

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **18/1966** (ECLI:IT:COST:1966:18)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **VERZI'**

Udienza Pubblica del **17/11/1965**; Decisione del **03/03/1966**

Deposito del **10/03/1966**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2512 2513 2514**

Atti decisi:

N. 18

## SENTENZA 3 MARZO 1966

*Deposito in cancelleria: 10 marzo 1966.*

*Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 64 del 12 marzo 1966.*

Pres. AMBROSINI - Rel. VERZÌ

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 164, n. 1, del Codice di procedura penale e dell'art. 684 del Codice penale, promossi con due ordinanze emesse il 14 ottobre 1964 dal Tribunale di Bologna nei procedimenti penali a carico di Spadolini Giovanni e La Valle Raniero, iscritte ai nn. 175 e 176 del Registro ordinanze 1964 e pubblicate rispettivamente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 295 del 28 novembre 1964 e n. 282 del 14 novembre 1964.

Visti gli atti di costituzione di Spadolini Giovanni e di La Valle Raniero e di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 17 novembre 1965 la relazione del Giudice Giuseppe Verzi,

uditi l'avv. Riccardo Artelli, per lo Spadolini, l'avv. Luigi Vecchi, per il La Valle, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Franco Chiarotti, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

*Ritenuto in fatto:*

Nel procedimento penale contro i direttori dei giornali "Il Resto del Carlino" e "L'Avvenire d'Italia", prof. Spadolini Giovanni e dott. La Valle Raniero, il Tribunale di Bologna, con ordinanza del 26 settembre 1963, accogliendo l'istanza della difesa, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 164 del Codice di procedura penale e 684 del Codice penale, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, rilevando che le predette norme penali puniscono il fatto della pubblicazione a mezzo stampa di determinati atti processuali ponendo una esclusiva limitazione alla libertà di stampa in ordine ad atti rispetto ai quali non tutti coloro che sono concorsi a formarli sono obbligati al segreto; di guisa che la ratio legis delle norme penali medesime risiederebbe in un dovere di riservatezza non tutelato dalla Costituzione e anzi in contrasto con i suoi principi informativi di libertà di informazione.

L'ordinanza è stata notificata, comunicata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 16 novembre 1963.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte, si sono costituiti il prof. Spadolini e il dott. La Valle; ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato.

La questione è stata discussa all'udienza del 13 maggio 1964, ma la Corte ha rilevato che l'ordinanza di rimessione poneva genericamente la questione di legittimità dell'intero art. 164 del Codice di procedura penale senza specificare quali delle varie ipotesi, in detto articolo formulate, si riferissero all'oggetto del giudizio principale, e senza specificare se si intendesse impugnare una soltanto oppure tutte le suindicate ipotesi. E - con ordinanza del 4 giugno 1964 - ha rimesso gli atti al giudice a quo.

Il Tribunale di Bologna, con provvedimento del 14 ottobre 1964, ha precisato che la norma rilevante ai fini della definizione del procedimento in corso è quella di cui al n. 1 dell'art. 164 del Codice di procedura penale, la quale fa divieto di pubblicazione del contenuto di qualunque documento o di ogni atto scritto od orale relativo all'istruzione formale o sommaria, fino a che del documento o dell'atto non stasi data lettura nel dibattimento a porte aperte. Ed ha proposto la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione, in quanto il divieto di pubblicazione di atti, che a seguito di regolare deposito, o in seguito della partecipazione al loro compimento possono essere legittimamente a conoscenza di persone non vincolate al segreto istruttorio, sarebbe in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli articoli sopracitati.

Con altra ordinanza della stessa data, il Tribunale di Bologna, su istanza della difesa, ha sollevato l'identica questione di legittimità costituzionale in un altro procedimento a carico del prof. Spadolini e del dott. La Valle.

Le due ordinanze sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nelle Gazzette Ufficiali n. 282 e n. 295 del 14 e del 28 novembre 1964.

La difesa del prof. Spadolini premesso che ogni limite alla libertà di pensiero e di stampa, che non trovi la sua giustificazione nella tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti, è manifestamente in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 21, osserva che la legge può porre a determinati soggetti, in materie pubbliche o private uno specifico obbligo al segreto, la cui violazione costituisce reato. In tal caso, la notizia segreta non può essere rivelata né dal privato né da altri, né ovviamente può essere pubblicata. Ma gli artt. 164 del Codice di procedura penale e 684 del Codice penale non puniscono la violazione del segreto istruttorio, da altra norma tutelato in rapporto a chi ne è obbligato; puniscono invece esclusivamente il fatto della pubblicazione di atti non segreti; siffatto divieto quindi prescinde dalla esistenza o meno di un obbligo al segreto, prescinde dal titolare dell'obbligo e concreta esclusivamente una limitazione della libertà del pensiero informativo col mezzo di diffusione. Poiché secondo l'art. 307 del Codice di procedura penale le parti private ed i testimoni possono liberamente rivelare il contenuto degli atti istruttori ai quali hanno partecipato, si deve dedurre - secondo la difesa dello Spadolini - che gli atti previsti dalla norma impugnata non sono essenzialmente segreti. Ed in un regime costituzionale di libertà non deve potere esistere notizia la quale possa essere detta dal privato e non dalla stampa con i suoi legittimi mezzi di diffusione, senza che con ciò si offenda il principio di libertà garantito dall'art. 21.

In riferimento all'art. 3 della Costituzione, la stessa difesa assume che non si può, per le notizie non segrete, stabilire un divieto parziale soltanto a carico di chi esercita l'attività di stampa e di divulgazione, senza con ciò violare la parità davanti alla legge.

Il difensore del La Valle osserva, inoltre, che nel nostro ordinamento giuridico non vi è altra ipotesi nella quale la pubblicazione sia punita di per se stessa. Al contrario, si persegue la pubblicazione punendo, magari con pena più grave, un fatto che già di per sé costituisce reato (es. la diffamazione). A mente degli articoli impugnati, è punita, invece, non la violazione di un segreto, ma la pubblicazione di un atto istruttorio indipendentemente dalla circostanza che tale segreto sia stato violato e la pubblicazione ne costituisca una ulteriore divulgazione.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato invece la questione non è fondata.

Dopo avere premesso che in dottrina da taluno si dubita che la diffusione di notizie sia pensiero, e come tale non sia costituzionalmente garantita, l'Avvocatura dello Stato osserva che il problema della libertà di stampa, tutelata costituzionalmente, è circoscritto alle manifestazioni del pensiero "proprio" e non si estende alle manifestazioni, che abbiano per oggetto un pensiero "giuridicamente altrui". Ed è pensiero non proprio quello che si acquisisce in virtù delle funzioni esercitate nell'interesse pubblico o privato altrui. Di tale pensiero non si può disporre perché non si è avuta la possibilità di conseguirlo indipendentemente dalla funzione esercitata. Fra i soggetti tenuti al segreto istruttorio, indicati dall'art. 307 del Codice di procedura penale sono comprese le persone che compiono o concorrono a compiere atti istruttori o assistono al compimento di essi. La eccezione fatta dall'art. 307 per le parti private e per i testimoni è giustificata dalla circostanza che le prime sono ammesse alla conoscenza dell'atto istruttorio nel loro interesse (non nell'interesse altrui), mentre il testimone, rivelando una conoscenza, manifesta, di regola, un pensiero proprio. Il divieto di pubblicazione nei confronti di chi dalle parti o dai testimoni abbia avuto comunicazione delle notizie trova fondamento, innanzi tutto - sempre secondo l'Avvocatura - nella esigenza di tutelare l'interesse costituzionalmente rilevante alla riservatezza personale. E trova fondamento, soprattutto, nell'esigenza che sia garantito il corretto svolgimento del processo penale contro ogni pericolo

di interferenze e di suggestioni esterne. L'interesse dell'amministrazione della giustizia di non essere ostacolata da influenze esterne, è un bene parimenti garantito dalla Costituzione, perché attiene alla imparzialità della pronuncia e quindi alla indipendenza del giudice.

Alle deduzioni dell'avvocato generale dello Stato hanno replicato i difensori dello Spadolini e del La Valle, osservando che anche il pensiero altrui, quando sia lecitamente manifestato, viene in sostanza a costituire una dichiarazione di scienza, che può dal terzo essere manifestata in quanto facente parte ormai del suo pensiero. Ed il pensiero giuridicamente non proprio, in quanto conseguito attraverso la funzione esercitata, è un pensiero che non può essere manifestato perché coperto da un obbligo di segreto. L'asserito interesse, poi, al corretto svolgimento del processo è un interesse in contrasto col superiore interesse costituzionale della libertà di stampa e della eguaglianza dei cittadini. Né si può affermare che sia questo l'interesse tutelato dalla norma impugnata dal momento che è ammessa la pubblicità degli atti nella fase dibattimentale del processo penale.

#### *Considerato in diritto:*

I due procedimenti possono essere riuniti, dovendo la Corte decidere per entrambi le stesse questioni di legittimità costituzionale.

1. - Va dichiarata in primo luogo priva di fondamento la questione di legittimità degli artt. 164, n. 1, del Codice di procedura penale e 684 del Codice penale in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione per altro sollevata, senza alcuna motivazione, soltanto con le due ordinanze del 14 ottobre 1964. Ed invero l'art. 684 del Codice penale non fa un trattamento diverso per chi esercita l'attività di stampa e di divulgazione, siccome si sostiene, dal momento che punisce "chiunque pubblica" atti istruttori; punisce cioè anche le parti private ed i testimoni i quali facciano o concorrano a fare pubblica divulgazione a mezzo della stampa di quelle notizie istruttorie, che possono pur riferire privatamente ad altri in quanto esonerati dall'obbligo del segreto istruttorio in virtù del disposto dell'art. 307 del Codice di procedura penale.

2. - Priva di fondamento è altresì la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dei medesimi articoli sotto il profilo che le norme in essi contenute sarebbero in contrasto con la libertà di stampa, garantita dall'art. 21 della Costituzione, in quanto vietano la pubblicazione anche di notizie che potendo essere rivelate dalle parti private e dai testimoni non avrebbero carattere di segretezza. Le norme impuginate verrebbero quindi a punire esclusivamente il fatto della pubblicazione.

La Corte ritiene che dette norme, in considerazione della importanza nella vita sociale della stampa, che svolge un compito vasto ed interessante anche in materia di giustizia, disciplinano in modo autonomo i rapporti fra la stessa e la istruttoria penale indicando gli atti di cui è vietata la pubblicazione e la durata nel tempo del divieto. Indubbiamente le finalità perseguite dalle ripetute norme coincidono in parte con quelle del segreto istruttorio, ed anche nella relazione ministeriale si afferma che la stampa "rivelando ciò che interessa non venga proplatato, mette sull'avviso i delinquenti e può frustrare l'azione dell'autorità". Tuttavia, non si può disconoscere che una differenziata disciplina fra il segreto istruttorio e la divulgazione di notizie a mezzo stampa si rende necessaria per il fatto che la rivelazione assume una diversa rilevanza giuridica a seconda del mezzo usato. Se attuata quasi privatamente, da persona a persona, rimane circoscritta in un campo limitato e con limitata possibilità di effetti dannosi; se diffusa invece a mezzo della stampa, con immediatezza e praticamente senza limiti di spazio, può apportare effetti ben più gravi sul corso delle indagini istruttorie, sulla raccolta delle prove e sulla ricerca della verità. Infatti, gli interessati, venendo a conoscenza delle risultanze

acquisite, sono posti in grado di opporre elementi artificiosi, e di rappresentare fatti non veri. Ed è ovvio che, allorquando la stampa produce effetti antiggiuridici, finisce col non assolvere più la funzione sociale, che le è propria, di offrire cioè al pubblico informazioni obiettive quando queste non siano pregiudizievoli per i suindicati interessi.

Queste stesse ragioni spiegano per quale motivo la tutela del segreto istruttorio nei confronti della stampa è rafforzata, nel senso che il divieto di pubblicazione è totale (pubblicazione fatta da chiunque in qualsiasi modo) e non ammette eccezioni, né esoneri, né distinzioni fra atto ed atto.

3. - Il divieto di pubblicazione degli atti istruttori del procedimento penale non è una novità nell'ordinamento giuridico italiano. L'Editto del 26 marzo 1848 sulla libertà di stampa vietava "la pubblicazione degli atti d'istruttoria criminale" (art. 2); l'art. 106 del Codice di procedura penale del 1913 conteneva una norma analoga a quella dell'art. 164 dell'attuale Codice; e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, si afferma che l'esercizio della libertà di espressione, (comprendente la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare le informazioni o le idee senza che possa esservi ingerenza di autorità pubbliche), comportando dei doveri e delle responsabilità, può essere sottoposto a certe formalità, condizioni, restrizioni e sanzioni previste per legge, le quali costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale,... alla prevenzione del delitto,... alla protezione della reputazione e dei diritti altrui... od a garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario" (art. 10). Ed un richiamo espresso alla stampa è fatto dall'art. 6 della stessa Convenzione, laddove, trattando della pubblicità delle udienze, si prevede che può essere vietato alla stampa ed al pubblico l'accesso alla sala d'udienza, allorquando "la pubblicità potrebbe pregiudicare gli interessi della giustizia".

La libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 della Costituzione trova, dunque, un limite in una esigenza fondamentale di giustizia. Ed il bene della realizzazione della giustizia, che, fra l'altro, vale a garantire ed assicurare l'esercizio di tutte le libertà, compresa quella in esame, è anche esso garantito, in via primaria, dalla Costituzione.

4. - La Corte rileva inoltre che lo stesso bene viene tutelato dalle norme impugnate, anche sotto un ulteriore duplice aspetto: a) assicurare la serenità e la indipendenza del giudice, proteggendolo da ogni influenza esterna di stampa, che possa pregiudicare l'indirizzo delle indagini e le prime valutazioni delle risultanze; ed assicurare altresì la libertà del giudice vietando quei comportamenti estranei che possano ostacolare la formazione del libero convincimento; b) tutelare, nella fase istruttoria, la dignità e la reputazione di tutti coloro che, sotto differenti vesti, partecipano al processo. È nella fase dibattimentale, infatti, che a tali interessi ne subentrano altri, di maggior rilevanza, quale la esigenza della pubblicità a garanzia di sostanziale giustizia. Ed invero nei confronti dell'imputato la divulgazione a mezzo della stampa di notizie frammentarie, ancora incerte perché non controllate, e per lo più lesive dell'onore, può essere considerata in contrasto col principio, garantito dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione, della non colpevolezza fino a quando non sia intervenuta sentenza di condanna. E le altre parti ed i testimoni hanno diritto alla protezione da qualsiasi offesa alla loro dignità e da qualsiasi reazione, cui potrebbe dar luogo la immediata conoscenza del loro comportamento in istruttoria.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

previa riunione dei due giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 164, n. 1, del Codice di procedura penale e 684 del Codice penale, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione con le ordinanze del Tribunale di Bologna del 14 ottobre 1964.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 marzo 1966.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER  
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -  
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -  
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*