'ufficio con le notizie di decisione e delle comunicazioni diffuse. Periodicamente, redige un *dossier* riepilogativo dell'attività svolta.

5. Nella struttura organizzativa dell'ufficio della **procura generale presso la corte di cassazione** – cui vanno riferite pure le indicazioni sopra enunciate, in quanto applicabili – il Procuratore Generale, può delegare i rapporti con la stampa ad un *responsabile per la comunicazione*.
Possono costituire oggetto di comunicazione gli atti e i provvedimenti adottati nell'esercizio dell'attività requirente, di coordinamento, di materia disciplinare. I criteri di individuazione sono il rilievo economico, sociale, politico, tecnico-scientifico. Possono essere altresì comunicate le soluzioni organizzative e i provvedimenti dell'ufficio rilevanti per gli avvocati, il personale, i giornalisti, i giuristi e i cittadini.
Potranno essere previste riunioni del procuratore generale e degli avvocati generali con il magistrato responsabile per la comunicazione, ai fini del monitoraggio delle attività, del corretto funzionamento del modello procedurale, dell'individuazione delle eventuali modifiche.
Il responsabile per la comunicazione aggiorna costantemente il sito internet dell'ufficio con le notizie di decisione e delle comunicazioni diffuse. Periodicamente, redige un *dossier* riepilogativo dell'attività svolta.

II. LINEE-GUIDA PER GLI UFFICI GIUDICANTI

1. 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.

2. La procedura per gestire il flusso di comunicazioni è attivata dal magistrato addetto allo "spoglio" dei procedimenti o dal giudice competente, è proseguita dal presidente della sezione fino al responsabile per la comunicazione.
Una volta identificato il caso di potenziale interesse, lo stesso verrà seguito in tutto le sue fasi processuali. Il magistrato decidente curerà la predisposizione della notizia di decisione (*abstract*), contestuale o immediatamente successiva alla deliberazione/decisione, consistente nell'illustrazione sintetica, con linguaggio semplice, chiaro e comprensibile, delle statuizioni decisorie e delle ragioni delle stesse con riferimento:

1) nel giudizio di primo grado, al fatto, alla valutazione delle prove e alla regola di diritto applicata;
2) nel giudizio di appello, alle ragioni in fatto e in diritto poste a fondamento della conferma o della riforma della sentenza impugnata;
3) nel giudizio di legittimità, alle questioni giuridiche controverse e ai principi di diritto affermati a sostegno della decisione di inammissibilità/rigetto del ricorso ovvero di annullamento, con o senza rinvio, del provvedimento impugnato;

Il responsabile per la comunicazione si occuperà della selezione e rielaborazione tecnica della notizia di decisione; successivamente curerà la trasmissione della comunicazione agli organi d'informazione e ai *media*.

3. Possono costituire oggetto di comunicazione:

a) i casi e le controversie di obiettivo rilievo economico, sociale, politico, tecnico-scientifico;

b) le soluzioni organizzative e i provvedimenti dell'ufficio giudicante con rilevanza esterna per gli avvocati, il personale, i giornalisti, i giuristi, i cittadini (ad esempio, in materia elettorale o referendaria).

4. Sono destinatari della comunicazione, di regola, le agenzie di stampa e le testate che ne abbiano fatto espressa richiesta. In casi specifici e per specifiche esigenze si potrà ricorrere alla conferenza-stampa.

Nei rapporti con la stampa si applicano, in quanto compatibili, i principi indicati *sub* n. 2 del paragrafo dedicato agli uffici requirenti.

5. Sono previste, con cadenza periodica, riunioni del capo dell'ufficio e dei presidenti titolari delle sezioni con i giudici responsabili per la comunicazione, ai fini del monitoraggio delle attività, del corretto funzionamento del modello procedurale, dell'individuazione delle eventuali modifiche.

In ogni ufficio giudiziario, i responsabili per la comunicazione aggiornano costantemente il sito internet dell'ufficio con le notizie di decisione e delle comunicazioni diffuse. Periodicamente, redigono un *dossier* riepilogativo dell'attività svolta.

Tutto ciò premesso e considerato,

delibera

di approvare le presenti linee guida e di trasmetterle ai dirigenti degli uffici, al Ministro della Giustizia e al Presidente del Comitato Direttivo della Scuola Superiore della Magistratura."