CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **18/1981** (ECLI:IT:COST:1981:18)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **ROSSANO**
Udienza Pubblica del **10/12/1980**; Decisione del **29/01/1981**
Deposito del **10/02/1981**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11603**
Atti decisi:

N. 18

SENTENZA 29 GENNAIO 1981

Deposito in cancelleria: 10 febbraio 1981.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 44 del 13 febbraio 1981.

Pres. AMADEI - Rel. ROSSANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 684 cod. pen. e 164 cod. proc. pen., promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 31 maggio 1977 dal Consigliere istruttore del Tribunale di Palermo nei procedimenti penali riuniti a carico di Farkas Federico, Stabile Alberto e ignoti, iscritta al n. 351 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 272 del 5 ottobre 1977;

2) ordinanza emessa il 3 aprile 1978 dal Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di Marchionni Pietro ed altri, iscritta al n. 324 del registro ordinanze 1978 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 271 del 27 settembre 1978.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 dicembre 1980 il Giudice relatore Michele Rossano;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Angelini Rota per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso dell'istruzione formale dei procedimenti penali, riuniti, a carico di Farkas Federico, direttore del quotidiano "L'Ora" di Palermo, di Stabile Alberto, redattore dello stesso giornale, e di ignoti - imputati della contravvenzione di cui all'art. 684 cod. pen. per avere pubblicato articoli con il testo integrale di atti di due procedimenti penali in fase di istruzione - il Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, con ordinanza 31 maggio 1977, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione, sollevata dal Pubblico Ministero, concernente la legittimità costituzionale degli artt. 684 cod. pen. e 164 cod. proc. pen. in riferimento all'art. 21 della Costituzione.

L'ordinanza è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 5 ottobre 1977.

Nel giudizio davanti a questa Corte non si sono costituite le parti.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'avvocato generale dello Stato, con atto depositato il 18 ottobre 1977, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata.

2. - Nel corso del procedimento penale a carico di Marchionni Pietro ed altri - imputati della contravvenzione di cui all'art. 684 cod. pen., in relazione all'art. 164 cod. proc. pen., per avere pubblicato un rapporto allegato agli atti di due procedimenti penali (l'uno in corso di istruzione sommaria; l'altro in attesa di fissazione del giudizio) - il Tribunale di Macerata, con ordinanza emessa all'udienza 3 aprile 1978, ha sollevato di ufficio, ritenendola rilevante ai fini della definizione del giudizio e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 684 cod. pen. e 164, n. 1, cod. proc. pen., in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione.

L'ordinanza è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 271 del 27 settembre 1978.

Nel giudizio davanti a questa Corte non si sono costituite le parti e non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

3. - Le cause sono state chiamate nell'udienza pubblica del 19 dicembre 1979. Rinviate a nuovo ruolo con ordinanza n. 145 del 1980, sono state chiamate nell'udienza del 10 dicembre 1980, nella quale l'Avvocatura dello Stato ha confermato la richiesta che siano dichiarate infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Consigliere istruttore aggiunto

del Tribunale di Palermo.

Considerato in diritto:

1. - I due giudizi vanno riuniti perché hanno per oggetto questioni concernenti la legittimità costituzionale delle stesse norme ritenute in contrasto con l'art. 21 della Costituzione sia dal Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, sia dal Tribunale di Macerata ed anche con l'art. 3 della Costituzione dal Tribunale di Macerata.

2. - Il Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 684 cod. pen. e 164 cod. proc. pen. in riferimento all'art. 21 della Costituzione. Ha considerato che finalità della norma di cui all'articolo 684 cod. pen. è la protezione del segreto relativamente agli atti ed ai documenti di un procedimento penale di cui l'art. 164 cod. proc. pen. vieta la pubblicazione. Tale disciplina, che protegge il segreto istruttorio secondo i principi del codice di rito del 1931, ad avviso del Consigliere istruttore non sarebbe più in armonia, dopo la legge 4 dicembre 1969, n. 932, e successive disposizioni, con l'art. 21 della Costituzione, che sancisce la libertà di stampa. Nel momento storico attuale, in cui la difesa dell'imputato è presente in quasi tutti gli atti dell'istruzione ed è in corso la fase di transizione dal rito inquisitorio a quello accusatorio, già accolto dalla legge di riforma del codice di procedura penale, la norma dell'art. 684 cod. pen. sarebbe anacronistica e superata. E superata sarebbe anche la sentenza di questa Corte 10 marzo 1966, n. 18, in quanto emanata nella vigenza delle rigide norme che tutelavano il segreto istruttorio, ora quasi del tutto eliminato. Per tale evoluzione il dovere del giornalista di informare il cittadino su fatti, che sensibilizzano la pubblica opinione non potrebbe trovare ostacolo alla pubblicazione di atti che, già a conoscenza della difesa, divulgati a volte attraverso le così dette conferenze stampa, hanno più volte formato oggetto di indagini, d'inchieste da parte degli stessi operatori della stampa.

3. - Il Tribunale di Macerata ha affermato che gli artt. 164, n. 1, cod. proc. pen. e 684 cod. pen. prevedono una sanzione non già per la violazione del segreto istruttorio, attraverso la pubblicazione - su organi di stampa - di atti di procedimenti penali, ma per la pubblicazione, in sé e per sé, di tali atti, che non sono segreti, perché il loro contenuto può essere legittimamente rilevato, ai sensi dell'art. 307 cod. proc. pen., dalle parti private e dai testimoni con ogni altra forma di diffusione, diversa dalla stampa.

Secondo il Tribunale di Macerata non sarebbe sufficiente a giustificare la limitazione del principio della libera manifestazione del pensiero la necessità di tutelare altri interessi rilevanti sotto il profilo costituzionale, quali il diritto alla riservatezza ed il buon funzionamento della giustizia, perché il suddetto principio sarebbe sacrificato per garantire solo in parte, con il divieto di divulgazione a mezzo della stampa, la cosiddetta segretezza esterna del processo, la quale può essere costantemente e lecitamente vulnerata dalla diffusione, effettuata con mezzi diversi dalla stampa, del contenuto degli stessi atti, nonché dalla circostanza che il divieto, posto dall'art. 164 cod. proc. pen., non comprende gli atti di polizia giudiziaria non ancora acquisiti al processo.

Gli artt. 164, n. 1, cod. proc. pen. e 684 cod. pen. sarebbero, quindi, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto introducono un trattamento sanzionatorio solo per coloro che si avvalgono della stampa; e con l'art. 21 della Costituzione, in quanto vietano la manifestazione del pensiero effettuata a mezzo della stampa e non la violazione di un segreto.

4. - Le questioni non sono fondate.

Gli artt. 164, n. 1, cod. proc. pen. e 684 cod. pen. sono stati già sottoposti all'esame di questa Corte, che con la sentenza n. 18 del 1966, richiamata nell'ordinanza del Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, ha dichiarato prive di fondamento le questioni di legittimità costituzionale dei medesimi articoli proposte in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione. Con tale sentenza questa Corte ha ritenuto insussistente la violazione del principio di eguaglianza perché l'art. 684 cod. pen. punisce non solo chi esercita l'attività di stampa e di divulgazione, ma "chiunque pubblica" atti istruttori, cioè anche le parti private ed i testimoni che 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 cod. proc. pen. Ha, poi, considerato che una differenziata disciplina tra il segreto istruttorio e la divulgazione di notizie per il tramite della stampa si rende necessaria per il fatto che la rivelazione assume una diversa rilevanza giuridica a seconda del mezzo usato e della sua capacità di divulgazione. Ciò giustifica la rafforzata tutela che il vigente ordinamento appresta al segreto istruttorio nei confronti della stampa ed esclude fondamento alla incompatibilità degli articoli 164, n. 1, cod. proc. pen. e 684 cod. pen. con l'art. 3 della Costituzione - ora asserita dal Tribunale di Macerata - perché le rivelazioni a mezzo della stampa sono obiettivamente diverse, per i gravi effetti che ne derivano, da quelle eventuali di parti private e di testimoni, che per l'art. 307 cod. proc. pen. non hanno l'obbligo del segreto. La diversità obiettiva di situazioni giustifica sul piano razionale la disciplina prevista dalle norme censurate.

Quanto, poi, alla violazione del principio della libertà di stampa, denunciata sia dal Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, sia dal Tribunale di Macerata, questa Corte, con la sentenza 24 giugno 1970, n. 122, ha affermato che la stampa, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo e terzo comma dell'art. 21 della Costituzione, soggiace, per il suo carattere di strumento di diffusione del pensiero, agli stessi limiti che circoscrivono la libertà di manifestazione del pensiero e vanno ricercati in sede di interpretazione del primo comma dello stesso articolo.

In ordine a tale principio la sentenza 10 marzo 1966, n. 18, di questa Corte ha posto in risalto che "nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848) si afferma che l'esercizio della libertà di espressione (comprendente la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare le informazioni e 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 e 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 Cost.", prosegue la sentenza, "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 anch'esso garantito, in via primaria, dalla Costituzione".

5. - Va, poi, precisato - in relazione all'affermazione, contenuta nell'ordinanza del Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, secondo cui il segreto istruttorio è stato "ora quasi del tutto eliminato" - che la legge 4 dicembre 1969, n. 932, e le successive leggi concernenti modificazioni al codice di procedura penale, citate nella stessa ordinanza di rinvio, hanno ridotto la c.d. segretezza interna del processo, ampliando il diritto delle parti di conoscere determinati atti istruttori, ma non hanno inciso sulla c.d. segretezza esterna, che si concreta nel divieto di pubblicazione degli atti istruttori in considerazione degli effetti

derivanti dalla loro diffusione. Tale divieto permane, come permane l'obbligo del segreto sugli atti di polizia giudiziaria imposto dall'art. 230 cod. proc. pen. agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria ed alle altre persone che compiono e concorrono a compiere tali atti; obbligo la cui violazione è punita dall'art. 326 cod. pen.

Gli atti compiuti dagli ufficiali di polizia giudiziaria di loro iniziativa - contrariamente a quanto sostiene il Tribunale di Macerata - non sono estranei al giudizio, perché rientrano in indagini preordinate a una pronuncia penale, si traducono in processi verbali di cui è consentita la lettura nel dibattimento (art. 463 cod. proc. pen.) e, in certi casi, sono da considerare veri e propri atti istruttori, come questa Corte ha già precisato nella sentenza 5 luglio 1968, n. 86, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 225 e 232 cod. proc. pen. nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria ivi previste, il compimento di atti istruttori senza l'applicazione degli artt. 390, 304 bis, ter, quater, cod. proc. pen.

6. - L'illegittimità costituzionale della disciplina denunciata non può nemmeno essere ricollegata alla presente fase di transizione dal modello inquisitorio di processo penale al rito accusatorio, previsto dalla legge delega per la riforma del codice di procedura penale. Deve in proposito rilevarsi che il divieto di pubblicazione di atti istruttori non è caratteristica esclusiva del processo inquisitorio. Anche nel processo di tipo accusatorio sussiste una sia pur limitata attività istruttoria e, quindi, permangono le ragioni proprie della fase anteriore al dibattimento, sopra enunciate, che giustificano il divieto di pubblicazione degli atti istruttori. Né la legge 3 aprile 1974, n. 108, concernente "Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale", in alcuno degli 84 principi e criteri, enunciati nello art. 2, prevede l'eliminazione del suddetto divieto.

La disciplina dei rapporti tra giustizia e informazione non può che essere in via di principio rimessa alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta individuare la soluzione più idonea a contemperare interessi attinenti all'attività istruttoria da un lato e all'informazione dall'altro, entrambi aventi rilievo costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 684 cod. pen. e 164 cod. proc. pen. proposte dal Consigliere istruttore aggiunto del Tribunale di Palermo, con ordinanza 31 maggio 1977, in riferimento all'art. 21 della Costituzione, e dal Tribunale di Macerata, con ordinanza 3 aprile 1978, in riferimento agli artt. 3 e 21 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 1981.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI - GIUSEPPE FERRARI.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

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.