

Presunzione di innocenza, comunicazione e formazione¹.

1. Saluto il Ministro dell'Interno, Prefetto Matteo Piantedosi, il Capo della Polizia, Prefetto Vittorio Pisani, che ringrazio sentitamente dell'invito e dell'onore riservatomi, il Direttore della Scuola di perfezionamento, Generale Maurizio Vallone, l'on. Nicola Molteni, Sottosegretario di Stato all'Interno, la Prima Presidente della Corte di cassazione, Margherita Cassano, il Prefetto di Roma, Lamberto Giannini, il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Teo Luzi, gli Ambasciatori e tutte le Autorità civili e militari presenti, i frequentatori del Corso di Alta formazione ed i loro docenti.

È per me un grande onore tenere la prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Ho scelto di dedicare il mio intervento alla presunzione di innocenza ed alla tutela della stessa nella comunicazione, perché è un tema di interesse ed attualità che riguarda magistrati ed appartenenti alle Forze di Polizia, specie (ma non solo) se svolgono funzioni di polizia giudiziaria, che investe i doveri che ad essi si impongono, la tutela di diritti fondamentali ed una questione cui va data risposta sul piano normativo, ma soprattutto, a mio avviso, grazie ed attraverso la formazione.

2. Poco più di due anni fa il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188, ha dato attuazione ad una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della presunzione di innocenza, ritenuto necessario ed opportuno, benché il principio ribadito ed ulteriormente tutelato non fosse certo nuovo.

Molta strada è stata percorsa da quando, nella Relazione al progetto preliminare del codice di rito penale del 1930, la presunzione di innocenza era stata

¹ Lo scritto riproduce la prolusione tenuta l'11 dicembre 2023 in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2023/2024 della Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia.

additata come una “stravaganza” germogliata «dai principi della Rivoluzione francese». Recepita dalla Costituzione con la formula «presunzione di non colpevolezza», è stata nel tempo riempita di contenuto da fonti di varia natura; dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia, da fonti primarie (il codice disciplinare dei magistrati), da codici etici (art. 6, del codice etico dell’ANM), da atti amministrativi (tra i tanti, le circolari del CSM e le delibere dell’Autorità Garante delle telecomunicazioni ed altri che indicherò) e da atti sovranazionali che, per ragioni di tempo, non posso enumerare.

Non occorre tuttavia leggere le criticità scandite nei *Considerando* della direttiva europea 2016/343, per rendersi conto dell’insufficienza di dette fonti. Era ed è sotto i nostri occhi una realtà fatta di notizie che entrano nelle case «con la forza delle *breaking news*», additando colpevoli in spregio della presunzione di innocenza ed assecondando il dilagante *voyeurismo* giudiziario, la c.d. *giustizia-spettacolo*. Si tratta di un fenomeno non tipico del nostro Paese, risalente e diffuso. Una monografia, «*Il circo mediatico-giudiziario e la via d’uscita*», scritta nel 1993 da un avvocato francese, Daniel Soulez Larivière, ha reso d’uso comune la formula con cui è definito il fenomeno, allora approfondito in un contesto nel quale neanche si erano dispiegate, nella loro dirompenza, le nuove tecnologie della comunicazione.

3. Il decreto legislativo n. 188 del 2021, nella parte qui d’interesse, ha inteso arginare questo fenomeno con riguardo alla ‘comunicazione istituzionale’ da parte delle «autorità pubbliche» – l’autorità giudiziaria (soprattutto il p.m.) e le Forze di polizia – mediante un’azione su tre piani: l’enunciazione della regola generale della comunicazione (art. 2); la fissazione di una dettagliata disciplina della comunicazione del p.m. e della polizia giudiziaria (art. 3); alcune modifiche del codice di rito penale dirette a rafforzare la garanzia della presunzione di innocenza (art. 4). Sono state,

infine, regolamentate rilevazione ed analisi dei dati sul modo di attuazione dei diritti sanciti dal decreto e dalla direttiva europea (art. 5).

In dettaglio, con riguardo al p.m., è previsto che i rapporti con gli organi di informazione vanno tenuti personalmente dal procuratore della Repubblica, anche tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato. Le informazioni sono fornite tramite comunicati ufficiali oppure, nei casi previsti, tramite conferenze stampa e sono indicati i presupposti della diffusione delle stesse, in modo da garantire la presunzione di innocenza finché la colpevolezza non sia stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili.

Il rapporto di dipendenza funzionale tra p.m. e polizia giudiziaria ha giustificato l'autorizzazione del p.m. per la diffusione delle informazioni da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria, nei modi e con il contenuto stabiliti dal decreto. Sanzioni disciplinari e penali ed un procedimento di rettifica garantiscono il rispetto delle regole dell'informazione.

4. All'indomani del decreto n. 188 del 2021, siccome nell'ordinamento costituzionale nessun diritto è *tiranno*, è stata posta la questione del bilanciamento della presunzione di innocenza e del diritto all'informazione. Secondo la Corte EDU, la stampa è, infatti, il «*cane da guardia*» della democrazia (sentenza del 1996, *Goodwin contro Regno Unito*) e la Corte costituzionale ne ha rimarcato la funzione di «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (Corte cost., n. 206 del 2019).

Il bilanciamento, in larga misura, è stato direttamente operato dal legislatore. Residuano dubbi interpretativi, in particolare, quanto all'individuazione delle «specifiche ragioni di pubblico interesse» che legittimano l'informazione a mezzo della conferenza stampa (art. 5, comma 1), ai casi in cui la diffusione dell'informazione è consentita perché «strettamente necessaria per la prosecuzione delle indagini» o perché «ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico» (art. 5, comma 2-*bis*).

Nondimeno, a gran parte di essi, anche a quelli concernenti i rapporti tra p.m. ed ufficiali di polizia giudiziaria, è stata data risposta e soluzione, anche negli orientamenti della Procura generale della Corte di cassazione riportati nel sito *web* della stessa, elaborati all'esito degli incontri all'interno del circuito dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, cui rinvio per ragioni di sintesi.

5. La disciplina, quanto alla comunicazione istituzionale, ha funzionato, ma la finalità del d.lgs n. 188 del 2021 non è sembrata del tutto conseguita. Ne costituiscono riprova l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio disciplinare da parte della legge n. 71 del 2022 e la presentazione, all'inizio di questa Legislatura, di tre disegni di legge diretti a modificare la disciplina della diffamazione a mezzo stampa, a rafforzare le procedure di notifica e rimozione di contenuti offensivi pubblicati da prestatori di servizi *on-line* (d.l. Senato nn. 81, 466 e 573), ad istituire la figura del *Giurì per la correttezza dell'informazione*, presso ogni distretto di corte d'appello (d.l. n. 81),

In disparte tali sopravvenienze, non sembra diminuita la congerie di notizie lesive della presunzione di innocenza, non è cessata la c.d. *giustizia mediatica*. Il commento mediatico, soprattutto delle indagini – sin dall'iscrizione di un procedimento a Mod. 21, senza neppure considerare che la riforma *Cartabia* ha ribadito che nessun effetto negativo può produrre –, non di rado con toni aggressivi, non appare terminato. L'insuccesso, almeno parziale, della disciplina deriva dalla sua limitazione al versante delle autorità pubbliche, ma anche dal fatto che la questione va affrontata su molteplici, differenti, piani, con più ampio respiro e non solo mediante disposizioni normative.

6. Nell'approfondirla con riguardo alla magistratura ed alle Forze di polizia, occorre anzitutto considerare che la rincorsa alla notizia, al verdetto-lampo, è uno degli effetti del mondo di *Internet*. In questo, è sempre più spesso cancellata la

distinzione tra verità «storica», «giornalistica» e «giudiziaria» – ciascuna diversa dall'altra e da ricercare nell'osservanza di precise, distinte, procedure che ne certificano la validità –, in danno del diritto al giusto processo e della presunzione di innocenza. Nel mondo della *rete* la velocità della risposta è assurda a valore assoluto e dominante, anche quanto al verdetto che accerta la verità giudiziaria, abnormemente attratta alla «smisurata giuria pubblica» dei *social media*, che giudica in tempo reale, attraverso plebisciti governati dalla sola logica dell'emotività, a prescindere (e contro) i principi del giusto processo di legge, visto «come un lungo e a tratti noioso percorso burocratico per arrivare a definire qualcosa che [...] nella coscienza collettiva è già certo» (P. Sammarco).

Nel mondo contemporaneo l'opinione pubblica, nella concezione di derivazione illuministica, è stata soppiantata dall'indistinto aggregato degli utenti della rete, che accettano per vera un'opinione solo perché ripetuta e diffusa, rielaborano a piacere notizie, inconsapevoli del rischio, elevato all'ennesima potenza dall'Intelligenza artificiale, della facilità con cui le emozioni negative possono essere usate per creare dipendenza e manipolare. Nel mondo del *web* si inverte la massima secondo cui «una menzogna ripetuta un migliaio di volte diventa la verità». Notizie, opinioni e convincimenti diffusi nella rete compongono il “quadro probatorio” utilizzato dalla “giuria pubblica” di *Internet*.

In tale contesto, è evidente il rilievo non solo della comunicazione istituzionale, ma anche delle esternazioni di magistrati ed appartenenti alle Forze di polizia. Nel mondo del *web* sono infatti non irragionevolmente accreditate di un particolare peso, per la competenza e professionalità di coloro dai quali provengono. L'esito, devastante, è che esternazioni extraistituzionali, anche se rese da chi non è coinvolto nelle indagini e nei processi cui si riferiscono, hanno un potenziale lesivo della presunzione di innocenza assai più elevato di quelle provenienti da chi non fa parte di detti corpi, alimentano in misura maggiore le distorsioni della c.d. *giustizia mediatica*

e, quindi, rendono di pressante attualità la questione del loro contenuto e delle regole che devono governarle.

7. Si tratta di una questione complessa, perché complesso è l'equilibrio tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della presunzione di innocenza, da realizzare valorizzando al giusto lo *status* degli appartenenti alla magistratura ed alle Forze di polizia e le ricadute sulle condotte da questi esigibili.

I magistrati certo godono del diritto alla libera manifestazione del pensiero, garantita dalla Carta ad ogni cittadino, ma questa, come gli altri diritti costituzionali, va bilanciata con principi di pari rango. La libertà deve esplicarsi senza compromettere affidabilità, credibilità ed immagine di imparzialità della magistratura (Corte cost. sentenze n. 100/1981 e n. 197/2018). Le apparenze, ha affermato la Corte EDU, hanno importanza: «non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta» (sent. 16 ottobre 2018, *Daineliene c. Lituania*). Per gli appartenenti alle Forze di polizia detta libertà va bilanciata con i canoni di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di espletamento con "disciplina ed onore" (art. 54 Cost.) delle funzioni in tutti i casi viene in rilievo l'identità istituzionale.

Il ragionevole bilanciamento che si impone conduce pianamente a ritenere inopportune le esternazioni extraistituzionali – pur se non consistenti in una indiretta divulgazione di notizie relative ad indagini e procedimenti e non ascrivibili a quanti sono negli stessi coinvolti – che, soprattutto in considerazione del peso che hanno all'interno del circuito mediatico, rischiano di ledere la presunzione di innocenza.

Gli appartenenti alle Forze di polizia, non diversamente dai magistrati, devono attenersi anche fuori dal servizio ai doveri generali e particolari cui sono tenuti. In disparte le regole fissate dai codici disciplinari, non pochi specifici atti, da tempo non recente, hanno regolamentato l'utilizzazione dei nuovi mezzi di comunicazione. Per tutti, ricordo una circolare del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri (19

dicembre 2011 n. 1104/43-1-1994), alcune circolari del Comando generale della Guardia di finanza (n. 355927/11 del I Reparto; n. 7260/2015), che hanno richiamato ad un uso prudente e responsabile delle opportunità offerte dal *web*, hanno precisato l'obbligo di ispirare qualsiasi condotta (manifestazione del pensiero, pubblicazione di immagini, rapporti affettivi, amicizie, condivisione dei contenuti, gradimento alle dichiarazioni contenute nei *blog*) a sobrietà e compostezza, per evitare il pregiudizio dell'immagine delle amministrazioni, strumentalizzazioni e sfavorevoli generalizzazioni, così tutelando anche la presunzione di innocenza.

Il bilanciamento è, tuttavia, sempre più complicato, anche per la normalità – direi, la necessità – di utilizzare nella vita quotidiana le forme di comunicazione riconducibili ai *social media* e per la molteplicità delle stesse. La nozione di *social media* è data anche da atti dell'UE, ma la circostanza che consistono nel complesso degli strumenti *online* che permettono di creare e diffondere flussi di comunicazione tra le persone li rende una realtà variegata, in continua evoluzione (*Social network; blog*, ripartibili, a seconda delle caratteristiche, in differenti tipologie; *Wiki; Podcast; Forum; Micro blogging*, ecc.), caratterizzata da una vasta gamma di modalità di interazione (*like*, commenti, *post*, ecc.) ampia e sfuggente, che pone anche il problema del nuovo significato assunto da antiche nozioni (mi riferisco alla cd. "*amicizia virtuale*").

7. In un quadro così complesso, non è semplice stabilire la linea di confine tra esternazioni extraistituzionali consentite e censurabili, specie sui *social media* e, quindi, è frequente l'invocazione di una disciplina sempre più dettagliata sui contenuti e sui limiti delle esternazioni nei *social media*, benché, come accennato, non manchino atti che le regolamentano.

Nel mondo contemporaneo, diventato, ha scritto Yuval Noah Harari, «troppo intricato», al punto che «nessuno comprende davvero cosa sta accadendo», in cui la

rapidità dell'evoluzione e la globalizzazione rendono difficile pronte risposte di regolamentazione, la questione, quanto alle esternazioni – in disparte l'ovviamente rigorosa osservanza delle norme di dettaglio già vigenti – va risolta volgendo l'attenzione alla Costituzione ed ai principi che, in applicazione della Carta, governano i plessi di appartenenza.

8. Ribadendo quanto osservato in altra occasione, ritengo di ricordare che l'esigenza di rovesciare il rapporto tra governanti e governati, di riguardarlo dalla parte del popolo, di affermare che l'uomo ha diritti preesistenti alla istituzione dello Stato, ha imposto la transizione «dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti» e reso recessiva l'attenzione ai doveri. Il «crepuscolo del dovere» in cui – ha scritto Gilles Lipovetsky – vive la postmodernità esige una nuova attenzione ai doveri. Ce lo impone la Costituzione, che, nell'art. 2, li contempla accanto ai diritti, quali strumenti di solidarietà. Nel corso dei lavori della Costituente fu sottolineato che «ai diritti naturali fanno riscontro [...], i correlativi doveri, senza il rispetto dei quali non è possibile l'umana convivenza». Anche tenendo conto della distinzione e del differente rapporto tra diritti e doveri nell'ambito del diritto privato e del diritto costituzionale, tra doveri stabiliti dalla Costituzione e dal diritto pubblico, dovremmo convenire sul fatto che sono i doveri a calare la persona in una trama di relazioni con le altre persone e con le istituzioni, concorrendo a realizzare i principi personalista e pluralista, la solidarietà ed a garantire coesione sociale e convivenza civile.

Sono i doveri che fondano l'etica pubblica e che, quindi, devono costituire la stella polare ispiratrice della condotta di quanti, decidendo di fare parte della magistratura e dei corpi di polizia, operano una scelta non solo lavorativa, ma di vita. A loro si impone la consapevolezza di svolgere un servizio di rilevanza fondamentale nell'architettura costituzionale, perché chiamati a garantire la sicurezza, la legalità, i diritti fondamentali, la democrazia. L'esplicitazione normativa, in dettaglio, del modo di essere ed apparire, anche al di fuori della vita lavorativa, è opportuna, ma non

basta; è destinata ad essere sempre insufficiente, anche in considerazione della rapidità dell'evoluzione. Essenziale è dunque la formazione, alla luce altresì della sua polivalenza finalistica.

La formazione è fondamentale per garantire conoscenze e capacità tecniche necessarie all'espletamento dei compiti affidati alle Forze di polizia, richieste in misura sempre più elevata, che esigono un affinamento ed un aggiornamento costante. La Scuola li garantisce al più alto livello, formando dirigenti sempre più qualificati, in grado di fronteggiare problematiche e cambiamenti nel campo della sicurezza, attenta alle sfide del mondo cibernetico e della globalizzazione, alle collaborazioni internazionali e che ha conseguito risultati i quali hanno reso le Forze di polizia uno dei vanti del nostro Paese.

Formazione non significa tuttavia soltanto somministrazione di nuove e sempre più approfondite conoscenze tecnico-giuridiche, ma ha un significato ed una finalità più ampi. Formazione vuol dire cura della dimensione umana, capacità di alimentare una comunanza di idee e di valori, di assicurare la condivisione del più profondo significato dei doveri degli appartenenti al corpo, di garantire la maturazione di un comune sentimento etico dell'attività svolta come missione al servizio di grandi ideali. Per questo, la formazione esige momenti di condivisione, il contatto umano, nella consapevolezza che l'implementazione ed utilizzazione delle nuove tecnologie non può surrogare le relazioni personali, essenziali anche nel momento della formazione.

La formazione improntata ad un modello incentrato sulla condivisione di un quadro valoriale comune, preordinata ad assicurare la maturazione della consapevolezza in ordine al significato ed alla rilevanza dei doveri, costituisce la più sicura garanzia, al di là di prescrizioni di dettaglio contenute in norme di legge e/o in atti amministrativi, di condotte deontologicamente corrette anche nelle esternazioni extraistituzionali, nella vita privata, caratterizzate dall'attenzione, dall'equilibrio e dal

distacco che si impone nell'utilizzo dei *social media* e negli interventi sulle indagini e sui procedimenti in corso e garanzia, dunque, della presunzione di innocenza.

Luigi Salvato, Procuratore generale della Corte di cassazione