

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## SOMMARIO

### I. ARTICOLI ORIGINALI

- 1) *Le carte dei pubblici funzionari e il potere di disposizione dello Stato*, dell'avv. A. SALERNI, pagg. 155-159.
- 2) *Il valore del metodo comparativo nella interpretazione delle norme costituzionali*, dell'avv. P. PERONACI, pagg. 160-166.

### II. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Corte Costituzionale - Costituzione della Repubblica - Responsabilità penale - Concetto di responsabilità personale - È tale quella del direttore di giornale periodico ipotizzata dagli artt. 57, n. 1 C.P. e 3 Legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Corte Costituzionale), pagg. 167-177.
- 2) Competenza e giurisdizione - Regolamento di giurisdizione e legittimazione processuale, pag. 177.
- 3) Dazi doganali - Questioni di qualificazione di merci in materia di imposte doganali - Difetto di giurisdizione del giudice ordinario - Competenza del Ministro delle Finanze - Art. 111 delle Costituzioni (Corte di Cassazione), pag. 177.
- 4) Proprietà industriale - Decisione della Commissione dei brevetti - Ricorso per Cassazione - Legittimazione passiva - Invenzioni brevettabili (Corte di Cassazione), pag. 178.
- 5) Responsabilità civile - Danni da circolazione di veicoli - Investimento ad opera di autoveicolo militare - Risarcimento da parte dell'Amministrazione - Azione dell'Amministrazione contro il conducente - Prescrizione (Corte di Cassazione), pag. 179.

### III. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Espropriazione per pubblica utilità - Concetto di relitto - Esecuzione di opera parzialmente diversa - Decadenza - Retrocessione - Atti amministrativi - Prevalenza della volontà sulla dichiarazione - Case economiche per ferrovieri - Equiparazione agli impianti ferroviari ai fini dell'espropriazione (Corte di Appello di Roma), pag. 181.
- 2) Registro - Compravendita di fabbricati nuovi - Aliquota ridotta alla metà - Art. 43 tab. all. B al T. U. 30 dicembre 1923, n. 3269 e articolo 17 Legge 2 luglio 1949 n. 408 (Corte di Appello di Firenze), pag. 181.
- 3) Imposta di registro - Agevolazioni per la ricostruzione edilizia (Tribunale di Genova), pag. 183.

### IV. MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, pag. 184.

### V. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, pag. 186.

### VI. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE DOTTRINA E GIURISPRUDENZA COMPARATE, pag. 190.

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## LE CARTE DEI PUBBLICI FUNZIONARI E IL POTERE DI DISPOSIZIONE DELLO STATO

La questione in ordine alla titolarità del potere di disposizione delle carte dei pubblici funzionari, è un problema complesso, che può dirsi abbia trovato completa regolamentazione nella legge 22 dicembre 1939, n. 2006 sugli Archivi di Stato.

Sul piano storico-legislativo di diritto comparato vanno, anzitutto, ricordate le leggi 25 giugno 1794 (7 messidoro anno II) e 27 ottobre 1796 (5 brumaio anno V) le quali *demanializzarono i beni delle antiche Abbazie soppresses*; nonché il decreto — del pari francese — del 20 febbraio 1809, che *dichiarò di proprietà dello Stato* i manoscritti depositati nei propri archivi e le copie di essi da altri, eventualmente, detenute.

Per quel che attiene, in particolare, all'Italia vanno ricordati: l'art. 849, n. 3 del Codice di procedura civile del 1865 (art. 754, n. 3 del codice vigente di più ampia portata sia sotto il profilo soggettivo, che sotto quello oggettivo) (1); l'ordinamento generale degli archivi di Stato del 27 maggio 1875; il relativo regolamento approvato con R. D. 9 settembre 1902, n. 445.

Quest'ultimo, con gli articoli 71, 72, 73 indica quali atti sono *pubblici*; precisamente:

a) gli atti conservati negli archivi (*meno quelli confidenziali e segreti sin dalla origine*);

b) gli atti che hanno carattere meramente storico, letterario o scientifico sentenze di magistrati, ecc.

Tuttavia siffatta indicazione (ad evidente carattere esemplificativo) non valse a regolare il contrasto tra i diritti vantati dai privati e quelli vantati dallo Stato. In particolare non valse a prevenire o a dirimere le controversie sorte per accertare in quali casi lo Stato potesse accertare o dichiarare il preminente interesse pubblico sulle carte del cittadino che avesse ricoperto cariche o funzioni pubbliche.

La legge 22 dicembre 1939, n. 2006 sugli archivi di Stato ha colmato la lacuna.

Con l'art. 12 è stato, invero, testualmente disposto:

*« È fatto obbligo ai funzionari ed alle persone che abbiano avuto incarichi pubblici, o connessi con questioni di pubblico interesse, di depositare nell'archivio della competente amministrazione, all'atto della cessazione, delle rispettive funzioni, gli atti che interessano lo Stato,*

(1) « L'apposizione dei sigilli è disposta di ufficio o su richiesta del Pubblico Ministero nei casi seguenti:

« 3) se il defunto è stato depositario pubblico oppure ha rivestito cariche o funzioni per effetto delle quali si ritiene che possano trovarsi presso di lui atti della Pubblica Amministrazione o, comunque, di carattere riservato ».

*da essi temporaneamente detenuti per causa delle funzioni esercitate.*

*« Lo stesso obbligo è fatto agli eredi nel caso che il loro dante causa sia deceduto prima di farne la consegna ».*

La norma non si presta ad equivoci, e (per quel che attiene al requisito obiettivo) è di tutta evidenza che essa contempra le carte, gli atti o i documenti, che, per il loro contenuto estrinseco o intrinseco, sono già di proprietà dello Stato e, per esso, delle singole Pubbliche Amministrazioni.

La gamma di tali atti va, quindi, dalla semplice pratica di ufficio (che può, essere eventualmente detenuta dal funzionario o dallo incaricato del pubblico servizio o, in caso di decesso, venirsi a trovare in possesso degli eredi o degli aventi causa dal *de cuius*, sia nella casa di abitazione o nello studio dello stesso oppure anche altrove) alla pratica o anche al semplice atto o scritto, affidato ad una delle persone predette, anche a titolo, p. es., di studio, di deposito; e, a maggior ragione, agli atti o nelle carte, che, per eventualità, fossero da costoro, abusivamente, posseduti o detenuti.

Per ciò che attiene al requisito *subiettivo* si richiede, poi, che trattisi di pubblici funzionari, di incaricati di pubblico servizio o anche, semplicemente, di « persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico servizio », come possono essere i cosiddetti *funzionari di fatto* e persino gli *esperti*, chiamati, p. es., ad esprimere, di volta in volta, il proprio parere su questioni di pubblico interesse in base ad atti o a carte della pubblica Amministrazione.

In tutti questi casi il diritto di proprietà dello Stato sull'atto o il documento è incontestabile.

Dove, invece, si delinea il contrasto (che ha formato oggetto della controversia recentemente risolta dalle SS. UU. in causa Petacci c. Ministero Interno) è l'art. 13 della stessa legge n. 2006 del 22 dicembre 1939.

Tale articolo dispone:

*« Spetta ai soprintendenti degli archivi, con l'intervento, ove occorra, del prefetto, e premesse, in caso di urgenza, le cautele che le leggi civili consentono:*

*« a) promuovere la rivendicazione o la espropriazione, con le norme da determinarsi dal regolamento dei documenti di pubbliche amministrazioni e, rispettivamente, delle carte di importanza storico-scientifica, esistenti presso privati, quando tali atti siano stati o siano per essere posti in vendita o comunque distolti dalla sede ordinaria e vengano ad essere sottratti alla disponibilità di consultazione;*

b) accertare, nel caso di morte di pubblici funzionari o di persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse, se presso di essi si trovino atti che interessano lo Stato, curandone il sollecito versamento all'archivio al quale spettano per ragioni di materia e di luogo;

c) promuovere, ove lo ritengano necessario, l'azione giudiziaria degli atti di cui alla precedente lettera b), premessa, occorrendo, la richiesta al pubblico ministero di valersi della facoltà di cui all'art. 849, n. 3 (attuale art. 754, n. 3 del codice di procedura civile).

La disposizione contiene tra ipotesi di carattere sostantivo e cioè:

1) la rivendicazione dei documenti che, per forma, oltre che per contenuto (dato il crisma di ufficialità in essi insito) si appartengano, sin dalla origine, alla pubblica Amministrazione;

2) la espropriazione delle carte di importanza storico-scientifica, esistenti presso privati, quando tali atti siano stati o siano per essere posti in vendita o comunque distolti dalla sede ordinaria e vengano quindi ad essere sottratti alla possibilità di consultazione nello interesse della storia e della cultura;

3) il sollecito versamento « nell'Archivio competente, per ragioni di materia e di territorio » di « atti che interessano lo Stato », eventualmente ritrovati o ritrovabili all'atto della morte « di pubblici funzionari o di persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse ».

A queste tre ipotesi di carattere sostantivo corrispondono altrettante ipotesi di carattere processuale, del pari previste dal legislatore, per evitare che le norme rimanessero prive di pratica attuazione.

Dalle stesse disposizioni contenute nel citato art. 13, invero, consegue che — previo accertamento della esistenza e del carattere o contenuto delle carte — si procede, in via amministrativa (occorrendo anche in via coatta) a mezzo dei Soprintendenti degli Archivi di Stato (i quali ne debbono curare il sollecito versamento nell'archivio competente per materia e per territorio):

1) alla rivendicazione ossia al recupero dei documenti appartenenti, sin dalla origine, alle Pubbliche Amministrazioni;

2) al recupero delle carte o degli atti che interessino lo Stato per il loro contenuto, in quanto che provengano da pubblici funzionari o da persone che, per aver rivestito incarichi pubblici o anche solamente connessi con questioni di pubblico interesse, possano essere venute a conoscenza di fatti o di notizie, che, appunto per questo, interessano lo Stato (2).

Ben s'intende come la procedura amministrativa venga ad essere superata, quando (come nel caso del carteggio Mussolini-Petacci) le carte siano già state recuperate dall'Amministrazione oppure possa essere evitata quando (come nel caso encomiabilissimo delle carte di Francesco Saverio Nitti) gli eredi (della persona che sia stato pubblico funzionario oppure della persona che abbia avuto incarichi pubblici o anche solamente connessi con questioni di pubblico interesse) ne effettuino il bonario « versamento » nell'Archivio di Stato.

Tuttavia il legislatore non poteva non preoccuparsi della ipotesi contraria ossia della ipotesi di opposizione

o di diniego del bonario « versamento » di siffatte carte. Perciò con la lettera c) dello stesso art. 13 della legge del 1939, n. 2006 ha previsto « occorrendo » (ossia in concorso o — rectius — in alternativa della procedura amministrativa) l'azione di rivendicazione delle carte medesime contemplate nella precedente lettera b), dando altresì la riprova, con la espressione « rivendicazione » e non già con il termine « espropriazione », che anche tali carte vengono considerate di proprietà dell'Amministrazione, ove ne ricorrano le condizioni subiettive e obiettive.

Non certo tutte le carte che provengano o emanino da pubblici funzionari o da persone che abbiano avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse, rientrano nel concetto della legge e sono, quindi, da considerarsi d'interesse pubblico e quindi di pertinenza statale.

La logica — oltre che la ratio e la interpretazione letterale della legge — portano ad escludere, invero, che ogni manoscritto, atto o documento di chi sia stato funzionario o agente dello Stato si appartenga a questo ultimo.

Ma se è esatto ritenere che gli atti o gli scritti, dettati da ragioni o considerazioni relative alla vita privata del funzionario o dell'agente che abbia avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse, non rientrino nelle citate disposizioni di legge e quindi non si appartengano allo Stato, non altrettanto esatto è affermare che non si comprendano, senz'altro, in questa ultima categoria, anche gli atti composti per effetto di libera ispirazione da costoro, per il semplice fatto che trattisi di formazione effettuata al di fuori dell'adempimento delle funzioni.

La causa giuridica della demanialità degli atti, va, invero, ricercata nella sostanza e non già nella forma dell'atto o dello scritto, il quale — anche se proveniente da persone non più rivestenti pubbliche funzioni e non più aventi pubblici incarichi o, comunque, incarichi che abbiano avuto connessione con questioni di pubblico interesse, può assurgere, per il suo contenuto (ossia per le rivelazioni in esso contenute e che ne formano l'oggetto) a valore di documento giuridicamente protetto o giuridicamente tutelato.

Rileva, in proposito, con il ben noto acume il CARNELUTTI: « uno dei lati che presentano certo maggiore interesse nella teoria moderna del documento riguarda la vastità o, ciò che torna allo stesso punto, la purezza della nozione: onde per documento s'intende qualunque cosa idonea alla rappresentazione di un fatto » (3).

Orbene, se è incontestabile il potere del giudice a decidere a chi spetti un documento del quale si chiede la revindica, esorbita, tuttavia, da siffatta potestà ogni indagine sulla sussistenza dell'interesse dello Stato alla devoluzione a sé del documento.

La valutazione del pubblico interesse è di competenza esclusiva e non sindacabile della Pubblica Amministrazione, la quale, con la dichiarazione di pubblico interesse, pone il titolo originario costitutivo della demanializzazione del documento ed importa ipso iure l'affievolimento di ogni contrario diritto o interesse.

La indagine del giudice deve, pertanto, arrestarsi all'accertamento della legittimità dell'atto amministrativo di devoluzione del documento.

Ciò perchè, come ebbe a rilevare il TORRENTE — nella acuta e dotta disamina delle questioni giuridiche originate

(2) Alla preservazione delle carte d'importanza storico scientifica, esistenti presso privati, si procede in via di espropriazione per pubblico interesse o per pubblica utilità.

(3) Teoria di falso. Cedam, 1935, pag. 138 n. 62.

dal carteggio *Mussolini-Petacci* (4) — se si domanda al giudice «la selezione tra le carte che interessano e quelle che non interessano lo Stato» si esorbita, senza dubbio, dai limiti dell'accertamento della corrispondenza del caso concreto con la fattispecie legislativa astratta e si penetra nella sfera propria di quel particolare processo che la dottrina (5) chiama *dispositivo*.

«Rispetto al conflitto di interessi fra lo Stato e gli eredi del defunto circa l'appartenenza delle carte rinvenute presso gli eredi stessi *la norma non detta, e non può dettare un precetto rigoroso e preciso, limitandosi a indicare in forma vaga la prevalenza dell'interesse dello Stato.*

«I limiti di questa generica nozione sono tutt'altro che precisabili in maniera oggettiva, in guisa che il compito di chi deve applicare la norma si esaurisca nella mera constatazione della coincidenza della fattispecie concreta con il modello legislativo.

«*Interesse dello Stato o interesse pubblico* non è nemmeno una nozione statica, una forma cristallizzata; ma è piuttosto una *direttiva*, un criterio elastico che si adegua alla multiforme contingente realtà della vita del massimo organo politico, informandosi ai bisogni della collettività e alle mete ideali che la collettività stessa segna nel suo cammino.

«Chi deve applicare la norma non ha davanti a sé una traccia sicura; è egli stesso che deve trarre, dalla considerazione dei fini particolari o specifici che l'attività politica o amministrativa persegue in quel determinato momento storico, la determinazione della consistenza o dei confini che l'interesse dello Stato presenta.

«Per fare esempi strettamente aderenti alla vicenda giudiziaria di cui si occupa la sentenza (resa dal tribunale proprio in causa *Petacci*) soltanto tenendo presente la concreta azione politica che i vari Stati si prefiggevano sarebbe stato possibile stabilire se le lettere scambiate fra la contessa di Castiglione con Napoleone III, con Cavour, con Vittorio Emanuele II, con Urbano Rattazzi, Costantino Nigra, Thiers, il duca di Aumale e persino con Pio IX, interessavano o meno gli Stati medesimi. Analogamente in base a quali criteri aprioristici potrebbero selezionarsi, tra le lettere scambiate tra la baronessa Vetsera e l'arciduca Rodolfo, quelle che avevano attinenza con la politica asburgica e quelle invece, che concernevano la relazione intima, la cui tragica fine commosse l'Ottocento romantico? Non è da ritenere che le stesse vicende di tale relazione, se e in quanto giustificate dal duplice suicidio, il cui motivo è rimasto — com'è noto — ancora misterioso, s'inseriscano, sia pure come elemento negativo, per la stessa importanza del personaggio di Rodolfo, nel quadro di un giudizio essenzialmente politico?

«E in questa nostra epoca... si potrebbe forse, in base a criteri predeterminati o preventivi, stabilire se la lettera contenente formule matematiche, rinvenuta presso uno scienziato addetto alle ricerche relative all'energia nucleare, appartenga al dominio della scienza pura o, invece, non sfugga ai tentacoli della politica?».

E il *Torrente* prosegue:

«Gli esempi si potrebbero moltiplicare, per dimostrare l'assunto che il compito di determinazione dell'interesse dello Stato non si esaurisce nel mero accerta-

mento, ma ha carattere anzitutto di particolare, specifica, concreta individuazione della *rilevanza dell'interesse pubblico* in relazione alle singole ipotesi....

«*Presupposto essenziale del potere discrezionale è la mancanza di leggi che regolino una determinata materia; o, almeno, la mancanza di leggi che la regolino completamente.* In altre parole... vi è attività discrezionale soltanto quando la legge, non prescrivendo quale debba essere il comportamento in determinate circostanze, esplicitamente lasci un campo in cui il soggetto (in genere, la Pubblica Amministrazione) possa muoversi liberamente per il conseguimento dei pubblici fini.

«Ora mi sembra lecita la domanda, quale parametro più fluido ed elastico della *nozione di pubblico interesse?* Non è su questo, specie se genericamente inteso, che si basa tutta la *discrezionalità amministrativa?*....

«Se il ragionamento finora svolto è esatto, se dunque nell'azione di rivendica prevista nella legge speciale il compito che sarebbe affidato a chi deve applicarla non si riduce all'accertamento (s'intende, preordinato alla condanna); mi sembra che si ponga il dilemma: o la pretesa revindica ha natura del tutto diversa da quella della ordinaria azione di revindica che ha per oggetto l'accertamento del diritto di proprietà dell'attore e la condanna del convenuto alla consegna o al rilascio della cosa (6) oppure bisogna ritenere esatta la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato.

«Per principio generale la valutazione del *pubblico interesse* è sempre affidata alla Pubblica Amministrazione ed è questa che è *esclusivamente competente a stabilire* quali notizie debbano rimanere segrete (art. 256 c. p.) e a vietare la divulgazione di notizie che interessano lo Stato (art. 262 e art. 325 c. p.).

«*È, dunque, la P. A. che valuta se le carte che esistono presso il pubblico ufficiale o il funzionario o il personaggio defunto presentino interesse per lo Stato.*

«In forza di questa valutazione la P. A. acquista *iure pubblico la proprietà degli atti medesimi.*

«In base al principio della esecutorietà degli atti amministrativi essa potrebbe far valere coattivamente la sua pretesa all'impossessamento degli atti medesimi; ma la delicatezza della materia, la opportunità di salvaguardare il diritto alla riservatezza e al segreto epistolare, che spetta al defunto e che a mio avviso compete anche ai congiunti, hanno consigliato il temperamento del ricorso all'azione giudiziaria: nel senso che la possibilità del ricorso della P. A. all'*autotutela* rappresenta soltanto l'*id quod plerumque accidit*, ma non è necessario né essenziale (7).

«Il che, del resto, è in perfetta assonanza con il principio sancito dall'*art. 15 della Costituzione*, secondo il quale la segretezza della corrispondenza è inviolabile e la sua limitazione può avvenire soltanto per atto della autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

«Siffatto principio costituzionale, peraltro, non esclude, a mio avviso, che il compito del giudice si riduca all'accertamento delle condizioni di legittimità dell'*atto amministrativo di devoluzione* degli atti all'Archivio dello Stato (qualità di pubblico funzionario o di persona che abbia avuto incarichi pubblici, ecc., in colui presso

(4) TORRENTE: «Riv. trim. di Diritto e Proc. Civ.», 1953, pag. 285 e seguenti.

(5) CARNELUTTI: *Ist. del nuovo processo civile it.*, Roma, 1951, I, pag. 32.

(6) MESSINEO: *Manuale di dir. civ. e comm.*, II, 1, Milano, 1956, par. 85, pag. 341; RUSSO: *Libro della proprietà nel comm. del cod. civ.*, diretto dal d'Amelio-Finzi, Firenze 1942, p. 508; BIGIAVI: *Il regolamento di confini*, in «Riv. trim.», 1951, pag. 104, n. 105.

(7) CAMMEO: *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, pag. 1445.

cui si trovava la corrispondenza; ritrovamento degli atti presso tali persone) *esclusa ogni indagine sulla sussistenza dell'interesse dello Stato agli atti medesimi: indagini che come ho detto, è affidata alla P. A.*».

Pertanto non potrebbe non riconoscersi che tale criterio non potrebbe avere diritto di cittadinanza nella sfera del diritto privato, dove non può bastare l'attrazione che un bene suscita per giustificarne l'apprensione, dovendosi necessariamente considerare l'interesse dello Stato (che si pone su un piano superiore a quello dei singoli) per legittimare e giustificare la devoluzione.

Il che importa l'appartenenza del rapporto alla sfera del *diritto pubblico* e l'esplicazione, da parte dello Stato, di un suo potere che trascende il diritto dei singoli.

Ond'è che — opportunamente e sempre sottilmente — rileva lo stesso Torrente:

«Questo *interesse* non si riferisce soltanto all'attività politica o amministrativa dello Stato; ma concerne anche la esigenza di assicurare alle future generazioni le *fonti di cognizione utili alla elaborazione storica degli avvenimenti a cui il defunto ha preso parte*. Che questa esigenza di carattere culturale abbia natura preminente rispetto al diritto alla riservatezza e al segreto epistolare del singolo o dei singoli congiunti non mi par dubbio, dal momento che *lo Stato non è costituito soltanto dalla compagine di coloro che esistono in un determinato momento della sua vita, ma anche da coloro che in futuro ne faranno parte*.

«Non ci si può, dunque, rimettere alla iniziativa dei singoli circa la custodia delle lettere o delle carte, nelle quali — magari frammisti alle tracce di sentimenti personali o di un'attività meramente privata — si trovino accenni o spunti relativi alla vita pubblica. Ed interessa, anche ai fini della obiettività storica, conoscere se e fino a qual punto gli atteggiamenti assunti dall'uomo politico nell'esplicazione della sua attività ufficiale collimino o coincidano con le sue vedute o con i suoi interessi personali e se gli atteggiamenti stessi siano stati influenzati — e fino a che punto — dall'opera altrui. Nè la storia si può affidare alla pubblicazione di epistolari, fatti spesso a fine di lucro dai congiunti. Queste, comunque, non sempre sono complete ed integre, perchè è comprensibile ed umano che i congiunti stessi mirino a valorizzare la figura dello scomparso, eliminando dalla pubblicazione quelle tra le carte in cui il defunto può apparire sotto una luce che non appaga il desiderio agiografico da cui i raccoglitori sono ispirati e quelle tra le lettere che, a tacer d'altro, colgono aspetti della sua debolezza umana e rivelano non nobili passioni».

Di certo tali norme non valgono per tutti gli scritti (o «carte») promananti dalla persona che abbia rivestito cariche pubbliche o politiche, dal pubblico funzionario o comunque dall'agente o da persona che abbia avuto incarichi pubblici o connessi con questioni di pubblico interesse. La Pubblica Amministrazione non ha mai inteso, nè intende violare la gelosa intimità dei rapporti d'indole privata o la estrinsecazione materiale della personalità umana, sia che si tratti di «carte» private di persone che abbiano rivestito cariche pubbliche, sia che si tratti di «carte» di persone che abbiano avuto familiarità o corrispondenza con altre persone rivestite di autorità o che comunque abbiano esercitato un potere o un incarico pubblico.

Siffatto carteggio privato esula indubbiamente dalle norme, poichè non sarà il contenuto sentimentale di una lettera o di un epistolario a conferire qualità di «atti»

*d'interesse pubblico*, i quali solamente, appunto perchè tali, sono suscettibili di devoluzione allo Stato.

E non sarà nemmeno suscettibile di devoluzione l'opera dell'ingegno di uno dei citati personaggi, poichè tale opera, come creazione dello spirito, in quanto costituisce il contenuto di una idea personale, espressa in forma, appartiene al suo autore non solo come *corpus mechanicum* ossia nel mezzo materiale in cui l'opera è estrinsecata (pezzo di carta, lettera, libro), ma anche nel cosiddetto *corpus mysticum*, che, com'è noto, è tutelato non solo negli interessi patrimoniali dell'autore (diritti di utilizzazione economica), ma anche negli interessi morali: diritto d'inedito, che è suscettibile di trasmissione agli eredi, diritto di paternità che non è trasmissibile agli eredi, come tali, ma può esercitarsi dopo la morte dell'autore dai congiunti; diritto di inalterabilità, che importa il corrispondente divieto ai terzi di deformare o modificare l'opera, che, del pari, può essere esercitato, dopo la morte dell'autore, dai congiunti (8).

In tali casi — quando trattasi, ad es. di opere o di *carte d'importanza storico-scientifica* esistenti presso privati, che siano stati o siano per essere posti in vendita o comunque distolti dalla sede ordinaria e vengano sottratti alla possibilità di consultazione — la P. A., nel pubblico interesse, può promuovere la *espropriazione* a' sensi del citato articolo 13, lett. a) della legge 22 dicembre 1939, n. 2006, per tramite dei Soprintendenti degli Archivi.

Del pari gli stessi Soprintendenti possono dichiarare l'interesse particolarmente importante di tutto o di parte il *materiale documentario* posseduto o detenuto da privati proprietari, notificando formalmente al proprietario il divieto di alienazione senza un preventivo avviso al Ministero dell'Interno, il quale può esercitare il proprio diritto di prelazione in caso di vendita a terzi (art. 22).

In tutti questi casi trattasi di *archivi privati* o di *materiale archivistico d'interesse storico o scientifico* o, comunque, di *opere dell'ingegno attinenti ad atti di materia storico-scientifica o di produzione originale del loro autore*.

Absolutamente diverso è invece il caso in cui l'autore — nella ricostruzione di fatti o di eventi — si sia avvalso di materiale documentario, di fatti, di eventi, di notizie, venute a sua conoscenza per la sua qualità di «pubblico funzionario» oppure per aver rivestito «incarichi pubblici» oppure, ancora, «incarichi» anche semplicemente «connessi con questioni di pubblico interesse» (art. 13, lett. b).

In tale ipotesi è evidente che l'atto, in tal modo formato, non possa non interessare lo Stato e che, pertanto, allo Stato si appartenga a ed esso debba essere riconsegnato e devoluto (per il deposito e la conservazione nel competente Archivio di Stato) anche se il *corpus mechanicum* (ossia il mezzo materiale in cui l'opera è estrinsecata: pezzo di carta, lettera, diario, libro, ecc.) si appartenga al privato, essendo evidente che il *corpus mysticum* non possa essere se non dello Stato, appunto perchè l'oggetto dell'opera attiene a «questioni di pubblico interesse» (9).

Ed ecco come e qualmente sia assolutamente ingiustificato l'allarme che la devoluzione all'Archivio Centrale

(8) Legge 22 aprile 1941, n. 663 sui diritti di autore.

(9) Sarebbe, invero, assurdo, oltre che antigiusdittico ritenere che colui il quale abbia rivestito incarichi pubblici o, comunque, incarichi connessi con questioni di pubblico interesse, possa avere potere «dispositivo» ossia diritto di proprietà sulle notizie in tal modo acquisite, renderle note al pubblico (specie se di natura segreta o riservata) e, persino commercialiarle, come, purtroppo, con scarsa sensibilità (se non addirittura illecitamente) attualmente viene, spesso operato e tollerato.

di Stato del carteggio Mussolini-Petacci e dei diari (attinenti anche essi ad accertata materia d'interesse pubblico) aveva suscitato in menti superficiali o comunque nella voce di gratuiti tutori d'inesistenti intimità o di segreti epistolari violati, prima che le Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, in base alla documentazione probatoria, imprimevano il crisma di legalità all'atto amministrativo di devoluzione medesima.

E ciò specie ove si consideri che il diritto alla tutela del segreto di atti o documenti pubblici o comunque connessi con questioni di pubblico interesse: è da tutt'altra parte ossia da parte dello Stato.

Si pensi, ad es., agli atti confidenziali interessanti la difesa interna o estera, oppure i rapporti internazionali e si avrà la convinzione della bontà della tesi, la quale giustifica e spiega — esattamente interpretandola — la portata della disposizione di « atti » connessi con questioni di pubblico interesse e che, appunto perchè tali, sono da considerarsi demaniali sin dalla origine.

Ciò spiega — anche sotto il profilo subiettivo — come atti che interessano lo Stato — da recuperarsi con conseguente « sollecito versamento nell'archivio al quale spettano per ragioni di materia e luogo » — non siano soltanto gli atti provenienti da pubblici funzionari o da incaricati di pubblici servizi, ma anche (e non ultimi, poichè, a volte, come nel citato caso degli informatori, non meno importanti) gli atti provenienti da « persone che abbiano avuto incarichi connessi con questioni di pubblico interesse ».

Ond'è — nel caso di specie — che, per l'applicazione della norma e quindi per la devoluzione allo Stato delle carte in questione, sarebbe bastato anche il semplice giudiziale riconoscimento che la Clara Petacci (secondo le risultanze documentali di causa) fu persona la quale (indipendentemente dalla sua attività politica e dal conferimento d'incarichi pubblici) ebbe — de facto — « incarichi connessi con questioni di pubblico interesse », quali la redazione o la trasmissione dei diari di Mussolini, accertati, come tali, dal competente organo designato dalla legge (il Soprintendente dell'Archivio Centrale di Stato) a causa della fedele riproduzione di dati e di eventi di portata storico-politica (sia nel campo nazionale, che in quello internazionale — e riferiti persino direttamente, « in persona propria », come se li avesse dettati lo stesso dittatore.

Pertanto più che legittima e tranquillante risulta la decisione della Corte di Cassazione, la quale (in base ai documenti probatori acquisiti agli atti processuali) ha potuto, con sicura coscienza e con acuta precisione, affermare:

« Ritiene questo Collegio che la documentazione fornita corrobora sufficientemente l'assunto, perchè, in effetti, risulta dalla medesima — in massima parte costituita da epistolario della Petacci e di pubblici funzionari — che costei soleva assumere iniziative e, comunque, interloquire in faccende di Governo e segnatamente sulla destinazione di persone ad importanti cariche dello Stato, persino alla nomina dei Ministri; mentre è irrilevante l'assenza di una formale investitura della donna a tali compiti, bastando la loro assunzione di fatto col consentimento di Mussolini, massimo in presenza del regime dittatoriale che questi aveva imposto al Paese »

La vertenza Petacci — nonostante la sua peculiarità che la rende unica e originale nel campo giuridico — per quanto concerne il concetto di discrezionalità riaffermato in materia dalle S. U. della Cassazione può dirsi trovi precedente giurisprudenziale nella vertenza intercorsa

tra lo Stato italiano e gli eredi di Casa Medici, per il possesso e la devoluzione all'Archivio di Stato delle carte di notevole interesse storico-politico provenienti dall'Archivio medesimo.

Anche le carte provenienti dallo Archivio di Casa Medici — comprendenti, tra l'altro, oltre a duecentodue « atti di Stato », trecentocinquantesette documenti, tra cui i « minutari » e « copiar » o *minute di lettere* di Piero Alemanni e di Raffaello de' Medici, nonchè *scritti di Lorenzo de' Medici (ad amici e confidenti)* — vennero gratuitamente recuperate (in base a desistenza degli eredi di Casa Medici) e devolute allo Stato, dopo che lo stesso aveva ottenuto la sospensione della vendita all'asta pubblica (che avrebbe dovuto essere effettuata a cura della ditta antiquaria Christie, Manson e Woods) dei documenti medesimi (riprodotti in olografia nel « Catalogue of the Medici Archives - London Clives, 1918, 8, pag. 186, compilato dallo erudito americano Royall Tyler) da parte del giudice incaricato della domanda, *mr. Peterson dell'Alta Corte di Giustizia di Londra*; e dopo la sentenza resa dalle Sezioni Unite della nostra Corte di Cassazione in data 30 ottobre 1926, che aveva interlocutoriamente disposto sulla controversia, affermando testualmente:

« Lo studio diligente, portato dai giudici di merito sulla genesi delle disposizioni contenute nello strumento 26 luglio 1919, avrebbe dovuto convincere di trovarsi in presenza — nonostante la denominazione contrattuale e la forma consensuale — a manifestazioni di volontà di natura essenzialmente pubblicitica del rappresentante del Governo italiano, indottosi, per motivi di politica convenienza, a vestire della forma di negozio giuridico di diritto privato l'esercizio del pubblico potere, estrinsecatosi con le caratteristiche proprie dell'atto discrezionale (10).

Il che conferma ulteriormente la esattezza della interpretazione delle norme giuridiche in materia e la legittimità della decisione resa dalla Corte Suprema di Cassazione a seguito del recupero e della devoluzione allo Stato del carteggio Mussolini-Petacci.

ACHILLE SALERNI  
(Avvocato dello Stato)

(10) Per gli studiosi — oltre che per la cronaca — si ritiene opportuno segnalare la recente devoluzione bonaria allo Stato anche delle « carte » di Ivano Bonomi e di Vittorio Emanuele Orlando, nonchè di altre numerose personalità.

Per ciò che può avere maggiore analogia con il caso Petacci è, infine, utile richiamare il caso delle carte della Contessa di Castiglione.

Le carte di Virginia Oldoini Verasis (comunemente conosciuta sotto il nome di Contessa di Castiglione) erano state asportate clandestinamente dall'Italia. Se ne ebbe notizia solo quando a Parigi — in preparazione per uso dell'allora imminente vendita all'asta — fu stampato un catalogo pubblicitario.

Dopo di che lo Stato non rimase inattivo, ma fece intervenire l'Ispettore Generale degli Archivi di Stato prof. Re (lo stesso che insieme al Capo dell'Archivio Centrale di Stato, prof. Lodolini procedette alla ricognizione delle carte della Clara Petacci). Il prof. Re — con encomiabile sagacia e rara perizia — ottenne che il libraio-antiquario Argentieri (possessore delle cose già appartenute alla Di Castiglione) cedesse — bonariamente e gratuitamente — allo Stato tutto ciò che lo stesso Ispettore ritenne potesse aver riferimento, anche lontano, alla storia del nostro Risorgimento.

Naturalmente (come già era stato attuato per gli eredi Petacci con la immediata restituzione di tutto ciò che era stato ritrovato nella villa Cervis in Gardone Riviera e che non aveva attinenza con la storia o con « questioni di pubblico interesse ») il prof. Re non chiese allo Argentieri la camicia di Compiègne: quella camicia che, secondo la leggenda, la contessa avrebbe indossato la prima notte passata con *Napoléon le Petit*... Gli chiese invece la restituzione (alla quale l'Argentieri immediatamente ed encomiabilmente acconsentì) di alcune lettere scritte alla di Castiglione da Vittorio Emanuele II, dal Nigra, dal padre, nonchè da un generale, suo parente.

Notevolissima, infine, è la recente sentenza dei giudici francesi, che — nel respingere le domande degli eredi della contessa Walewski — ebbero a dichiarare che il carteggio da costei avuto con Napoleone costituisce patrimonio storico inalienabile dello Stato, su cui, pertanto, non può sussistere alcun interesse privato.

# IL VALORE DEL METODO COMPARATIVO NELLA INTERPRETAZIONE DELLE NORME COSTITUZIONALI

SOMMARIO. — 1. Introduzione — Il metodo comparativo e suoi effetti — 2. Mutamenti costituzionali in Francia, Italia, e Germania dopo il II conflitto mondiale — 3. La situazione costituzionale nei Paesi del Benelux — Cenni storici della formazione delle costituzioni dei tre Paesi — 4. Carattere delle Carte Costituzionali — Accentuata giuridicità e rigidità delle Costituzioni moderne rispetto a quelle di meno recente formazione — 5. Contenuto delle Carte Costituzionali — Integrale giuridicità o meno di esse — In particolare le Dichiarazioni di principio — 6. Nuovi indirizzi delle Costituzioni moderne — L'indirizzo sociale quale causa dell'indirizzo internazionalistico — Giuridicità delle norme internazionalistiche.

1. Lo svolgimento durante questi ultimi anni nel campo internazionale di avvenimenti di rimarchevole rilevanza, prodotti da orientamenti e tendenze di natura associativa tra gruppi di Stati, conduce spesso a considerare con maggiore interesse ed attenzione la configurazione propria di quegli Stati verso i quali lo Stato nazionale è spinto ad allacciare più stretti rapporti di vita.

L'orientamento sopracennato appare invero non basato su un artificio, ma corrisponde a concrete nuove esigenze di vita e di pensiero, che trovano sentita rispondenza e non equivoco fondamento nelle coscienze di larghi strati dei popoli interessati.

Riteniamo possa affermarsi che, se la prima conflazione mondiale pose il suggello alla formazione delle singole, o quanto meno principali, Nazioni europee in altrettanti Stati sovrani ben definiti, dal travaglio del secondo immane sconvolgimento bellico il concetto di Stato-Nazione, che pur fu contrastata e vittoriosa conquista delle idee liberali, abbia sotto l'impulso di più nuovi bisogni iniziato a flettersi verso il più ampio orizzonte dello Stato-Associazione.

È compito, invero, dello storico ricercare le cause di questo fenomeno, del politico di antivederne e di secondarne gli sviluppi, del filosofo di vagliarne il fondamento razionale, all'interprete del diritto è dato di prendere atto della realtà e di agevolarne gli effetti con lo studio del fenomeno sul piano del diritto.

Sono le norme del diritto pubblico, e particolarmente del diritto costituzionale quelle che dimostrano in qual misura l'orientamento associativo abbia acquistato concretezza di realizzazione e pertanto l'interprete è indotto a volgere lo sguardo in primo luogo alle Carte Costituzionali che reggono gli ordinamenti degli Stati di più immediato e rilevante interesse.

L'utilità di una siffatta speculazione sembra a noi duplice, giacché essa conduce ad un duplice risultato.

Da un lato vengono realizzati gli scopi, che sono propri dello studio del diritto comparato, col porre in luce la interdipendenza degli Ordinamenti Costituzionali considerati; dall'altro si ricava una più chiara interpretazione delle norme costituzionali nazionali; ma di tale secondo risultato accenneremo tra breve.

Una obiezione, che potrebbe essere mossa al cennato metodo di indagine, è che la comparazione giuridica non può utilmente avvenire che tra ordinamenti improntati a comunità di evoluzione storica e giuridica, e ciò in quanto il fine degli studi comparativi dev'essere quello di mirare al determinato scopo di porre in chiaro i prin-

cipi dall'uno e dall'altro ordinamento giuridico riconosciuti, laddove un processo di troppo accentuata astrattizzazione, quale richiederebbe la comparazione di legislazioni dissimili, condurrebbe a teoriche e sterili enunciazioni non diverse da quelle più proprie del cosiddetto « diritto naturale ». In contrario non si è mancato di obiettare che, ad esempio, tra le legislazioni del gruppo tedesco e quelle del gruppo latino non sono sì profonde le differenze che sia del tutto impossibile un raffronto, sostenendosi anche con vigore di argomenti che le censure condotte contro la scuola del « diritto naturale » non erano poi giustificate, se in determinate Organizzazioni internazionali, a quanto è stato data occasione in tempi recenti di constatare, venne fatta concreta applicazione di principi, che per la loro formulazione, debbono dirsi propri del « diritto naturale ».

Non intendiamo risollevarne antica e non ancora sopita questione, benchè non crediamo sia possibile la formazione di un sistema, sia pur generale di diritto universale, chè le differenze di costumi e di necessità, anche tra Nazioni pienamente civilizzate, condizionano profondamente tale lodevole aspirazione, peraltro ci sembra indubbiamente che ove più Ordinamenti giuridici dimostrino reciprocamente di presupporre od anche solo di considerarsi reciprocamente esistenti, con ciò stesso sorge la possibilità e la necessità della comparazione.

Come sopra annunziato, vi è però una seconda conseguenza, che scaturisce dal raffronto tra Ordinamenti pubblicistici di Paesi diversi, specie se fondati su documenti creati in periodi storici diversi.

Tra i mezzi di interpretazione della norma giuridica invero di considerevole importanza, è quello fondato sul criterio storico cioè sullo studio dei precedenti legislativi della norma in esame; spesso con tale mezzo agevole è il risalire alla *ocasio legis* e quindi alla *ratio legis*.

Ma allorché si passi allo studio della norma costituzionale non sempre il precedente storico è di pieno ausilio, ove si consideri che una nuova costituzione nasce quasi sempre quale prodotto di un movimento rivoluzionario in opposizione al vecchio ordinamento e spesso addirittura in antitesi, e che raramente quel movimento è stato limitato a quel Paese determinato, ma costituisce effetto di un più vasto fenomeno che ha interessato Paesi diversi. Necessità vuole pertanto che sia l'*ocasio* che la *ratio legis* siano tratte dall'indicato più vasto campo, talchè la comparazione tra gli Ordinamenti di quei Paesi e l'ordinamento considerato si manifesta utile mezzo di interpretazione di questo Ordinamento stesso. Analogamente meglio si coglie il valore innovativo della nuova Carta Costituzionale se si consideri alla stregua delle Carte Costituzionali di altri Paesi, che create in periodo storico più antico, continuano ad aver vigore in quei rispettivi Stati.

Nè si dica che una simile impostazione rischia di ricondurre lo studio del diritto costituzionale nei meandri infidi della filosofia oppure nell'ambito di quella Scuola storico-politica alla quale per merito di Orlando si oppose la Scuola Giuridica che dimostrò la necessità di fondare lo studio del diritto costituzionale sui soli

elementi giuridici positivi. Difatti a noi pare che la impostazione comparativa debba intendersi, nel campo del diritto pubblico, quale mezzo di interpretazione giuridica, con il che si rimane strettamente entro l'ambito della speculazione giuridica.

2. La fine del secondo conflitto mondiale determinò nei tre principali Paesi dell'Europa occidentale (Francia, Italia e Germania) acute crisi e sentite esigenze di riforme costituzionali ed è del periodo immediatamente successivo al termine del conflitto l'adozione di nuove Carte Costituzionali in tutti e tre gli Stati.

In Francia, dopo che un primo progetto venne respinto con *Referendum* popolare, la nuova Costituzione fu approvata e promulgata il 27 ottobre 1946.

In Italia la nuova Costituzione fu promulgata a seguito di conforme delibera di una Assemblea Costituente dal Capo Provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947.

L'adozione nella Germania di una Legge Fondamentale della Repubblica Federale Germanica, quale in effetti fu promulgata il 23 maggio 1949, incontrò la difficoltà costituita dalla non ancora effettuata riunione dei *länder* orientali; a ciò si ovviò con la Dichiarazione inclusa nelle premesse della Carta, che i rappresentanti dei *länder* occidentali esprimevano la volontà di agire anche « per quei tedeschi, ai quali non era dato di partecipare » ai lavori, e con l'art. 146 della Legge Fondamentale, che prevede la eventualità ch'essa debba cessare di aver vigore il giorno in cui fosse approvata e promulgata altra futura Costituzione per voto e libera determinazione di tutto il popolo tedesco.

3. Significativo è invece il fatto che in tre altri Stati, con i primi anch'essi duramente coinvolti nel conflitto mondiale, ed ai primi legati da vincoli di comuni interessi, non vi sia stata adozione di nuove Carte Costituzionali. Alludiamo ai Paesi del Benelux: Belgio, Olanda e Lussemburgo.

Che il rivolgimento politico-sociale susseguente al conflitto non abbia operate conseguenze nell'ordinamento di questi Paesi, non sarebbe esatto affermare, che sono da ricordarsi l'emanazione di leggi costituzionali a modifica delle rispettive Costituzioni; per quanto riguarda il Belgio intervenne la legge 19 luglio 1945 per dare interpretazione autentica all'art. 82 della Costituzione e risolvere così la complicata crisi dinastica, determinata dalla guerra, in Olanda con legge 3 settembre 1948 si ebbe l'aggiunta alla Costituzione di un cap. XIV per provvedere alla nuova situazione dei territori oltremare e più ancora innovatrice fu la legge 22 maggio 1953, della quale in prosieguo faremo cenno particolare.

Anche per il Lussemburgo sono da menzionarsi le leggi costituzionali dell'aprile e del maggio 1948, che apportarono modifiche a numerosi articoli della Costituzione.

Peraltro la saldezza in questi popoli dell'attacco alla tradizione ha fatto sì che sopravvivessero al conflitto Carte Costituzionali, le quali sono espressione dell'altra profonda crisi attraversata dall'Europa dopo la caduta di Napoleone ed il Congresso di Vienna.

Di singolare interesse si manifesta la situazione determinata da Stati vicini, legati da interessi comuni e da comuni aspirazioni, che sono retti da Ordinamenti costituzionali separati tra loro da un secolo di vita e che sono l'espressione di due avvenimenti

storici di primaria importanza, quasi pietre miliari nella storia dell'evoluzione politica e sociale. Tale interesse non è attenuato dal fatto che le originali Costituzioni abbiano subito adeguamenti, chè tuttora vivo è l'originario carattere di quegli Ordinamenti, anzi l'interesse potrebbe dirsi maggiore, giacchè è possibile cogliere l'esatta percezione della evoluzione degli Ordinamenti stessi sotto l'impulso delle nuove necessità di vita.

Alla caduta di Napoleone, Belgio, Olanda e Lussemburgo si trovavano praticamente incorporati alla Francia. Il Lussemburgo infatti vi era stato annesso già con decreto della Convenzione del 1° ottobre 1795 e l'annessione era stata ratificata dai Trattati di Campoformio e di Luneville (1797-1802).

Anche il Belgio era stato riunito alla Francia in virtù di altro Decreto della Convenzione 9 ottobre 1795, annessione anch'essa ratificata dal Trattato di Campoformio.

L'Olanda, dopo la breve parentesi nella quale regnò, per grazia di Napoleone, il principe Luigi Napoleone, era stata praticamente annessa all'Impero Francese, nonostante le solenni promesse di indipendenza contenute nel Trattato stesso tra i due Paesi nel 1806.

Con la caduta di Napoleone i tre Paesi seguirono in un primo tempo le sorti dell'Olanda, sul trono della quale era stato richiamato il principe Guglielmo Federico d'Orange-Nassau.

L'opera di riorganizzazione dello Stato si presentava davvero difficile. I principi della Rivoluzione francese e delle leggi napoleoniche avevano lasciato impronta indelebile nella vita e nella coscienza sociale, nonostante l'avversione al Governo, che tali principi aveva introdotto; d'altra parte le esigenze particolari del popolo olandese indirizzato alle più svariate esigenze commerciali mal si sarebbero accordate con vietati ordinamenti, nè poteva supplire il richiamo a tradizioni giuridiche, chè gli eventi della Rivoluzione francese avevano trovato già il Paese in preda a profonda crisi per la contemporanea esistenza di un diritto pubblico di natura ancora parzialmente feudale in lotta con i diritti delle più fiorenti città fiamminghe costituite in Comunità locali autonome.

Ne seguì la Costituzione del 29 marzo 1814, che fu improntata ai principi dei « diritti dell'uomo e del cittadino » della Rivoluzione Francese, oltre che alle particolari esigenze del popolo Olandese.

Ma in virtù del Congresso di Vienna, all'Olanda era stato unito anche il Belgio perchè entrambi costituissero un nuovo Stato con il nome di « Paesi Bassi », talchè fu necessario rendere operante la Costituzione anche per il Belgio, chiamando a partecipare all'Assemblea degli Stati Generali anche i rappresentanti belgi. Questi espressero voto contrario alle lievi modifiche proposte, ma il Re Guglielmo Federico dichiarò ciò nonostante estesa la nuova Costituzione (legge Fondamentale del 24 agosto 1815) che sostanzialmente era la Costituzione Olandese, a tutti i territori dei Paesi Bassi.

Il Lussemburgo fu dallo stesso Congresso di Vienna istituito in Granducato autonomo, unito però al Regno dei Paesi Bassi con Unione Personale. Ma il Re d'Olanda Granduca del Lussemburgo estendeva senz'altro al Lussemburgo la Costituzione Olandese e le leggi olandesi con suo decreto del 22 aprile 1815, dichiarando la indissolubilità del Lussemburgo dall'Olanda.

I tre Paesi così furono sottoposti tutti alla stessa Costituzione. Il minor favore fatto ai rappresentanti



belgi in seno agli Stati Generali, e le sentite diversità delle rispettive economie tra i tre Paesi condussero inevitabilmente a moti nazionalisti ed alla rivoluzione di Bruxelles del 1830, a seguito della quale si iniziò la separazione del Lussemburgo e del Belgio dall'Olanda.

In Belgio, battuti militarmente gli olandesi, si costituì un governo provvisorio, eletto a suffragio ristretto e venne dichiarata l'indipendenza dall'Olanda (18 novembre 1830), sotto la monarchia costituzionale della casa di Sassonia-Coburgo, ed il 7 febbraio 1831 venne proclamata la nuova Costituzione belga.

Il Lussemburgo, che aveva seguito la Rivoluzione belga, rimase tuttavia unito all'Olanda con Unione Personale, ma conseguì dal Re-Granduca una particolare autonomia con Proclama 31 dicembre 1830 (che costituisce il primo documento costituzionale lussemburghese). La situazione costituzionale lussemburghese risultò peraltro assai complicata, per effetto delle alterne pressioni dell'Olanda e del Belgio per combattere le rispettive influenze su questo piccolo Paese; il risultato fu che mentre la città del Lussemburgo restò legata dal punto di vista costituzionale al Proclama 31 dicembre 1830, al resto del territorio fu però applicabile la Costituzione belga del 7 febbraio 1831. Sarà solo con la nuova Costituzione Lussemburghese del 9 luglio 1848 e con la fine dell'Unione Personale con l'Olanda (1890), che il piccolo Stato conseguirà completa individualità di Ordinamenti, cessando l'inconveniente di una duplice legislazione, del quale fenomeno tuttora sono riconoscibili tracce.

Il regime costituzionale belga subì con il tempo modifiche di rilievo. Una prima revisione alla Costituzione del 7 febbraio 1831 fu data con legge 7 settembre 1893 per l'ammissione al voto delle classi operaie con eliminazione del sistema censitario, ed altra revisione intervenne nello stesso anno per porre fine al dibattito sulla nomina dei senatori, raggiungendo l'accordo che una parte di essi fossero eletti dal Corpo Elettorale e dai Consigli Provinciali; rimase però il sistema del voto plurimo, ma il principio della rappresentanza proporzionale fu introdotto con revisione del 29 gennaio 1899. Al termine della guerra 1914-1918, cresciute di importanza le organizzazioni sindacali, con il rafforzamento dei partiti cattolico e socialista a spese del partito liberale, cessa il sistema del voto plurimo dimostratosi non più adeguato con legge costituzionale 9 maggio 1919, viene introdotto il principio del voto alle donne, e inclusa nella Camera Alta una terza categoria di senatori nominata dallo stesso Senato.

Seguono, infine, le revisioni del 1920-1921 e la legge costituzionale del 19 luglio 1945 sopra già citata, per risolvere la crisi dinastica.

Anche dopo la separazione del Belgio l'Olanda conservò la Legge Fondamentale del 1815, ma il partito liberale, organizzatosi dopo la pace con il Belgio, indusse Guglielmo II a convocare gli Stati Generali per una revisione della Costituzione; sotto l'impulso dei moti e delle agitazioni in Francia, Prussia, Austria e Italia negli anni prossimi al 1848, gli Stati Generali approvarono l'11 ottobre 1848 una modifica della Carta Costituzionale. È dell'epoca l'introduzione nell'Ordinamento Costituzionale olandese del principio della responsabilità completa ministeriale, il suffragio universale, la nomina dei senatori non più per determinazione regia ma da parte degli Stati Provinciali.

Seguirono le revisioni del 1887, del 1917, 1922, 1948, fino all'ultima del 1953.

Nel Lussemburgo al rudimentale documento costituzionale costituito dal Proclama del Re-Granduca del 1830, seguì l'Ordinanza Reale 4 gennaio 1840, che istituiva un Governatore capo del Servizio Civile, un Governo chiamato Reggenza Reale, una Camera dei Conti ed una Cassa di Stato. Ma la prima vera Carta Costituzionale è data dalla Costituzione « ottriata » del 12 ottobre 1841 che il Re-Granduca concesse al popolo « in armonia con gli Statuti della Confederazione Germanica ». Ma essa ebbe breve durata essendo intervenuta l'ulteriore Costituzione del 9 luglio 1848 praticamente e solidamente ispirata alla Costituzione Belga del 1831, la quale è poi rimasta vigente anche attualmente pur attraverso le revisioni del 1856, 1868, 1919. In particolare la Costituzione del 1868 dovette tener conto della nuova situazione determinata dalla disgregazione della Confederazione Germanica. Completa il quadro delle revisioni quella intervenuta nel 1948.

La separazione completa del Lussemburgo dall'Olanda ebbe pratica occasione dalla morte del Re-Granduca Guglielmo II di Orange-Nassau, deceduto senza eredi maschi (1890), come sopra accennato; talchè essendo variamente disposto in relazione a tale eventualità nel patto di famiglia della Casa di Nassau, al trono di Olanda saliva la regina Guglielmina figlia di Guglielmo II defunto, mentre nel Lussemburgo veniva chiamato il Duca Alfonso di Nassau. Finiva così anche l'Unione Personale con l'Olanda.

Nonostante le travagliate vicende costituzionali, la comune origine che il Congresso di Vienna dette agli Ordinamenti dei tre Paesi è sensibilmente visibile anche oggi, perchè pur attraverso le varie modifiche apportate, le Carte Costituzionali olandese, belga e lussemburghese sono l'espressione del pensiero liberale e delle idee nazionalistiche della Rivoluzione francese. Non è quindi di meraviglia che la Costituzione belga offra singolari somiglianze con la Costituzione olandese, giacchè così come per gli olandesi verso la soggezione francese così per i belgi verso quella olandese identici furono i sentimenti che guidarono i rispettivi Costituenti.

Ma per ciò stesso le Costituzioni in esame non potevano che rispecchiare il concetto dello Stato quale erasi attraverso quelle vicende affermato. Cioè Stato prettamente nazionale, mirante con sfiducia e diffidenza a tutto ciò che è oltre i suoi confini, mentre per quanto riguarda i rapporti tra cittadini e Stato, la Carta Costituzionale si presenta quale garanzia di questi verso quello con precise norme limitatrici dei poteri dello Stato. Mentre in queste Costituzioni si accentua il profilo politico, è totalmente assente il profilo sociale e quello internazionale.

4. È sempre sotto l'impulso di sentimenti fortemente commotivi che i popoli si inducono a condensare in un documento quell'insieme di norme e di precetti, che presiedono in via primaria alla organizzazione del loro Stato; ciò spiega perchè tali documenti rivestano una certa qual veste sacramentale e come più tardi al più sereno vaglio della interpretazione giuridica si ponga il problema della giuridicità di determinate affermazioni.

È ben vero però che nell'epoca storica più recente le Carte Costituzionali hanno abbandonato o quanto meno attenuato l'aspetto sacramentale per presentarsi quale Testo più spiccatamente giuridico.

Le Costituzioni non sono più l'espressione di un privilegio concesso ai cittadini di determinate città partico-

larmente fiorenti, ed inadeguata apparirebbe la concezione di un patto tra il Regnante ed il suo popolo, come secondo una eufemistica locuzione si vollero raffigurare le Carte Costituzionali del secolo scorso. Anche negli Stati, ove tuttora sono vigenti Costituzioni del vecchio modello, l'elaborazione dottrinale e la successiva legislazione ne hanno mutato notevolmente la sostanza, nonostante il profondo attaccamento alla tradizione, che accompagna normalmente la permanenza delle Costituzioni stesse.

Non sfugge infatti che è proprio relativamente alle Costituzioni di più antica formazione, che non prevedessero l'istituto della revisione in modo espresso, che la dottrina giuridica ha elaborato la teoria della flessibilità delle Costituzioni stesse, rendendo con ciò possibile al potere legislativo l'intervento per operare con leggi normali quelle modifiche che le nuove esigenze della vita associata rendevano mano a mano necessarie.

Ne consegue che, una volta che l'esperienza giuridica portò ad accentuare il carattere normativo della Costituzione ed a porla al centro dell'ordinamento giuridico statale, i Costituenti medesimi abbiano considerato la necessità di renderla meno esposta a innovazioni, se non con la particolare meditata procedura della revisione costituzionale.

I caratteri di più accentuata giuridicità e rigidità comuni alle tre Costituzioni di Francia, Italia e Germania vengono singolarmente poste in luce, ove si rapportino con le Costituzioni dei Paesi del Benelux, alle quali sopra abbiamo accennato. Ben è vero che le tre costituzioni di Belgio, Olanda e Lussemburgo prevedono la ipotesi della revisione costituzionale dettando sistemi che, attesa la comune origine, appaiono pressochè simili, ma le disposizioni all'uopo dettate a parer nostro sembrano inadeguate.

L'art. 131 della Costituzione belga ed al pari l'art. 114 di quella lussemburghese richiedono ai fini della revisione costituzionale che il potere legislativo dichiari la necessità della revisione; dopo di che le Camere si sciolgono e le nuove « *stabiliscono di comune accordo col Re (o Granduca) i punti oggetto della revisione* ». Ne consegue, che reputandosi normale il raggiungimento del « *comune accordo* » a scanso di grave crisi e disagio politico nel Paese, la procedura si riduce in fondo allo scioglimento delle Camere e nel richiedere che almeno due terzi dei rappresentanti delle Camere sia presente alla votazione sulla nuova legge di revisione e che questa sia approvata con la maggioranza di due terzi dei rappresentanti presenti.

Nella Costituzione olandese dispongono all'uopo gli artt. da 203 a 207 con sistema non molto differente: dopo la proposta di revisione del potere legislativo, che assume forma di legge ordinaria, lo scioglimento e la riconvocazione delle Camere, la legge costituzionale viene approvata con maggioranza di due terzi.

Ma ciò che (crediamo di poter affermare) manca al sistema è il mezzo per dare giuridica applicazione alle norme poste a tutela della Carta Costituzionale, non essendo in quegli ordinamenti data facoltà al Potere giudiziario di sindacare la costituzionalità delle leggi. Invece è proprio relativamente a questo aspetto che si manifesta la più accentuata giuridicità delle Carte Costituzionali francese, italiana e tedesca, le quali pongono a presidio della rigidità di esse, la Francese (art. 91 e seg.) un Comitato Costituzionale, col compito di accertare se le leggi votate dall'Assemblea Nazionale

implichino una revisione della Costituzione, l'Italiana (art. 134 e seg.) una Corte Costituzionale con competenza giurisdizionale, la Tedesca (art. 93 e seg.) ugualmente una Corte Costituzionale Federale, avente giurisdizione, tra l'altro, a statuire sulle divergenze e sulle incompatibilità della Legge Fondamentale con le leggi federali o il diritto dei Länder.

5. Sia che si tratti di Stati retti da Costituzioni di recente formazione, che di Stati nei quali continuino ad aver vigore Costituzioni di modello meno recente, è facile notare che non tutte le norme del diritto costituzionale (secondo la comune accezione) trovano posto nelle rispettive Carte Costituzionali; nel primo caso infatti non può trascurarsi l'elaborazione dottrinale, che talvolta in sede di interpretazione giunge a forzare la lettera della norma, nel secondo caso il sistema giuridico, nel quale la Carta è venuta ad inserirsi in posizione preminente e centrale, spesso contiene norme, che la Costituzione presuppone e delle quali non fa cenno.

Pertanto non potrebbe dirsi che la Costituzione sia fonte esclusiva del diritto costituzionale e ne consegue che la comparazione delle Costituzioni di determinati Stati non può esaurire il raffronto dei singoli diritti costituzionali, ma solo essere contributo e fornire l'avvio a più completa indagine.

Ma se il diritto costituzionale non risiede integralmente ed esclusivamente nelle Carte Costituzionali, questione si pone se tutti i precetti e le norme contenute nelle stesse abbiano carattere giuridico o meno.

Riteniamo che alla soluzione di tale problema il metodo della comparazione possa essere di utile esperimento.

In quasi tutte le Costituzioni si osserva spesso la inclusione di precetti o Dichiarazioni di carattere dogmatico, dei quali non risulta agevole l'applicazione sul piano pratico. L'utilità di tali Dichiarazioni nei documenti costituzionali è stata talvolta posta in dubbio dal punto di vista del tecnicismo giuridico, anzi da taluni le predette sono state definite dannose, propendendo quegli osservatori nella opinione della non giuridicità di norme siffatte.

Bernareggi (in *L'attualità legislativa e la volontà popolare nel regime democratico*), commentando la Costituzione Italiana, trova criticabile la forma vaga e generica con la quale sono fissati i diritti dei cittadini ed esprime il timore che molte leggi future saranno per essere incostituzionali. Anche la Costituzione Francese offrirebbe per questo Autore gli stessi difetti (i detti principi sono infatti inclusi nel preambolo), a parte che la detta sarebbe poco aderente alla realtà degli attuali rapporti sociali.

Ma per vero la Carta Costituzionale non può essere intesa nel suo effettivo significato, ove si prescindano dal considerarla in relazione a quel complesso di avvenimenti e di sentimenti popolari, (da acuto scrittore definito « *clima costituente* ») nel quale la Carta Costituzionale trovò la sua origine e la sua formazione; ed è inesatta l'opinione di voler considerare certi precetti solo quale testo giuridico o solo quale solenne dichiarazione e quasi proclama che il popolo rivolge a se stesso ed alle generazioni future per guida e binario del programma che esso si propone. Le Dichiarazioni di principio incluse nelle Costituzioni partecipano dell'uno e dell'altro carattere, benchè in quelle più moderne il carattere di giuridicità sia espresso con note più evidenti.

È indubitabile che tali Dichiarazioni sono la più immediata espressione della evoluzione dei tempi e della coscienza sociale, politica e giuridica di quel determinato popolo e che pertanto esse si pongono quale premessa di una disciplina giuridica normalmente ancora da attuare, ma non perciò esse mancano di un loro contenuto giuridico.

Tale loro carattere appare evidente, ove si considerino Carte Costituzionali già passate al vaglio di una applicazione giuridica pluriennale.

L'interprete che scorra le Costituzioni dei tre Paesi del Benelux talvolta ha occasione di imbattersi in norme che all'occhio del moderno lettore possono apparire inutili o ovvie.

La Costituzione Belga ad esempio contiene norme siffatte: art. 67 « *Il Re fa i Regolamenti e i Decreti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza poter mai nè sospendere le leggi stesse, nè dispensare dalla loro osservanza* », art. 89 « *In nessun caso l'ordine verbale o scritto del Re può sottrarre il Ministro alle sue responsabilità* ».

Art. 112 « *Non possono essere stabiliti privilegi in materia d'imposte* ».

Art. 121 « *Nessun reparto (militare) straniero può essere ammesso al servizio dello Stato se non in virtù di legge* ».

A tali norme fanno riscontro quasi letterale nella Costituzione lussemburghese gli articoli 36, 81 a 101.

Singolare è pure l'art. 47 della Costituzione medesima che, riservando al Granduca la iniziativa legislativa, consente alla Camera « *il diritto di proporre al Granduca progetti di legge* »; ovvio infine potrebbe apparire l'art. 52, III comma, che esclude qualsiasi particolare condizione di censo per l'esercizio del diritto di voto.

Nella Costituzione Olandese vedansi gli art. 71 e 182, nonché gli articoli 113 e segg., che ricordano il disposto del sopracitato art. 52, III comma della Costituzione Lussemburghese. Sembrano poi fuor di luogo le dettagliate disposizioni nel Testo olandese in materia di espropriazione per pubblica utilità, che si leggono negli articoli 158 e 159 e le complicate formule di giuramento che la Costituzione stessa minuziosamente prevede per l'ascesa al Trono del Re e per l'immissione nelle funzioni dei Ministri e dei Deputati agli Stati Generali.

Sta di fatto che questi principi e queste statuizioni, che invano si cercherebbero nelle Costituzioni moderne, rappresentavano all'epoca conquiste dei movimenti liberali e si ponevano all'epoca quali affermazioni rivoluzionarie rispetto agli abbattuti sistemi degli Stati assolutisti.

I complicati giuramenti, di cui sopra, rappresentavano il mezzo solenne per definire i limiti apposti alle competenze degli organi, cui essi si riferivano e per scolpirne i doveri di fronte allo Stato.

Oggi questi precetti sono entrati a far parte della comune coscienza giuridica dei popoli, e ciò si badi senza produzione di ulteriori norme giuridiche di applicazione, e quindi è normale che le moderne Costituzioni non ne facciano cenno, giacchè le presuppongono.

Vero è che anche la Costituzione Italiana nell'art. 42 rammenta che la proprietà privata può essere espropriata per motivi d'interesse generale, ma non è chi non veda la diversità della norma. Nel caso sopra considerato la norma sta a indicare il limite del potere regio, nel secondo si vuol caratterizzare la funzione sociale della proprietà, concetto affatto ignorato dai Costituenti Olandesi dell'800.

Certo se si dovessero considerare, alla stregua di una stretta interpretazione, molte delle norme sopracitate, ad es. il ricordato art. 121 della Costituzione Belga, che vieta l'assunzione al servizio dello Stato di truppe mercenarie, potrebbero queste norme essere definite giuridiche? Ma ciò nonostante il principio (sempre per rimanere con l'esempio dell'art. 121) è ormai parte dello stesso concetto dello Stato medesimo, che è concepito quale entità giuridica per eccellenza, creatore e destinatario in via primaria delle norme giuridiche, e concezione unitaria e giuridica dei suoi cittadini e del suo territorio.

Non vi è dubbio quindi che anche le Dichiarazioni di principio incluse nelle moderne Costituzioni di Francia, Italia e Germania abbiano significato giuridico, come l'esperienza dimostrò che contenuto giuridico avevano quelle dettate dalle Costituzioni, ormai secolari, dei Paesi sopraconsiderati.

Queste ultime erano rivolte a statuire su materie allora scottanti, attinenti ai rapporti politici dei cittadini verso lo Stato; le nuove Costituzioni si trovano anch'esse di fronte ad esigenze di vita di nuova configurazione e sono quindi indotte a sussumerle nella disciplina delle norme costituzionali.

6. Al concetto strettamente individualista si va nell'epoca moderna contrapponendo quello sociale, con una più alta affermazione dei diritti dell'uomo in quanto tale prima che in quanto cittadino. Ne consegue che una simile impostazione non possa esaurirsi sul piano strettamente interno, e che lo Stato medesimo sia indotto a dimostrare tale nuova concezione, pressato anche da novelle esigenze di vita, nella sfera dei rapporti interstatali, superando le tradizionali relazioni fondate sul puro concetto di sovranità, per dar vita a forme di Organizzazione giuridica sovranazionale.

L'indirizzo internazionalistico, che non è che la proiezione sul piano internazionale dell'orientamento sociale delle nuove Costituzioni, è caratteristica peculiare delle stesse; indirizzo affatto nuovo se si raffrontano le Costituzioni di un secolo fa, le quali destinavano ai rapporti internazionali scarsi cenni ed atteggiamento improntato a prudenza se non a diffidenza.

Il criterio sistematico seguito rispettivamente dalle tre Costituzioni di Francia, Italia e Germania, è variamente atteggiato, benchè identico debba riconoscersi il contenuto delle relative norme.

Mentre l'indirizzo sociale si coglie nelle nuove Costituzioni attraverso il coordinamento di numerosi precetti, quello internazionalistico è concentrato in norme di singolare compiutezza, sia pure con una gradualità di effetti.

Nella Costituzione Francese provvede una Dichiarazione ad hoc inclusa nel Preambolo.

*La Repubblica Francese, è detto, fedele alle sue tradizioni, si conforma alle regole del diritto pubblico internazionale . . . Con riserva di reciprocità, la Francia consente alle limitazioni di sovranità necessarie per la organizzazione e la difesa della pace.*

Nella Costituzione Italiana è l'art. 10 a dettare che « *L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute* »; ed il successivo art. 11 prescrive: « *L'Italia . . . consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un Ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni: promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo* ».

La Costituzione Tedesca provvede all'indicato fine con specifico art. 24 «*La Federazione può, per la tutela della pace, inserirsi in un sistema di reciproca sicurezza collettiva; essa pertanto consentirà a quelle limitazioni dei suoi diritti sovrani, che realizzino ed assicurino un ordinamento pacifico e duraturo . . .*»; la disposizione è integrata dall'art. 25 successivo: «*Le regole generali del diritto internazionale costituiscono parte integrante del diritto federale. Esse sono anteposte alle leggi e creano immediatamente diritti e doveri per gli abitanti del territorio federale*».

Dal punto di vista del tecnicismo giuridico forse la Costituzione Francese ha seguito metodo più opportuno, mentre i Costituenti italiani e più ancora quelli tedeschi potrebbero essere giudicati alquanto audaci, per la precisione dell'impegno assunto.

Ma quale che sia il criterio sistematico seguito non sorge esitazione nel riconoscere la giuridicità di tali precetti.

Carattere fondamentale della norma giuridica è la imperatività di essa, la norma deve cioè consistere in un comando rivolto ad un fine concreto ed individualizzato; allorchè il fine additato dalla norma non sia tale è dato dubitare della giuridicità del precetto, che il Kant chiama in questo caso imperativo categorico prammatico distinguendolo dal precetto giuridico, cui attribuisce la definizione di imperativo categorico tecnico.

Nella specie invero i fini perseguiti dalle Dichiarazioni Costituzionali internazionalistiche nelle tre Costituzioni sono di assoluta precisa configurazione.

Nè dicasi che i precetti considerati appaiono richiedere l'emanazione di norme giuridiche di attuazione, giacchè tale osservazione, incontestabilmente fondata, non distrugge la giuridicità dei principi predetti, noto essendo che la coercibilità della norma giuridica va intesa in senso astratto e non in concreto, talchè coercibile in astratto è anche la norma, che fonda tale sua prerogativa nella futura norma di attuazione.

Del resto non possiamo trascurare il rilievo che il destino della efficacia della forma giuridica è in fondo legato alla maggiore o minore aderenza di essa alla coscienza giuridica del Paese, ed essa è concretamente viva ed operante se risponde a sentite e reali esigenze.

È nota la felice elaborazione data nel Diritto Svizzero al dichiarativo principio stabilito nell'art. 4 di quella Costituzione Federale, secondo il quale «*tutti gli svizzeri sono uguali davanti alla legge*», e come in quell'ordinamento frequentemente si faccia applicazione pratica giurisprudenziale di quel principio in materie di più varia natura.

Per converso, benchè malvolentieri in dottrina si parli di abrogazione tacita della norma giuridica, non pochi sono gli esempi di norme cadute in desuetudine e praticamente abrogate; per rimanere nel diritto costituzionale si pensi al capov. dell'art. 28 dello Statuto Albertino, che prescriveva il preventivo permesso dell'Autorità Ecclesiastica per la stampa dei libri religiosi.

Invero la norma costituzionale, più che ogni altra, è esposta alla eventualità di essere trasgredita, spesso senza possibilità concreta di una restaurazione; le norme della Costituzione di Weimar, che pur furono giudicate all'epoca di mirabile perfezione giuridica, non impedirono che una dittatura le calpestasse. Ma tale pericolo, come già rilevato, nulla toglie alla giuridicità della norma costituzionale, sia che si presenti suscettibile di im-

mediata agevole applicazione, sia che essa, concretata nella forma di una Dichiarazione Costituzionale, appaia meno dotata di tale efficacia.

Certo tra le fonti del diritto alle Dichiarazioni Costituzionali può essere attribuita collocazione diversa, rispetto alle altre norme e precetti inclusi nelle Costituzioni stesse, ma ciò senza nulla togliere al carattere di giuridicità delle prime.

A tale proposito citiamo l'opinione del CRISAFULLI (in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*) fondata su convincenti argomenti che pone i precetti delle Dichiarazioni Costituzionali tra i principi generali di diritto.

È appunto in armonia ai cennati principi e in aderenza alle nuove sussistenti esigenze che con recente Legge Costituzionale 22 maggio 1953 (vedi in *Rivista di diritto internazionale* 1953) l'Olanda ha proceduto a revisione della Carta Costituzionale, per introdurre in quell'Ordinamento disciplina più adeguata dei rapporti internazionali.

La Legge ha modificato gli articoli del Testo Costituzionale da 58 a 60 e vi ha aggiunto altri sette articoli. Particolarmente interessante è il nuovo art. 58, «*Il Re ha l'alta direzione delle relazioni esteriori. Egli incoraggia lo sviluppo dell'ordine giuridico internazionale*», nonché l'art. 60-G. *Per mezzo di un accordo, o in virtù di questo, possono esser delegati a organi internazionali poteri in materia di legislazione, di amministrazione o di giurisdizione*.

La norma dell'art. 58 ha consacrato nell'ordinamento costituzionale olandese, quale principio generale di diritto, l'orientamento dello Stato moderno verso un maggiore sviluppo dell'ordinamento internazionalistico; il secondo precetto (art. 60/G) rappresenta invero il passo più avanzato compiuto da un Ordinamento Giuridico Statale verso forme associative internazionali. Ciò è tanto più vero che il capoverso del citato art. 60/G prevede anche la disciplina dei rapporti che dovessero sorgere per effetto della cennata delegazione di poteri tra le decisioni dell'Organo internazionale e il diritto statale, e nella ipotesi di contrasto o di incompatibilità la norma dichiara prevalenti le prime.

Per quanto riguarda l'Ordinamento Belga e quello Lussemburghese non vi è finora da registrare modifiche delle vigenti Costituzioni in ordine al profilo sopraccennato, certo è però che l'esigenza di una revisione è stata avvertita anche in questi Paesi ed è da supporre ch'essa non mancherebbe di intervenire ove avvenissero concrete applicazioni dei sopraccitati principi.

Riteniamo che sarebbe azzardato attualmente affermare che in virtù delle citate norme costituzionali siasi nei rispettivi Ordinamenti realizzato integralmente sul piano pratico quella superiorità del diritto internazionale sul diritto statale, che pur è affermata quale incoercibile tendenza del diritto moderno da illustri scrittori di diritto internazionale. Non è compito delle presenti note, nè nostra presunzione, giudicare sulla delicata evoluzione di movimenti spirituali di sì vasta portata, consci però del fondamento obbiettivo di tali necessità, ravvisiamo già sussistere nel diritto le premesse per la futura realizzazione di un concetto più moderno dello Stato, orientato verso criteri sociali all'interno e verso criteri associativi nei rapporti con gli altri Stati.

PIETRO PERONACI  
(Avvocato dello Stato)

OPERE CONSULTATE

- Recueil d'Etudes en l'honneur d'Edoard Lambert*, Paris, 1938, saggi di:
- BOUCARD CHARLES: *Les prospectives historiques et philosophiques du Droit compare*.
- CORNIL GEORGE: *La Complexité de sources du droit comparé*.
- GUTHRIE H. C.: *La valeur du droit comparé*.
- OTETELISANU ALESSANDRE: *Les conceptions de M. Lambert en droit comparé*.
- SUGIYAMA NOOJIRO: *Essai d'une conception systematique de droit comparé*.
- SARFATTI MARIO: *Il diritto comparato nella sua essenza e nella sua applicazione*.
- AMORTH ANTONIO: *Diritto costituzionale comparato - (Stati Uniti, Inghilterra, Svizzera, U.R.S.S., Francia)*, Milano, 1947.
- ASCARELLI TULLIO: *Studi di diritto comparato in tema di interpretazione*, Milano, 1952.
- BRUNIALTI: *Diritto amministrativo italiano e comparato nella scienza e nelle istituzioni*.
- RIMAUDDO COSTANZO: *Storia Moderna*, 1748, 1905, vol. V.
- DE MEIS ADRIEN: *Historie de Belgique*.
- MOLTINI GIUSEPPE: *Dall'unità politica all'unità nazionale del Belgio*. In *Saggi storico-giuridici*, a cura del Comitato Internazionale di Scienze Storiche, Firenze, 1936.
- MARGUE N.: *Histoire de la constitution du Grand-Duché de Luxembourg*.
- KRAHENGURG R.: *Les Pays Bas*.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH: *Le costituzioni europee*, Milano, 1954.
- COMMISSIONE PER GLI STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO: *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, Tip. Failli, 1946, vol. I.
- DE COCCI DANLO: *La costituzione Belga*, Firenze, 1946.
- CRISAFULLI VEZIO: *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.
- B. MIRKINE - GUETZEVITCH: *Droit Constitutionnel International*, Paris, 1933.
- DE VISSCHER PAUL: *Les Tendances internationales des Constitutions modernes*, in «Accademie de droit international Recueil des cours», vol. 80 (1), 1952.
- PERASSI TOMMASO: *La costituzione e l'ordinamento internazionale*.
- BERRUTI ADALBERTO: *Moderne costituenti e Costituzioni*, Firenze, 1946.
- BERNAREGGI ERNESTO: *L'attività legislativa e la volontà popolare nel regime democratico*, Milano, 1949.
- MARIN-LOPEZ ANTONIO: *El problema de las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional en las constituciones*, in «Revista Española de derecho internacional», n. 2, 1952.
- CRISAFULLI VEZIO: *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.
- FLAVIO LOPZE DE ONATE: *Compendio di Filosofia del Diritto*, Milano, 1955.
- VEDOVATO: *I rapporti internazionali*, in «Commentario alla Costituzione».
- PIETRO VIRGA: *Diritto Costituzionale*, Palermo, 1955.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**CORTE COSTITUZIONALE - Costituzione della Repubblica - Responsabilità penale - Concetto di responsabilità personale - È tale quella del direttore di giornale periodico ipotizzata dagli artt. 57, n. 1 C. P. e 3, Legge 8 febbraio 1948, n. 47** (Corte Costituzionale, Sent. n. 3 del 23 giugno 1956 - Barucco Presidente Consiglio dei Ministri, interveniente).

L'art. 27 della Costituzione consacra il principio che non si risponde penalmente se non del fatto proprio. Il direttore di periodico risponde per fatto proprio, nei casi previsti dall'art. 57 n. 1 c.p., perchè tra la sua omissione e l'evento c'è un nesso di causalità materiale, al quale si accompagna sempre un certo nesso psichico (art. 40 c.p.) sufficiente, come è opinione non contrastata, a conferire alla responsabilità il connotato della personalità.

L'art. 57 non vieta che la responsabilità del direttore di giornale venga meno tutte le volte in cui il caso fortuito o la forza maggiore, il costringimento fisico o l'errore invincibile (artt. 45, 46, 48 c.p.) vietino di affermare che l'omissione sia cosciente e volontaria (art. 42 c.p.).

Il testo dell'art. 57 c. 1 c.p. può soltanto offrire difficoltà alla suddetta interpretazione, nella qualità della pena che è di un reato doloso irrogata al reo di un reato colposo, si da rendere auspicabile una migliore formulazione della norma.

Riportiamo, integralmente, la motivazione dell'importante sentenza.

*Omissis.*

A) La Corte deve rispondere al quesito se la responsabilità del direttore di giornale, quale la configura l'art. 57, n. 1 c.p., rappresenti un caso di responsabilità personale oppure un caso di responsabilità per fatto altrui. Com'è ovvio, la dichiarazione di legittimità o illegittimità costituzionale dipende direttamente dalla risposta che si dà a questo quesito. Non si vuole dire con ciò che questo procedimento dell'interpretazione della norma sospettata di incostituzionalità, che la Corte è qui tenuta a seguire, possa non trovare applicazione in altri casi, ma si vuole affermare che la sua generale validità trova una particolare giustificazione nella questione in esame, che è di quelle nelle quali la dubbiozza del testo legislativo impone un più sottile e penetrante processo di interpretazione. E che sia così è attestato dalle soluzioni avanzate dalla dottrina per dar ragione di quell'articolo, diverse e contrastanti fra di loro, e alle quali, sovente, non ha giovato il tentativo di riportare quel caso particolare sotto la regola generale dell'art. 42 terzo comma c.p., che aspetta, essa, ausilio dall'esame delle ipotesi concrete del sistema, più di quanto sia in grado di offrirne.

La soluzione del quesito varrà tanto per l'art. 57 n. 1 c.p., quanto per l'articolo della legge sulla stampa 8 febbraio 1948, n. 47, il quale, pur limitandosi ad affermare (alla stessa guisa dell'art. 1 della legge 3 dicembre 1925, n. 2307) che «ogni periodico deve avere un direttore responsabile», senza specificare ulteriormente la natura e la estensione del concetto di responsabilità del direttore di un periodico, con la menzione della formula «direttore responsabile», si ricollega alla regolamentazione giuridico-penale che di questa figura esibisce appunto l'art. 57 n. 1 del c.p. Con che si respinge la eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato in limine litis, invocante la limitazione della questione di legittimità costituzionale all'art. 57 n. 1.

Nello svolgimento della legislazione sulla stampa rappresenta un momento di particolare rilievo quello nel quale il legislatore sostituì alla figura del gerente quella del direttore responsabile (art. 1, primo comma della legge 31 dicembre 1925, n. 2307). È vero che rimaneva immutato il sistema creato, ora è più di un secolo, dal Regio Editto 26 marzo 1848, numero 695, in base al quale (art. 47, 2° comma), il gerente era considerato come «complice dei delitti e della contravvenzioni commessi con pubblicazioni fatte nel suo giornale» ma è altrettanto vero che la responsabilità (quale essa fosse), veniva non più a carico del gerente — una figura estranea al periodico sulla quale si esercitò nel passato una facile ironia — ma a carico di chi del periodico è in effetti la guida e l'ispiratore.

Anche se non si può accogliere completamente la tesi, sulla quale ha insistito l'Avvocatura dello Stato, della natura particolare e del carattere complesso dell'impresa giornalistica, ricondotta ad unità dal direttore, per fondarsi sopra l'altra del carattere personale della responsabilità di costui — non pare dubbio, che porre al posto di una persona del tutto estranea alla vita della azienda, comodo riparo di una attività sottratta in tal guisa ad ogni responsabilità di fronte a terzi, una persona di particolare esperienza e capacità professionali, fornita di poteri pressochè illimitati, e, per quello che attiene alla pubblicazione di notizie, interpretazioni e commenti, sottratta ad ogni altro controllo, significava aver trasformato sostanzialmente il sistema dell'editto del 1948 e di avere escluso (ammesso che ciò fosse da ritenere pacifico per il periodo precedente), che si potesse vedere consacrato nell'art. 1 della legge citata del 1925 un caso di responsabilità per fatto altrui. Sicchè, considerato alla luce di questo svolgimento storico, la espressione «per ciò solo» che compare nell'art. 57 n. 1 del c.p. e che ha dato tanto da fare agli interpreti, non ha inteso se non a sottolineare il distacco dal sistema dell'Editto Albertino e dalla figura che vi compare del gerente, complice necessario dell'au-

tore del reato commesso a mezzo della stampa. Si volle dire che la responsabilità del direttore si fonda sulla circostanza, propria di lui, di non avere osservato gli obblighi di vigilanza e di controllo ai quali egli è tenuto per il fatto di essere direttore, obblighi che non è necessario rintracciare puntualmente espressi in un precetto legislativo, ma che ben possono desumersi dal sistema, come in questo caso del direttore del giornale: una figura della quale sono certi i lineamenti e quindi i diritti e i doveri.

La conseguenza è che non esiste contrasto tra l'articolo 57, n. 1 c.p. e l'art. 27 della Costituzione.

Non pare dubbio alla Corte che quest'ultimo articolo consacri il principio, acquisto certo di un secolare svolgimento, che non si risponde se non per fatto proprio. Ma appunto il direttore del periodico risponde per fatto proprio, per lo meno perchè tra la sua omissione e l'evento c'è un nesso di causalità materiale, al quale si accompagna sempre un certo nesso psichico (art. 40 c.p.) sufficiente, come è opinione non contrastata, a conferire alla responsabilità il connotato della personalità.

Nè, inoltre, l'art. 57 così interpretato, vieta che la responsabilità del direttore del giornale venga meno tutte le volte in cui il caso fortuito o la forza maggiore, il costringimento fisico o l'errore invincibile (artt. 45, 46 e 48 c.p.) vietino di affermare che l'omissione sia cosciente e volontaria (art. 42 c.p. 1° comma), nessuna ragione imponendo che questi principii generali e di rigorosa osservanza trovino in questo caso sbarrato l'ingresso alla loro puntuale applicazione.

D'altra parte, se l'art. 57, n. 1, considerato in se e per se, consente di giungere alla persuasione che la responsabilità, che vi è raffigurata, non è per fatto altrui (che è quanto basta ai fini del presente giudizio), un'autorevole giurisprudenza della Corte di cassazione ha affermato che la responsabilità del direttore di un periodico è fondata sulla colpa, ed ha giustificato per tale via la compatibilità dell'articolo 57, n. 1 col dettato della norma costituzionale.

Certamente, che una giurisprudenza siffatta si sia costituita tanto che si possa ormai dire dominante, è una circostanza della quale non può negarsi l'importanza. La Corte pur ritenendo di potere e di dovere interpretare con autonomia di giudizio e di orientamenti e la norma costituzionale che si assume violata e la norma ordinaria che si accusi di violazione, non può non tenere il debito conto di una costante interpretazione giurisprudenziale che conferisce al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica, se è vero, come è vero che le norme sono non quali appaiono proposte in astratto, ma quali sono applicate nella quotidiana opera del giudice, intesa a renderle concrete ed efficaci.

Tuttavia la Corte non può non rilevare le difficoltà che il testo dell'art. 57, n. 1 offre ad una interpretazione di questa sorte, pur tanto aderente alla realtà delle cose; nella qualità della pena che è di un reato doloso irrogata al reo di un reato colposo, anche se è da ritenere che ciò non trasformi il titolo della relativa responsabilità: residuo storico della vecchia figura del complice necessario, prevista dall'Editto Albertino. Il che, del resto, è confermato dalla necessità generalmente avvertita (come fanno fede ripetute proposte di riforma) di

dare ad una materia, che la realtà configura in termini non equivoci, una corrispondente formulazione legislativa: della quale necessità anche la Corte sente di doversi rendere interprete.

#### NOTA

### IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA RESPONSABILITÀ PERSONALE E LA RESPONSABILITÀ DEL DIRETTORE DI GIORNALE PERIODICO

SOMMARIO. — Premessa — La sentenza 23 giugno 1956 n. 3 della Corte Costituzionale e il problema della riforma degli artt. 57, 58 C. p. — 1. Il problema dottrinario della responsabilità del direttore di giornale come responsabilità per fatto proprio. — 2. Il concetto di responsabilità personale (art. 27 Cost.). — 3. La qualificazione della responsabilità penale personale. — 4. L'articolo 42 C. p. comma 3° e il c.d. problema della responsabilità oggettiva. — 5. Non è tale la responsabilità ipotizzata dall'art. 57 C. p. che configura un reato commissivo mediante omissione, (precedenti legislativi, dall'Editto sulla Stampa, al R.D. 15 luglio 1923 n. 3288)... — 6. o un fatto proprio del direttore come coautore della pubblicazione. — 7. I sistemi delle legislazioni straniere. — 8. La sentenza della Corte Costituzionale nella sua essenza decisoria, il progetto ministeriale e l'esigenza di una chiarificazione.

#### PREMESSA

La sentenza della Corte Costituzionale, (1) che ha affermato il principio della legittimità costituzionale dell'art. 57 comma 1° C. P., è il meditato e solenne riconoscimento — per quanto in forma sobria e schematica — in ordine alla correttezza giuridica della non agevole costruzione dottrinarica, che la difesa dello Stato aveva sostenuto, in armonia con i supremi fini di conservazione dell'ordine sociale. Sono state annunciate revisioni in sede legislativa e sono state cercate interpretazioni della suddetta sentenza nel senso che una rielaborazione della norma penale sia stata auspicata dalla Corte Costituzionale. È vero che questa ha formulato l'auspicio di una più chiara redazione della norma stessa e quello di una innovazione limitata alla graduazione della pena, per le diverse ipotesi di dolo o colpa; ma siffatto auspicio non toccava, minimamente, il precetto fondamentale, difeso dall'Avvocatura dello Stato come palladio di tutte le altre libertà che il direttore, avendo l'obbligo giuridico di controllare tutto quanto si pubblica sul periodico, salvo i casi di fortuito o di forza maggiore, è personalmente responsabile della pubblicazione, a titolo di dolo, secondo i principi comuni, o, a titolo di colpa, in ogni altro caso, prescindendo dalla prova della negligenza, della imprudenza o della imperizia nonchè dell'inosservanza di leggi, regolamenti ecc. (art. 43 c. p.); prova che, per il particolare rigore impresso alla norma in esame, è ravvisata nel fatto stesso della pubblicazione incriminata (tesi della responsabilità «in causa» quale sarà ricordata più avanti).

(1) Che viene pubblicata, integralmente, in questo numero, p. 167.

La tesi che sussista, nella sentenza, una raccomandazione della Corte, nel senso che la norma debba, bensì sancire la responsabilità del direttore, per colpa o per dolo, ma attraverso un comune precetto punitivo della omissione del necessario controllo, sembra contraddire il corretto profilo tecnico giuridico del problema e mira a svuotare la norma dell'art. 57 c. p., non già a chiarirla.

La Corte ha, infatti, integralmente accolto la interpretazione sostenuta dalla difesa della Presidenza del Consiglio, le cui principali argomentazioni, vengono, di seguito, ricapitolate.

1. Tratterò, anzitutto del concetto di responsabilità personale, indi, del problema se il rapporto di causalità materiale, presupposto di detta responsabilità, debba necessariamente essere congiunto al rapporto di causalità psichica; esaminerò poi l'art. 42, comma 3° c. p. e il problema della responsabilità oggettiva; se esso si ponga, come tale, in contrasto con l'art. 27 della Costituzione. In secondo luogo, dato per ammesso che l'art. 42, comma 3°, ipotizzi una responsabilità senza colpa, esaminerò se a detta norma, o a detto principio sia ricollegabile la disposizione dell'art. 57 comma 1 c. p. ovvero se questa non ipotizzi, invece, un caso di responsabilità per colpa, un caso di reato commissivo mediante omissione.

In subordine, tratterò del terzo punto, se, cioè, indipendentemente dalla suddetta configurazione, al direttore di giornale non sia da ascrivere una responsabilità per fatto proprio, in quanto autore o coautore necessario di quell'opera collettiva che è un giornale quotidiano.

Infine concluderò sullo stato della legislazione in materia, negli altri Paesi e con brevi cenni sui progetti di riforma della norma penale, presentati in questi anni, prima e dopo la sentenza della Corte.

2. Troppo triste sarebbe ricordare perchè il legislatore costituente sentì la necessità di dire agli italiani, con l'art. 27 della Costituzione, che la responsabilità penale non può essere se non personale, ossia per fatto proprio; da che, oramai da sette secoli, era entrato nella nostra cultura, e nella nostra coscienza civile quel supremo principio.

Da quando cioè, scoperta, secondo la favola medioevale, ad Amalfi l'edizione dei digesti che corre sotto il nome di Florentina o « littera Pisana » lo studio Bolognese, con le scuole di Irnerio e di Accursio, aveva richiamato in vita i valori del diritto romano, sì che Dante poteva dire, nel canto di Ugolino: « *che se il conte Ugolino aveva voce — di aver tradito te della castella, — non doversi i figliuovi porre a tal croce, — innocenti facea l'età novella* ».

Laddove, per « età novella » non è da intendere, come ha ritenuto qualche commentatore, età giovanile, sibbene, come altri ha notato, la corrente dei tempi nuovi ravvivata, appunto, dalla luce dello studio Bolognese, che non tollerava più, che i figli scontassero le colpe dei padri. E se il legislatore costituente dovette inserire nella Carta Costituzionale un principio di così elementare giustizia, ciò fu dovuto alla esigenza di dare un

solenne monito alle generazioni venture, a cagione della esperienza di un recente passato, che aveva richiamato in vita il sistema del diritto barbarico superato da sette secoli, della faida o quello primitivo della responsabilità per fatto del clan, della gens, della tribù o degli antenati. Questo il fondamento e il senso della norma (2) come ha notato uno degli eminenti giuristi della Corte Costituzionale (3) che ha, appunto, osservato come, con l'art. 27, siasi voluto ripudiare il sistema della responsabilità per appartenenza al gruppo gentilizio, o per colpe dei padri, che — ripetesi — era riaffiorato in un regime cessato e che, pur troppo, riaffiora, ancora, in talune manifestazioni del tempo nostro.

3. Pervenuti, così, a fissare il concetto posto dalla Costituente alla base dell'art. 27, ossia il principio della responsabilità penale per fatto proprio; poichè questa responsabilità involge necessariamente il problema circa il *nesso di causalità*, occorre esaminare se la norma costituzionale contenga anche un principio vincolante in ordine alla qualificazione di detto nesso di causalità, nel senso che la personalità della responsabilità postuli oltre che il nesso di causalità materiale, anche, e necessariamente, quello di causalità psichica.

Il problema si chiarisce con riferimento alla distinzione tra imputabilità e responsabilità.

Imputabilità è, invero, il complesso delle condizioni fisiche e psichiche poste dalla legge affinché un soggetto possa essere ritenuto causa efficiente della violazione di precetti penali *relazione fra fatto ed autore*.

Responsabilità è il carico delle conseguenze penali che viene fatto alla persona, per effetto dell'accertamento della sua imputabilità *relazione fra autore del fatto e lo Stato* (4).

Senonchè a dimostrare che il costituente non ha affatto determinato a quale tipo di rapporto di causalità (imputabilità) debba ricollegarsi la responsabilità personale, basterà accennare al grave problema cui siffatta ricerca si ricollega.

È nota la varietà di dottrine relative al fondamento della imputabilità penale; se sia, in tal caso, rispondente ad esigenze di giustizia affermare la sufficienza del nesso di causalità materiale, ovvero occorra, necessariamente, anche quello di causalità psichica; e, qui, sono divise le note correnti del determinismo e della scuola classica, sul problema se sia configurabile un rapporto di

2) Cfr. *Atti 1° Sotto commissioni* pagg. 79 segg., in *Atti Cost.*, pag. 2877. Per una ricerca della volontà dei costituenti, in ordine alla portata dell'art. 27, comma 1° Cost., nel senso che esso escluda ogni ipotesi di responsabilità penale *per fatto altrui*, cfr. VASSALLI, *Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 57 n. 1, C. p.*, in *Giurisprudenza Costituzionale* 1956, pp. 220, 221.

(3) BATTAGLINI E., *L'art. 27 della Costituzione e l'articolo 57 n. 1 C. p. in Giust. Pen.* 1948, II, 316. Nello stesso senso cfr. *Cass. Pen.* 26 ottobre 1951 in *Giustizia Pen.* 1952, II, 200. Cfr. anche MANZINI, *Trattato del dir. pen.* 1948, I, n. 247.

(4) MANZINI, *Trattato del dir. pen.* 1948, I, 627.

(5) Roeder, *Willensfreiheit und Strafrecht*, Leipzig Wien, 1932.



causalità materiale, che non sia congiunto, almeno, ad una componente di causalità psichica; ovvero se sia configurabile causalità materiale pura.

Il problema è assai grave e di solito — nel suo primo aspetto — poco studiato dai giuristi appartenendo piuttosto, alla ricerca metagiuridica.

Ricordo, tuttavia, pregevoli studi della scuola tedesca, e, in particolare, *Willensfreiheit und Strafrecht*, del Roeder, dove si ricercano i rapporti fra la c. d. *Kausalitäts Gesetz* e il problema della volontà (5).

Problema che, nel diritto privato, è stato risolto nel senso della separabilità fra colpa (Schuld) e responsabilità (Haftung). La teoria, che fu elaborata dal Brinz (6) aveva, però, esempi nel diritto romano (nei precedenti nel « nexum » ossia: *praedes, sponsor, vindex*) nei quali erano visibili e scomposti i due elementi della obbligazione che poi, nella fase più evoluta di quel diritto (7) e nei moderni ordinamenti si presentano unificati, salvo che in taluni casi (come nell'obbligazione naturale e nel beneficio d'inventario) (8).

Ma nel diritto penale il problema si pone diversamente e presenta almeno quattro soluzioni:

a) Secondo una tesi, la proposizione *antece-dens consequens* si esaurisce, nell'ambito del sistema di Democrito, in una legge atomistica e meccanica (sistema ripreso, in epoca moderna, dallo Hume e dalla scuola degli empiristi inglesi); su tale proposizione riposano le premesse della scuola positiva del diritto penale;

b) il nesso di causalità materiale, è, secondo altri, necessariamente dominato dalla causalità psichica. Ma questa dottrina, che si fonda sul principio della « creazione » dell'evento a mezzo della volontà (9) e involge il problema del libero arbitrio, è propugnata dalla scuola classica e contrastata dalla scuola positiva (10).

Il codice del 1930 fu un compromesso fra queste due correnti. Nè può ritenersi che il legislatore costituenti abbia — senza enunciarlo esplicitamente — accolta una delle due opposte tesi.

(6) BRINZ: *Der Begriff obligatio*, in *Zeitschr. f. d. priv. u. öff. Recht*, I, 1874, p. 11 segg.; *Obligatio und Haftung* in *Arch. für civ. Praxis* LXX, 1886, p. 371 segg.

Per una completa esposizione delle varie dottrine nonché delle varie applicazioni della accennata distinzione, cfr. GANGI, *Scritti giuridici vari*, 1933, I, 3, 109, 301; PACCHIONI: *Delle obbligazioni in generale* 1935, 9; MESSINEO *Manuale*, 8° ed. II, 2. P. 11; DE RUGGIERO, *Ist. di dir. civ.* 1937, III, p. 14 segg.; DE RUGGIERO-MAROI, *Ist. di dir. priv.* 1952, II, p. 5 (nota 1); in particolare, per il problema della c. d. responsabilità oggettiva o senza colpa nel diritto civile; cfr. COVIELLO, *La responsabilità senza colpa* (Riv. it. sc. giur. XXIII, 1897, p. 188); BIBBERFELD, *Die Haftungen ohne Vherschulden*, Berlin-Wien, 1933; per il problema nella dogmatica del diritto tributario, cfr. HENSEL *Steuerrecht* — p. 11; PUGLIESE, *I soggetti passivi dell'obbligazione tributaria nel dir. it.* in *Riv. It. sc. econ.* 1939, 337; ALLORIO, *Diritto processuale tributario* 1953 p. 195; GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, 1953, pp. 100, 101, nota 27.

(7) ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto romano* 1952, pp. 286, 287; cfr. però, BONFANTE, *Scritti giuridici*, III p. 80 segg.

(8) DE RUGGIERO, *Ist. cit.* III, p. 12.

(9) Per la dottrina tedesca cfr. WUNDT, *Ethik* II, Stuttgart, 1903, p. 72 segg.

(10) Cfr. una ricapitolazione di detta teoria, in ROEDER, *Willensfreiheit und Strafrecht*, Leipzig-Wien, 1932, 85.

c) il fondamento della imputabilità penale prescinde per altri, ancora, dal rapporto di causalità poiché questo suppone risolto il gravissimo interrogativo circa la possibilità di distinzione fra fondamento logico e fondamento reale della responsabilità dell'evento;

d) da ultimo, sono sorte nuovissime teorie: quella dei « grandi numeri » la c. d. teoria quantistica « quantentheorie » (11) ecc. secondo le quali, al limite, il principio di determinismo assoluto, e quindi di causalità materiale, che presiede alla esperienza fisica, non ha carattere di necessità: e pertanto apparisce configurabile una non puntuale coincidenza fra effetto e causa, e addirittura una causa senza effetto o un effetto senza causa. La meccanica quantistica interpreta — in un certo ambiente sperimentale — le leggi della fisica classica come leggi statistiche che consentono la comprensione dell'insieme dei fenomeni, ma non possono dare ragione sufficiente del caso singolo.

Da questa disamina è dato agevolmente comprendere che la causalità materiale — per sé stessa compromessa nella più recente speculazione scientifica — può concettualmente essere disgiunta da quella psichica e che la scelta del sistema, da porre a fondamento della imputabilità e quindi della responsabilità penale, è questione di politica criminale. Ma, il legislatore costituente non può aver voluto, in questione siffatta — per sé, aperta all'evoluzione, per mutare di tempi e di conoscenze, nei campi della tecnica e della stessa ricerca del pensiero filosofico — vincolare il legislatore futuro (12).

4. Si pone, ora, il problema se l'art. 42 c.p., comma 3°, nella cui previsione generale si vuol far rientrare, dai sostenitori della tesi opposta, anche l'art. 57 c.p., rappresenti una eccezione o non al principio della responsabilità per nesso psichico, sancito dall'art. 42 comma 1° e 2°, ossia come conseguenza di azioni od omissioni poste con coscienza e volontà (dolo, preterintenzione o colpa).

Si dice che questa interpretazione sia sorretta dall'espressione « altrimenti », di cui al predetto comma 3°. Va detto subito che, quand'anche si dovesse ritenere che, in realtà l'art. 42, comma 3° c.p., preveda ipotesi di responsabilità oggettiva, si tratterebbe pur sempre di responsabilità per fatto proprio, collegata dal mero nesso di causalità materiale e, come tale perfettamente compatibile con l'art. 27 della Costituzione, nel suo significato dianzi esposto (13).

(11) Tale teoria risale all'opera del PLANCK, *Das Weltbild der neuen Physik*, Leipzig 1929 p. 43. Essa muove una profonda critica alla c. d. legge di causalità. Nei suoi ulteriori sviluppi, si ricollega alla teoria della relatività, alle scienze atomiche (cfr. ROEDER, *op. cit.* p. 92 segg.) ed alla fisica nucleare.

(12) Che l'art. 27 comma 1 Cost. ricomprenda, nel concetto di responsabilità per fatto proprio, anche ogni ipotesi di responsabilità senza colpa è amme so dal VASSALLI, *Sulla illegittimità. ecc. cit.* pp. 221, 222.

(13) Al principio costituzionale non si oppone lo c. d. teoria della responsabilità obiettiva, sia nella più lata interpretazione che ricollega questo tipo di responsabilità — in ogni caso — ad un nesso di causalità psichica riferibile alla volontà nella « causa » (la locuzione « altri-

Ma non è così.

La dottrina al riguardo ha analiticamente esaminato tutti i casi ricollegabili alla norma anzidetta, escludendo uno per uno che sia prevista una responsabilità per fatto altrui e senza colpa (14). Né a vulnerare tale interpretazione vale l'epigrafe dell'art. 42, che testualmente parla di responsabilità oggettiva — poichè è ben noto che le epigrafi — anche se sono opera legislativa, come le rubriche di singoli articoli — non fanno parte proprio del precetto normativo, e possono talora

menti» dell'art. 42 C. p. comma 3°, significherebbe colpa lievissima, secondo G. BATTAGLINI, *Il problema della responsabilità oggettiva nel diritto penale*, in *Foro it.* 1936 IV, 31 e in *Riv. Pen.* 1936 p. 8, o rappresentabilità dell'evento, secondo CAVALLO, *La responsabilità obiettiva*, 1937, p. 496; sia nella interpretazione più rigorosa, che esclude, in talune fattispecie, un pur tenue filo di causalità psichica (E. BATTAGLINI, *L'art. 27 della Costituzione cit.*; BETTIOL: *Diritto Penale*, P. G. 1945, 307), ma non nega la consequenzialità dell'evento rispetto ad una azione di omissione.

Sicché agli effetti della compatibilità dell'art. 57 C. P. con l'art. 27 Cost., si trovano sullo stesso piano: responsabilità per colpa ritenuta nell'art. 57, 1° comma C. p. da CARNELUTTI, *Teoria generale del reato*, p. 35; ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, 1949, p. 211; DELL'ITALIA, *Il fatto nella t.g. del reato*, 1930, 156; BETTIOL, op. cit., p. 308; PANNAIN, *Manuale di diritto penale*, 1942, 332) e responsabilità oggettiva (MANZINI, *Trattato I*, 604; II, 482; SALTIELLI-DI FALCO, *Commento t. p. del nuovo c. p.*, 1931, I, 351).

Contrapposizione sorgerebbe, invece, con la c. d. responsabilità anomala o legale (E. BATTAGLINI, op. cit.; SABATINI, *Istituzioni di diritto penale*, P. G. I, 1946; FROSALLI, *I reati commessi per mezzo della stampa*, in *Giust. pen.* 1936, II, 193), se non fosse dimostrato che questa non trova riscontro nella norma.

(14) Così per il reato di stampa, nonché per i delitti qualificati *in peius* dal sopravvenuto evento (circostanze del reato o per le condizioni oggettive di punibilità: articolo 44 c. p.), cfr. G. BATTAGLINI, nello studio cit. a nota precedente.

Parte della dottrina (INGRASCÈ: *Natura e limiti della responsabilità penale del direttore di stampa periodica* (Art. 57 n. 1 c.p.) *Arch. Ric. Giur.* 1954, 696; ANTOLISEI, *Manuale di Diritto Penale*, 1949, p. 211; PANNAIN, *Manuale di Diritto Penale* 1950, p. 355; SANTORO: *Le circostanze del reato*, 1952, p. 237), ricollega la responsabilità del direttore alla fattispecie del reato omissivo (c. d. reato commissivo mediante omissione) per avere il direttore omissivo di impedire ad una causa in atto di produrre l'effetto. Dottrina e giurisprudenza hanno ammesso, peraltro, l'invocabilità, pur nei casi dell'articolo 57 cit., della norma generale di non punibilità sancita, per il fortuito o la forza maggiore, dall'articolo 45 c.p.

Il che costituisce riprova che alla base del precetto dell'art. 57 cit. sta una responsabilità per colpa. In tal senso (esplicitamente) è la teoria del NUVOLONE, *Reati di stampa* 1951 e segg. e *Le Leggi penali*, p. 32 sotto il profilo del nesso psichico, in dipendenza della condotta della impresa.

Nel senso della legittimità costituzionale cfr. tuttavia BARILE PRADIERI, *L'efficacia abrogante delle norme della Costituzione*, in *Commentario Calamandrei-Finzi*, I, pagina 82, nel senso che l'art. 27 Cost. non ha toccato il sistema precedente; ONDEI, *la Costituzione e la responsabilità per i reati commessi a mezzo della stampa*, in nota adesiva a Trib. Roma 19 gennaio 1948, *Foro Pad.* 1948, IV, 39; ONDEI, *Un accusato innocente: l'art. 27 della Costituzione*, in *Foro Pad.* 1945, IV, 121. PERONACI, *La nuova Costituzione come fonte diretta di norme penali*, *Arch. pen.* 1948, 362; ZACCONTE, *Appunto in tema di responsabilità del direttore del periodico*, in *Riv. Pen.* 1954, II, 127.

essere ingannevoli (15). Nel lavori preparatori del c.p. si faceva — è vero — chiaro riferimento al principio della responsabilità oggettiva, anzi, anomala (16). È, del pari, troppo noto che i lavori preparatori conservano bensì un alto valore di fonte dell'interpretazione, e ad essi è necessario risalire, sempre, quando la formulazione esteriore della norma non vulneri i principi generali dell'ordinamento giuridico e conservi, quindi, la sua efficacia normativa (17).

Nel caso, detti «Lavori» — sulla base della generale tendenza propria del cessato regime — giustificano la disposizione del comma 3° dell'art. 42 come eccezione al principio generale della responsabilità per nesso di causalità psichica, ricollegandola al principio di autorità.

Ma la norma va esaminata in sé (18).

Così, fin dal tempo del cessato regime, essa fu — in dottrina — ritenuta, perfettamente, compatibile con il principio generale della responsabilità psichica, nel senso che l'aver posto «altrimenti» a carico dell'agente la conseguenza del fatto rappresentasse l'applicazione del principio di colpa, anche lievissima (19). A maggior ragione, ciò è possibile oggi, in virtù di quel metodo di interpre-

(15) Per la questione generale della c.d. «intitolazione», si veda il fondamentale studio di CRISAFULLI, in *Stato e Diritto*, 1941, p. 453 segg.; cfr. DE RUGGIERO-MAROI. *Ist. di dir. priv. cit.* 1952, I, p. 48 nota I. In particolare per la materia, penale, [cfr. «Relazione al Re<sup>o</sup> sul c.p. n. 6 e, in dottrina, MANZINI, *Diritto Penale It.* 1948, I, 293, 294, che cita talune ipotesi di «rubriche» non appropriate.

(16) Il Guardasigilli riteneva «la responsabilità in materia di stampa» come «eccezionale», «senza colpa», ex lege (Lavori preparatori 10, par. 2, pagg. 196, 197). Più vivacemente si ribadivano tali concetti nella relazione al progetto definitivo (11, n. 71) che trovò seguito nella dottrina dominante.

(17) Cfr. in arg. le magistrali sintetiche osservazioni del DE RUGGIERO; *Ist. di dir. civ.*, cit. I, p. 32, cfr. anche BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano* 1955, I, 86 nota.

(18) In particolare, l'art. 42, comma 3°, e l'art. 57 1° comma C. p. non erano scaturite — nella loro struttura — dalla tendenza totalitaristica. L'art. 42 C. p., rispetto al corrispondente art. 45 del Codice Zanardelli, e l'art. 57 c.p. fondato sull'art. 1 legge 31 dicembre 1825, n. 2307, rispetto all'art. 47 dell'Editto della Stampa 26 marzo 1948, n. 695, non avevano affatto capovolto i principi statuari.

In effetti le norme dei due codici erano simili, nella sostanza, e la sostituzione del direttore al gerente responsabile, aveva non, già, creato una responsabilità particolare, ma, se mai, trasferita detta responsabilità da un soggetto estraneo, in capo al titolare della direzione; risultato di una sempre più attenta aderenza del legislatore alle esigenze della riconosciuta rilevanza dell'impresa nell'ordinamento giuridico ed alla corrispondente estensione di più moderni ed evoluti criteri di responsabilità dell'organizzatore.

Sicché, quella che appariva, agli albori del secolo, una responsabilità oggettiva tipica del rischio padronale (e che tralaticamente veniva ripetuta nelle relazioni citate) andava ricollegata alla anzidetta riconoscibile responsabilità del direttore, sia per la moltiplicazione degli strumenti di controllo, sia per la diffusione dei sistemi di organizzazione del lavoro.

Conquiste, queste, della scuola del diritto e dell'evoluzione spontanea degli ordinamenti.

(19) Cfr. in tal senso, anche, VASSALLI, *Sulla illegittimità ecc. cit.* p. 228; v. altresì la dottrina citata, supra, nota 7.

tazione indicato da Fadda e Bensa, in una Nota al Windscheid, che consente di conservare la norma, pur sorta per una *ocasio* e con una *ratio* superate, e di ricollegarla a principi nuovi od a nuove esigenze sociali, quando la formulazione estrinseca non lo impedisca (20).

Tale questione, che si prospettava come problema di legittimità costituzionale di più vasta portata, fu superata dalla Corte Costituzionale, osservandosi che la norma generale dell'art. 42, comma 3° c.p. « aspetta, essa, ausilio dallo esame delle ipotesi concrete del sistema — più di quanto sia in grado di offrirne ». Siffatta statuizione appare ispirata a profondo senso di saggezza e di responsabilità. Essa costituisce, senza dubbio, un criterio metodologico di alto pregio per il Giudice della Costituzione, dal quale si attendono più che soluzioni di tipo meramente induttivo, interpretazioni soprattutto ponderate.

5. Ma se pur fosse vero che l'art. 42, comma 3°, riguardasse ipotesi eccezionali di responsabilità oggettiva, non per questo sarebbe dato di ricollegare, ricondurre, ricomprendere, sotto quella norma derogativa del principio generale dell'articolo 42, comma 1° e 2°, l'art. 57 c.p.

Nulla autorizza siffatta interpretazione; non (e per quanto possa valere) la epigrafe della norma, nella quale non si vede ripetuto il riferimento a responsabilità oggettiva, non la sua formulazione, dove il « perciò solo » è stato spiegato, in dottrina, con il criterio della responsabilità per colpa anche lievissima (21), e, sulla sentenza annotata, con il significato di « distacco » dal sistema Albertino del « gerente »; non il carattere eccezionale del precetto, rispetto all'art. 40, 1° comma e all'art. 42, 1°, 2° comma c.p.; e, infine, neppure, la pretesa configurazione, nel precetto stesso, di una presunzione di responsabilità così intensa da violare il principio costituzionale, almeno, sotto il profilo della prova (22).

Trattasi — invece — di un reato commissivo mediante omissione, giusta il principio dell'ultimo comma dell'art. 40 c.p. per *violazione di obblighi positivamente imposti dal legislatore*, e il cui fondamento è la colpa del direttore del periodico — come ne fa fede la stessa evoluzione storica dell'istituto — che risponde di un fatto-reato autonomo, diverso da quello dell'autore della pubblicazione, anche se identica sia l'intensità della pena (23).

(20) FADDA e BENSA, in *Windscheid, Pandette*, Nota, Vol. I, pag. 113, p. 1.

(21) Cfr. G. BATTAGLINI, *Il problema della responsabilità oggettiva*, ecc. cit.

(22) Queste ultime sono le più serie proposizioni, finora, enunciate sulla delicata questione: cfr. VASSALLI, *Sulla illegittimità costituzionale*, ecc. p. 228.

(23) Appare, così, eliminato il primo degli argomenti addotti dal VASSALLI (cfr. nota precedente), che si fonda su un artificioso dilemma: se la responsabilità prevista dall'art. 42, comma 3° c. p. abbracci o non tutti i casi di responsabilità oggettiva, ad es. anche le condizioni di punibilità. Ma l'art. 42 comma 3°, non lascia residui e non ne lascia perchè a suo fondamento c'è sempre la responsabilità psichica: v. supra nota 8, ricollegabile ad una condotta e non ad una statica posizione del soggetto.

Ogni libertà, costituzionalmente garantita, non si concepisce se non in relazione alla libertà di altri soggetti, se non limitata da diritti o da poteri.

Perciò, con lo Statuto Albertino si enunciava il principio della libertà di stampa (24), ma si annunciava che una legge ne avrebbe represso gli abusi. Questa legge, di pari data 26 marzo 1948, fu l'Editto con il quale, fra le due vie della libertà di stampa: diritto comune e diritto speciale, si sceglieva il primo sistema, ma con un temperamento, imposto dalla necessità di infrenare il dilagare di quello che fu chiamato quarto potere (25).

E si era in una piccola ordinata società del secolo scorso.

Tale limitazione fu l'istituto del cosiddetto gerente responsabile (26). Ma esso fece una cattiva

(24) Cfr. in arg. TOMMASONE: *Attività di prevenzione e attività di repressione in materia di stampa* in *Riv. di dir. pubbl.* 1925, I p. 5.

(25) Scriveva il CLAVARINO (in *Legge sulla stampa « Raccolta delle leggi speciali »* a cura di E. PACIFICI MAZZONI, 1880, 108: « Di questo editto sulla stampa alla tra cosa non è nota se non che questa, che fu principio palmente opera dell'illustre Federico Sclopis, il quale pure prendendo a modello le leggi francesi, seppe distaccarsi nei punti ove esse si informavano a concetti eccessivamente severi, ed attenersi invece scrupolosamente a quei principi di vera libertà, nei quali alcune delle prime leggi del Piemonte costituzionale vanno a buon diritto superbe. Suo merito principale è, come fu detto esattamente, d'essere una legge leale e generosa, scevra di reticenze, di paure, di inganni « più o meno orpelli, di falsa libertà e di falsa giustizia ».

Gli scrittori del tempo sottolineavano con particolare cura il primo, dei temi accennati nel paragrafo precedente, ricollegandosi alla « Premessa » dell'Editto:

« Colle quali si abbia da tenere nei nostri Stati l'esercizio di quella libertà. E mentre si è per noi inteso che la presente legge ritraesse in ogni sua parte dei sovraesposti principii, abbiano voluto che il sistema di repressione in essa contenuto si conformasse quanto più possibile alle disposizioni del vigente nostro Codice penale, evitando così la non necessaria deviazione dalla legge comune, e che, nel modo di amministrare la giustizia sui reati di stampa, entrasse l'elemento essenziale dell'opinione pubblica saggiamente rappresentata ».

Tale proposizione si preoccupava di porre in rilievo il Pisanelli, nella nota Relazione al Luogotenente Farini, in occasione della estensione dell'Editto alle provincie napoletane.

(26) Commentando l'istituto del « gerente responsabile » (art. 37) il Clavarino osservava:

« Il che significa che il legislatore non potendo applicare alla stampa periodica tutta intera la teoria della complicità, ne recedette solo in parte, e per ciò che riteneva strettamente indispensabile ».

« E la deviazione dalle regole comuni è questa che, restringendo in sé il gerente la personalità del giornale. non si deve indagare se egli abbia con dolo o con colpa operato, ma per finzione di legge si debbono ritenere tali condizioni come accertate, ed egli deve rispondere sempre ancorchè vi sia autore sottoscritto o altrimenti palese. Il legislatore ha voluto insomma, non restringere, ma allargare la generale dottrina della complicità, estendendo l'azione penale anche contro un uomo che forse non prese parte effettiva al reato ».

« Della qual cosa è chiarissima la ragione, poichè la stampa periodica, attesa la sua azione continuata a brevi intervalli e la sua grande diffusione presso tutte le classi anche le meno educate ed illuminate della società, sarebbe come afferma il Siotto Pintor (Lettera che spiega il significato della sentenza 7 aprile 1869 della Cass. di Torino « *Annali Giurispr.* » 1869, p. I, sez. II, 42) tormento incompensabile e senza rimedio per chi fosse oltraggiato quando, a impetrare soddisfazione ed a rivendicare la offesa sua fama dovesse far la prova

prova — com'è noto — perchè il gerente divenne il soggetto responsabile dei fatti altrui, vero « capro espiatorio ».

Eppure, tale non era lo spirito della legge, anche se essa non poneva, a carico del gerente, obblighi precisi (27).

Numerosi furono i progetti legislativi per disciplinare la materia. Vanno ricordati il progetto Crispi, che avrebbe voluto, liberalmente, escludere la responsabilità del gerente del quale non fosse stata accertata la responsabilità. Ma non fu approvato (28). E va ricordato, per contro il progetto Bonacci (29) che prevedeva la trasforma-

dell'autore, o dei complici di un articolo di giornale, contenente ingiuria o diffamazione ».

L'Editto aveva accolto, giustamente, il sistema della disciplina secondo il diritto comune, adottando, come regola, la repressione, ricorrendo altresì al sistema preventivo (seguito, anche, per altre libertà, in via singolare), nei limiti imposti dal pubblico interesse e con modalità che non fossero di ostacolo alla libera formazione, alla stampa e alla diffusione degli scritti.

Proprio in relazione a questi imperativi, secondo la più lata dottrina del tempo, si ritenevano soddisfacenti — a garantire la società dalle più gravi lesioni — le cautele determinate per « accertare; nel caso di reato, l'autore del medesimo, e le prove relative... come, per le pubblicazioni periodiche, il render noto alla pubblica autorità la persona che, per legge, si dichiara responsabile dei reati per mezzo della stampa commessi, la sottoscrizione della prima copia, e la consegna di essa ecc. » (Ugo, *Stampa - Diritto di*, in *Dig. It.*, n. 59, PUGLIA, *Reati commessi col mezzo della stampa*, in « *Enciclopedia dir. pen. del Pessina* », 1909, p. 1022).

L'Editto prevedeva, invero, l'obbligo per il gerente di un giornale di sottoscrivere il primo esemplare (articolo 41).

In ordine a tale prescrizione, il CLAVARINO (op. cit. p. 166), osservava:

« Il che apparisce tanto più vero, se si pensa che la ragione fondamentale, la quale essenzialmente determina la penale responsabilità del gerente non è già la sua qualità in relazione alle condizioni e requisiti che lo hanno potuto far accettare come tale, ma sibbene il fatto suo personale e volontario di aver assunto la qualità di gerente d'aver pubblicato e firmato il giornale per cui si è obbligato ad adempiere tutti i doveri inerenti all'ufficio ».

(27) Senza dubbio lo spirito dell'Editto non era stato quello che doveva dar luogo al *gerente-testa di legno*, se Camillo Cavour aveva dato, per primo, l'esempio di firmare come « direttore estensore in capo e gerente » il giornale « Risorgimento ».

(28) Nella tornata del 5 febbraio 1875 il Crispi presentò un progetto, diretto, fra l'altro, ad eliminare, in taluni casi, la responsabilità presunta del gerente. Egli avrebbe voluto sostituire l'art. 47 dell'Editto con l'articolo 4 del suo Progetto, del seguente tenore:

« Nei reati d'ingiuria o diffamazione commessi per mezzo di un giornale o di altra stampa periodica, conosciuto l'autore dell'articolo, il gerente non sarà soggetto a nessuna pena, ove sia constatato che il medesimo non abbia agito con dolo ».

Osservò in argomento il Vigliani, allora Ministro di Grazia e Giustizia, rispondendo al proponente, che il dolo nel gerente c'è sempre e consiste nell'aver permesso che si pubblicasse uno scritto offensivo della legge.

L'art. 47 rimase in vigore, anche dopo la legge 22 novembre 1838, che aveva dato facoltà al Governo di pubblicare il nuovo Codice penale (non potendosi argomentare un'implicita abrogazione per effetto dell'art. 4).

(29) Il Guardasigilli Bonacci tentò, con il progetto 6 giugno 1895, di ovviare all'inconveniente, seguendo la tendenza delle legislazioni belga e francese, di volere un « gerente » qualificato, cioè, già, redattore del giornale, ma il tentativo non ebbe seguito.

zione del gerente in redattore responsabile. Sicchè, allorquando — nel 1923 (e il cessato regime non aveva ancora imposto i principi della dittatura) — si arrivò alla nuova disciplina, il problema era maturo (30).

Così passò nel Codice Rocco del 1930, che si trovava di fronte ad una legislazione sulla stampa, già orientata nel senso di attribuire al vero responsabile la responsabilità.

Del resto, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, fu costantemente orientata nel senso che l'art. 57 n. 1 c. p. configura non una responsabilità anomala e neppure oggettiva, ma una responsabilità personale, derivante dal difetto di una attività imposta dalla legge, vale a dire dall'omesso doveroso esame — da parte del direttore responsabile di un giornale — del contenuto degli scritti pubblicati.

È stata, a questo proposito, accennata una pericolosissima tesi, che cioè le Sezioni Unite avrebbero deciso nel senso suesposto, sulla base della VII disposizione transitoria, quando, ancora, non era stata costituita e non aveva cominciato ad esercitare i suoi altissimi compiti la Corte Costituzionale; onde la declaratoria — incidenter tantum — della magistratura ordinaria non avrebbe avuto l'effetto di creare quella lacuna legis che invece sarebbe potuta derivare dalla sentenza della Corte Costituzionale.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione era, invece, profondamente meditata. Vi si affermava — e non indugèrò a ripetere le numerose massime, se non con sommario richiamo — che la responsabilità di che all'art. 57 n. 1 c.p. ha per fondamento la produzione di un evento a mezzo di omissione cosciente e volontaria (31); e, in altra

(30) Il problema si considerò maturo, non certo in relazione a mutamenti d'indirizzo politico, ma in dipendenza di una, oramai, consolidata, comune e pacifica convinzione: la trasformazione in atto della scienza giuridica e della tecnica della legislazione, non soltanto per la fioritura delle scuole, ma, altresì, in dipendenza delle grandi innovazioni nella industria, nei rapporti di lavoro, nelle relazioni internazionali. Si che a contatto di un mondo nuovo, uscito dalla prima grande guerra, il legislatore operò in molteplici campi, con un corpo di sapienti riforme che è superfluo ricordare.

Il 15 luglio 1923 fu pubblicato il nuovo decreto sulla stampa n. 3288, seguito dalle norme di attuazione: D.L. 12.7.924 n. 1081. Il D.L. 1923 stabiliva che il gerente di un giornale o di altra pubblicazione periodica dovesse essere il direttore o uno dei redattori ordinari principali.

La materia fu rielaborata con la Legge di conversione 31 dicembre 1925 n. 2307, che lasciò — sostanzialmente — inalterata la disposizione sul gerente (cfr. anche il Reg. approvato con R. D. 4.3.1926, n. 371).

Il progetto diede luogo a note dispute: cfr. S. D'AMELIO, *Pro e contro la riforma della legislazione sulla stampa* in « *Riv. dir. pubbl.* » 1925, 1, 3, e i due articoli di opposte tendenze, di E. TOMMASONE, *Attività di prevenzione ecc.* cit. (ivi p. 5) e di N. COCO; *Sovranità di Stato e sovranità di stampa* (ivi pag. 12). Lo stesso Tommasone, contrario al progetto governativo, scriveva: che la nuova disciplina del gerente era ormai, in tesi generale, accettata dalla pubblica opinione, sulla base dei decreti legge che avevano preceduto il progetto, e che avrebbe, anzi, potuto essere coordinata con la legislazione allora vigente.

Si pervenne, così, alla riforma Rocco.

(31) Cass. Pen. II, 25 febbraio 1952, in *Giust. Pen.* 1952, II, 796, con nota di *Pellingra*.

massima, che l'art. 57 riguarda la violazione di un obbligo positivo di impedire l'evento (32) e, in altra ancora, che l'art. 57 punisce l'omesso doveroso esame della pubblicazione incriminata, imposto come obbligo giuridico (33).

È stato detto, ancora, che non sussisterebbe alcuna enunziata legislativa di questi obblighi giuridici.

Ma è agevole rispondere che essi sono testualmente espressi, anzitutto, nella stessa dizione di « responsabile » che qualifica l'obbligo giuridico, imposto per ogni periodico, di avere un direttore. E in detta espressione si ricomprendono tutti i doveri — che sarebbe stato impossibile elencare — e fra questi, certamente, la vigilanza sulle pubblicazioni, in conformità dell'obbligo di un direttore, di rendersi conto di tutto quanto viene pubblicato.

In secondo luogo vari sono gli obblighi posti a carico del direttore, fin dall'Editto sulla stampa, e fra questi, essenziale — anche se caduto in desuetudine — l'obbligo del direttore (che ha sostituito il gerente con le leggi 1923-25) di sottoscrivere il primo esemplare del giornale (art. 41 dell'Editto, ancora vigente come altre norme dell'Editto stesso, in quanto il legislatore non ha abrogato nè ha totalmente rielaborato la materia).

E, infine, numerosi obblighi positivi sono imposti al direttore, con la comminatoria di responsabilità civile.

Ora la violazione di tali obblighi non può non importare, anche responsabilità penale, quando una norma ponga, proprio, a fondamento della sanzione — per il verificarsi di un evento penalmente tutelato — l'omissione di una data attività.

Si dirà, come è stato già detto, che, allora, il direttore dovrebbe avere cento occhi come Argo e cento braccia come Briareo.

Ma, di fronte al perfezionamento della tecnica, al propagarsi di questo strumento meraviglioso di divulgazione che è il giornale, che diffonde, rapidamente, notizie nel paese e nel mondo — attraverso centinaia, migliaia, decine di migliaia di copie — il direttore deve adeguarsi e moltiplicare, a sua volta, i suoi servizi, i suoi controlli, e arrivare — così — se necessario ad avere mille occhi e mille braccia, ovvero rifiutarsi di assumere la direzione, se chi ne abbia il diritto non provveda a ripartire il giornale in sezioni, in edizioni, ciascuna con un proprio direttore responsabile, come avviene in taluni quotidiani, che hanno l'edizione agricola, quella finanziaria e così via e come è imposto per legge in altri paesi.

Ma si chiederà, al direttore non dovrebbe mai essere dato di dimostrare che — nonostante tutta la diligenza — non è stato possibile evitare il fatto?

Neppure questo è vero. Sia la dottrina (e ricordo le opinioni di Battaglini Giulio, Antolisei, Bettiol, Carnelutti, Pannain, Ingrascè e Vassalli negli

(32) Cass. Pen. II, 26 ottobre 1951, in *Giust. Pen.* 1952, II, 200. In argomento cfr. GRIECO, *Osservazioni sull'obbligo giuridico di impedire l'evento*, *ivi*, 1951, II, 1211.

(33) Cass. Pen. III, 4 maggio 1953 in *Giust. Pen.* 1953, II, 1125, M. 927-928 — Cass. Pen. II, 27 luglio 1953, in *Riv. Pen.* 1954, II, 92; 21 ottobre 1953, *ivi* 1954, 942.

studi citati, nonchè l'opera specifica del Santoro sul caso fortuito nel diritto penale) (34), sia la Giurisprudenza della Cassazione (35) hanno ritenuto la applicabilità dell'art. 45 c.p. come discriminante dell'art. 57.

6. Alla questione sono pertinenti anche principi del diritto industriale che disciplinano l'azienda giornalistica.

Essa, come ogni azienda, pur non avendo personalità giuridica rappresenta un'unità. Di questa unità è stato tenuto conto nella teoria dei diritti d'autore e dei beni immateriali, in sede di trattazione della protezione del titolo, concepito come manifestazione di un'opera dell'ingegno, ma di carattere collettivo (36).

E come la civile protezione di questa, che è la testata, in cui si assommano tutti gli elementi concorrenti di detta opera collettiva, è condizionata all'uso concreto, da parte del gestore della azienda; così la responsabilità penale risale a colui nel quale si assomma tutta l'attività esterna del giornale, ossia nel direttore. Egli è quindi un coautore dell'opera, onde le lesioni che la diffusione di essa determina sono da ricondurre al fatto proprio del direttore o ad un suo necessario imprescindibile concorso.

7. La conferma della bontà del sistema seguito dal nostro legislatore ci è data — altresì — dal diritto comparato, che dimostra come molte legislazioni straniere abbiano accolto l'istituto del direttore responsabile; fra queste, la Francia, e, praticamente, anche i paesi di diritto Sassone (37).

(34) SANTORO: *Il caso fortuito nel diritto penale*, 1937, pag. 134.

(35) Cass. Pen. II 15.7.1953, in « *Giust. pen.* » 1954, II, 416.

(36) SORDELLI: *Il titolo dell'opera dell'ingegno e la sua configurazione come bene immateriale*, in « *Il diritto d'autore* », 1950, 180 segg.

(37) Le legislazioni straniere si presentano divise in tre gruppi.

A) — Un primo gruppo fa capo al c.d. sistema della responsabilità « par cascade », per cui il direttore è ritenuto dalla legge responsabile, in sostituzione dell'autore della pubblicazione, se sconosciuto o coperto da immunità.

Il sistema che risale alla Costituzione Belga (art. 18 Cost. 7.2.1931, modif. il 7-9-1893 e il 15-10-1921 e articolo 2 Decreto sulla Stampa 20-7-1831) vige, oltre che in Belgio, anche nel Lussemburgo, in Svizzera (art. 27 c.p. 21-12-1937 modif. il 5-10-1950); in Jugoslavia (articolo 24 Legge sulla stampa 8-7-1946 mentre nulla dispongono gli articoli 160 a 171 C.P. entrato in vigore il 10-7-1951); Cuba (art. 513 Codice de defensa Social 4-4-1936); Romania (art. 181 C.P.); Messico (Legge sulla stampa del 1917 in relaz. all'art. 863 C. P. del 1948) e Spagna (C. P. del 1944).

B) Un secondo gruppo, fa, invece, capo al principio della responsabilità diretta del direttore; ma essa è presunta dalla legge, che, peraltro, consente la prova contraria con notevoli limitazioni. Di questo tipo sono le legislazioni del Brasile (D. 14.7.1934 sulla stampa n. 24776, artt. 26, 27. La prova contraria è ammessa, soltanto, se il soggetto indicato come autore sia solvibile); della Danimarca, dell'Ecuador. I codici penali dell'Argentina, Bolivia, Cile, Paraguay, Uruguay prevedono la responsabilità del direttore per gli articoli non firmati.

Altre legislazioni non contemplan ipotesi di responsabilità specifica per reati commessi per mezzo della

È vero che in Gran Bretagna e specialmente negli Stati Uniti d'America mancano norme specifiche in detto senso, sì che la materia può ritenersi disciplinata secondo le norme di diritto comune. Ma ivi si perviene, in realtà, a raggiungere l'effetto ugualmente, se non più rigorosamente, a cagione del sistema proprio di quegli ordinamenti giuridici, sì che il giudice si trova di fronte ad una vastissima gamma di disposizioni, applicabili con criterio simile a quello del Pretore romano; dispone di una tastiera ricchissima che presta idonei mezzi per reprimere là dov'è giusto. Basti ricordare, per tutti, il caso del direttore del Daily Mirror, il quale (avendo il giornale da lui diretto pubblicato — prima che il giudizio avesse avuto luogo — un articolo

stampa, la cui repressione va ricondotta, quindi, alle regole del concorso, secondo il diritto comune. Tali il C. P. del *Nicaragua* (art. 397 C. P.); del *Giappone* (articoli 230-232 C. P. 1907; modif. nel 1947); del *Portogallo* (art. 407 C. P. 1384, modif. nel 1945); di *Panama* (articolo 174 C. P.) delle *Filippine* e della *Rep. Dominicana*.

C) — Al sistema italiano, che riconferma il primato della nostra scienza della legislazione, si sono adeguati altri paesi:

a) in Francia, dopo le traversie della materia (dalla « Dichiarazione dei diritti dell'uomo » per tutto il XIX secolo) fu introdotto il sistema della responsabilità « per cascade » ossia per sostituzione, con la L. 29 luglio 1881 (sur la liberté de presse). Essa colpiva, in primo luogo, gerenti o editori; in mancanza degli uni o degli altri, gli autori, e così via, fino a coloro che espongono per affissione. Gli autori erano sempre puniti come complici (cfr. Ugo, *Stampa diritto di* — in Dig. It. n. 12).

Ma con l'ordinanza provvisoria 26 agosto 1944 (pubblicata in « Code de la Presse » *La documentation française* Ed. Présidence du Conseil, 1948, p. 33) al gerente venne sostituito il direttore *responsable*, anche penalmente, in luogo del *gérant* (art. 15) perfino nel caso in cui egli deleghi le sue funzioni ad altro direttore (art. 8). Questa ultima formula ha, anzi, attirato le critiche del TERROU, (*Le statut juridique de presse en France in Etudes de presse*, 1952, p. 346) per la possibilità del riapparire del *gérant*.

Infine, la legge 25 marzo 1952 ha modificato definitivamente, nei sensi suespressi, gli artt. 42, 43 della Legge 29 luglio 1881.

b) in Germania, un ampio movimento di riforma — rispetto alla legge hitleriana 4 ottobre 1933 — data dalla L. fed. 23 maggio 1949, e da leggi particolari dei singoli stati (per una ricostruzione dello stato della legislazione, v. il quadro in HEBARRE, *La législation sur la presse dans la République fédérale d'Allemagne*, in *Études* cit. 1952, p. 209).

Le fondamentali regole, in materia, stabiliscono che ogni giornale deve portare una « manchette » con i nomi del redattore responsabile, dei redattori responsabili delle varie « sezioni » (sport, economia, donna, cronaca, ecc) o di speciali responsabili per le pagine non comprese nelle Sezioni. Esempio smagliante, codesto, della possibilità di superare l'obiezione che il direttore non possa avere cento occhi come Argo e cento braccia come Briareo, monito a perfezionare non a smantellare l'istituto della responsabilità.

c) Analogo sistema vige in *Egitto* (art. 11, L. 1936) e in *Polonia*.

d) La responsabilità del direttore è affermata dalla legislazione dell'*U.R.S.S.* (art. 17, 160, 161, C. P. del 1950), dell'*Ungheria*, del *Libano* (L. 8-5-1948) della *Svezia* (L. Cost. 23.3.1940 sulla base della presunzione di consenso) del *Perù* (L. 24-4-1937) e di *Costarica* (articolo 48 C. P. 30 agosto 1941).

D) Una trattazione a parte meritano le legislazioni anglo-sassone, statunitense, norvegese.

a) Nella legislazione inglese, la responsabilità grava sul *publisher*, e, fino al *Campbells Libel Act* del 1843, vi era una presunzione assoluta di partecipazione ai

nel quale si qualificava come « mostro » un individuo che aveva disciolto cinque donne nell'acido solforico) fu condannato a ben sei mesi di prigione: e sotto il profilo giuridico del « contempt of Court » ossia per disprezzo della Corte.

In tal modo, al di sopra e al di fuori di ogni norma speciale, fu tutelato in modo così rigoroso il rispetto della personalità umana, anche in un caso tanto raccapricciante.

Ma un sistema siffatto non sarebbe concepibile per il nostro ordinamento, che, ripetendo le sue origini e la sua struttura dal tronco glorioso del diritto romano e dell'intermedio, si muove entro schemi classici e ben definite categorie.

8. Come si è visto, seri e gravi erano gli elementi sui quali si fondava la tesi della ricollegibilità della responsabilità del Direttore al criterio della responsabilità personale, sotto il profilo della inseparabilità di un elemento psichico dal mancato esercizio del controllo, risalente al Direttore, come organizzatore della pubblicazione.

La Corte Costituzionale, sottolineando la piena aderenza del proprio pensiero a quello della elaborazione giurisprudenziale, opera della Corte di Cassazione, si limitò ad osservare che la suddetta interpretazione poteva ritenersi disagevole, a cagione del testo dell'art. 57 n. 1 c. p.: ma con ciò non intendeva riportare — certo — la questione in alto mare e sminuire l'adesione data alla interpretazione suesposta. Tanto che, da un lato affermò che al nesso di causalità materiale si accompagna sempre un certo nesso psichico, là dove l'avverbio « sempre » interpreta l'espressione « per ciò solo », dell'art. 57. Il problema scientifico:

delitti di stampa, anche per l'editore, il proprietario, lo stampatore e il distributore.

Sia il Newspaper Registration Act del 1881, sia la Law of Libel Amendment 24 dicembre 1888 mitigarono la situazione di questi ultimi.

La responsabilità del *publisher* è assoluta, salvo la prova, in casi eccezionalissimi, circa la mancata partecipazione al reato, ossia che le pubblicazioni fossero avvenute contro l'espressa autorizzazione o eludendo la sorveglianza del *publisher* stesso. Tali eccezioni, come nota il DAWSON (*Law of the Press*, 1947, pagg. 19, 22, 75), si applicano (e il sistema è tipico del diritto sassone) a favore del proprietario, publisher o editore in caso di persecuzioni vessatorie penali, da parte di persone, di cattiva reputazione o a riguardo di libelli triviali.

b) Negli Stati Uniti d'America, i principi della libertà di stampa sono, diversamente, regolati nelle costituzioni dei singoli Stati; ma con la massima larghezza. Tuttavia è da notare che il problema che ispira le legislazioni europee (di garantire l'individuazione del colpevole) non vi è, praticamente, sentito: per il diverso costume e la maggior diffusione di organi di stampa dedicati alle materie tecniche alle ricerche, agli affari ecc.

D'altro lato, il problema che più interessa (e sul quale vertono i casi giurisprudenziali) riguarda la estensione della facoltà di prova, sul fatto attribuito con il mezzo della stampa. Sì che un parallelo, con la nostra legislazione appare difficile.

Peraltro, i casi di responsabilità del proprietario, considerato come l'imprenditore del giornale, sono stati frequentemente giudicati dalle magistrature americane. (Cfr. RIZZO, *Principi della libertà di stampa negli Stati Uniti*, 1954, p. 38 e segg.).

c) In Norvegia non vige un sistema speciale che colpisca persone diverse dagli autori: ma la legislazione sulla stampa fa obbligo di sottoporre la pubblicazione a supervisori, che, in realtà, esercitano il loro compito.

se siffatta tesi importi una limitazione in ordine alla *prova* degli elementi materiale e psichico (28) è stato pianamente affrontato dalla Corte, la quale ha affermato la piena legittimità costituzionale della responsabilità del direttore per qualsiasi omissione che non sia esclusa, come tale, da fortuito, forza maggiore ecc. Il che equivale a definizione legislativa della inseparabilità dell'elemento materiale dalla verifica dell'evento (non ricollegabile concettualmente ad altri fuor del caso di che sopra); nonchè a definizione dell'inseparabilità dell'elemento psichico dal nesso di causalità materiale (tesi della c. d. responsabilità «in causa»). Nè, con ciò, essa vulnerò il principio della presunzione di innocenza del cittadino, che, quanto all'elemento subiettivo della colpa può subire qualche limitazione, per non arrivare al mito dell'immunità. D'altro lato, circoscrisse, puntualmente, la sfera della rilevata imprecisione qualificandola d'ordine formale e riducendola all'oggetto della « qualità della pena che è di un reato doloso irrogato al reo di un reato colposo ». Qui va notato che l'art. 57 n. 1 c. p. non contempla veruna qualità di pena e — d'altra parte — non sussiste, nel sistema del codice penale, una distribuzione delle pene in relazione alla natura dolosa o colposa, dell'evento. La Corte ha voluto — dunque — riferirsi alla mancanza di una discriminazione, circa l'intensità delle pene da irrogare nelle due suddette ipotesi, laddove essa, per la gravità della norma, era più che in ogni altra fattispecie opportuna e richiesta dalla coscienza della collettività; ritenendosi, perfino, inadeguata la norma dell'articolo 133 n. 3 c. p. che attribuisce al giudice un potere di graduare le pene, in relazione all'intensità dell'elemento psichico, e, a *fortiori*, in relazione alla diversità di esso.

Ciò premesso, e venendo allo schema di disegno di legge diramato il 25 giugno 1956, si osserva:

a) che esso è, nella relazione e nel testo, lo stesso progetto predisposto prima che intervenisse la sentenza 23 giugno 1956 n. 3 la quale non vi è menzionata, mentre si ripetono gli argomenti, superati dalla dottrina, dalla giurisprudenza e, ora, dalla declaratoria di piena legittimità costituzionale;

b) nella relazione, si critica il progetto della Commissione Ministeriale per la riforma del c. p. nominata nel 1949, la quale aveva, saggiamente, proposto che venisse stabilita a carico del direttore del periodico una forma di responsabilità colposa, avente a suo fondamento il fatto omissivo di non aver impedito la pubblicazione dello scritto criminoso.

E la critica si fonda sul fatto che all'elemento soggettivo del reato veniva data, nel progetto 1949, una forma anomala, e la colpa veniva valutata in modo particolarmente rigoroso, con lo stabilire che essa doveva intendersi esclusa solo allorchè il direttore « non ha potuto », per caso fortuito o forza maggiore, ovviare la pubblicazione. Il che impediva di svincolare la respon-

sabilità del direttore da « qualsiasi comportamento colposo » e configurava l'ipotesi di una figura ibrida di concorso, a titolo « di colpa, del direttore dei giornali, in un reato doloso commesso da altri ».

Sembra disagevole conciliare tali proposizioni, con la perspicua motivazione della Corte Costituzionale. Secondo il disegno di legge la responsabilità del direttore è limitata ai « casi in cui, usando la dovuta attenzione », il direttore avrebbe potuto accertare la criminalità della pubblicazione e di conseguenza impedirla ». Ne è perciò, risultata questa formulazione: « *Salva la responsabilità dell'autore della pubblicazione e fuori dei casi di concorso, il direttore o vice direttore responsabile, il quale omette di esercitare sul contenuto del periodico da lui diretto il controllo necessario ad impedire che col mezzo della pubblicazione siano commessi reati, è punito, se un reato è commesso, con la pena stabilita per detto reato, diminuita, fino ad un terzo. Se l'omissione è colposa, la pena è diminuita fino alla metà. Nel caso di stampa non periodica, le disposizioni precedenti si applicano all'editore, se l'autore della pubblicazione è ignoto o non è imputabile; ovvero allo stampatore, se l'editore non è indicato o non è imputabile* ».

Il testo non soltanto attenua la responsabilità del direttore quando debba rispondere a titolo di colpa (il che potrebbe soddisfare a criteri di giustizia — per quanto — come si è osservato, già vi provvede l'art. 133 c. p.) ma espande modificando il sistema della norma (ritenuto, notisi, costituzionalmente legittimo) il campo della prova liberatoria al di là dei casi — limite indicati dalla Corte. — Sicchè, mentre secondo l'art. 57 n. 1 c. p. la violazione di detti doveri di vigilanza e di controllo è definita dal legislatore in ogni caso, all'infuori del fortuito e della forza maggiore, perchè più che impossibile sarebbe inutile la prova di un fatto dimostrato *ex re ipsa*; con la nuova formulazione spetterebbe all'accusa provare detta violazione. Con questa semplice conseguenza che: o l'A. g. applicherebbe il precetto con criteri restrittivi, ed allora è facile comprendere quale breccia si aprirebbe nelle guarentigie di libertà dei cittadini; o l'Autorità giudiziaria finirebbe per ritenere provata la omissione di vigilanza e di controllo, ogni qual volta il fatto avesse raggiunto la effettiva lesione degli altrui diritti, e, allora, si ritornerebbe all'attuale interpretazione dell'articolo 57 n. 1 c. p.

Si impone, pertanto, una chiarificazione nel senso che: qualora si voglia conservare il precetto ritenuto costituzionalmente legittimo e non attenuarne il rigore, e si intenda, soltanto, procedere ad una migliore formulazione della norma, non si possa che riconfermare la responsabilità del direttore, *per il solo fatto* che la pubblicazione concreti gli estremi del reato salva la prova del fortuito o della forza maggiore e salva una diversa intensità della pena per la ipotesi di colpa o dolo. Solo, in tal guisa sarebbe possibile raggiungere, efficacemente, gli scopi che la norma ha inteso perseguire. Ogni diversa formulazione importerebbe la ricerca, volta per volta, della

(28) Il problema era stato accennato dal VASSALLI, *Sulla illegittimità costituzionale ecc.* cit. pp. 228, 230.

imprudenza o della inosservanza commessa, il che a prescindere dalla mancanza di un organico corpo di norme legali e tecnico amministrative sulla organizzazione giornalistica, della cui violazione si potesse contendere, si presterebbe a indulgenze inammissibili ed eliminerebbe, praticamente, la norma dall'ordinamento giuridico. Qualora si intenda, invece, allontanare la nuova regola giuridica dallo schema del precetto finora in vigore, il legislatore ben potrà procedere a siffatta riforma, ma sembrerebbe pregio del problema di tanta portata riaffrontare in Parlamento la questione — nelle forme più solenni — sui suoi termini antichi e nuovi, nella perenne esigenza di infrenare gli abusi (anche se involontari, e perciò più facili e frequenti) connessi all'esercizio di imprese, potentemente organizzate, per la diffusione di opinioni, notizie, e giudizi; imprese che, per ciò stesso, possono operare solamente in settori lasciati scoperti dalle sfere delle libertà costituzionalmente garantite.

Avv. DARIO FOLIGNO

**COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Regolamento di giurisdizione e legittimazione processuale.**

**DAZI DOGANALI - Questioni di qualificazione di merci in materia di imposte doganali - Difetto di giurisdizione del giudice ordinario - Competenza del Ministro delle Finanze - Natura del relativo provvedimento - Impugnativa - art. 111 Cost. (Cass., SS. UU., Sent. n. 1141/56 - Pres. Piacentini; Est. Stella Richter; P. M. Caruso (conf.) - Causa I.R.E. c. Finanze).**

In sede di regolamento di giurisdizione, ai sensi dell'art. 41 c.p.c., non può prendersi in esame la questione circa l'organo legittimato a rappresentare in giudizio una determinata Amministrazione statale, in quanto il rapporto processuale deve svolgersi tra le stesse parti, tra le quali è stato costituito nella causa che ha dato luogo al ricorso per tale regolamento.

La questione di mera qualificazione e classificazione di merci in materia di imposte doganali è devoluta, a termini del T.U. 9 aprile 1911, n. 330, modificato dal D. L. 8 giugno 1936, n. 1234 e dalla legge 4 dicembre 1939, n. 2026, al Ministro delle Finanze, che decide in via definitiva, esclusa comunque la giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria ordinaria.

Riveste carattere giurisdizionale, che chiaramente si desume dalla disciplina del procedimento, nonchè dall'impugnabilità del provvedimento, originariamente previsto soltanto per incompetenza o per eccesso di potere, la decisione del Ministro delle Finanze nelle controversie in materia doganale sulla qualificazione e classificazione delle merci.

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, deve ritenersi abrogato il capoverso dell'art. 26 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, nel senso che contro la decisione del Ministro delle Finanze nelle controversie doganali per qualificazione di merci, è ammesso non più il ricorso al Consiglio di Stato per incompetenza o eccesso di potere, bensì il ricorso in Cassazione per violazione di legge, a norma dell'art. 111 Cost.

1. *La prima massima ci lascia alquanto perplessi. Ha rilevato il Supremo Collegio che il ricorso per regolamento di giurisdizione, a termini dell'art. 41 c.p.c., è in relazione ad una determinata causa, pendente in primo grado e che il rapporto processuale che sorge dal ricorso deve svolgersi fra le stesse parti e fra gli stessi rappresentanti di esse, fra i quali è stato in quella causa costituito. Ora non si vuole negare che nella soggetta materia le attribuzioni, al S. C. affidate, sono circoscritte alla questione di giurisdizione ed in essa si esauriscono. Ma deve pur ammettersi che il principio enunciato è esatto a costo che sussista comunque un valido rapporto processuale, senza del quale manca il presupposto e la condizione necessaria ed indispensabile per qualsiasi pronuncia giurisdizionale. Questa non può non rivestire, in ogni caso, quel carattere di concretezza che è in diretta ed immediata relazione appunto con l'avvenuta costituzione del rapporto processuale, che è alla base di ogni decisione.*

2. *Com'è noto, il T. U. 9 aprile 1911, n. 330 — così come modificato col D. L. 8 giugno 1936, n. 1234 e L. 4.12.1939, n. 2026 — regola minuziosamente, ai fini delle imposte doganali, il procedimento da seguire in caso di controversie insorte fra contribuenti e Dogana rispetto alla qualificazione delle merci. Al sorgere della controversia viene redatto un verbale e sono prelevati campioni identificati in contraddittorio (art. 1). Su richiesta del contribuente, la controversia può essere deferita alla Camera di Commercio (art. 2).*

*In mancanza, la decisione rimane di competenza immediata del Ministro, il quale pronuncia anche in secondo grado avverso la eventuale pronuncia della Camera di Commercio, sentito, in ogni caso, il parere del Collegio consultivo dei periti doganali, e dopo aver preso visione delle memorie scritte che il contribuente è in facoltà di presentare (art. 3).*

*Il ministro decide con provvedimento motivato, in conformità o anche in difformità del voto espresso dal predetto Collegio consultivo (art. 8, I c.) e tale provvedimento è definitivo per ciò che concerne la qualificazione delle merci (art. 8, II c.).*

*Le norme su indicate ed in ispecie quella di cui all'art. 8, che, come ora è stato detto, conferisce carattere di definitività alle decisioni del Ministro sulla materia in esame, si inseriscono armonicamente nel sistema del diritto tributario, nel quale vige il principio che vuole sottratto alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria le questioni di fatto che involgono una semplice estimazione del reddito. E appunto le determinazioni sulla qualificazione delle merci restano confinate nel campo della semplice estimazione, dovendosi a priori escludere che per procedere a tale qualificazione sia necessario ricorrere a regole di diritto, tutto restando, invece, nella mera valutazione di fatto. In sostanza, il provvedimento dal Ministro emanato a termini dell'art. 8 del T. U., n. 330 è definitivo, così come definitive sono le decisioni delle Commissioni Tributarie in materia di imposte dirette ed indirette, rispettivamente sulla determinazione dei redditi tassabili e sulla valutazione dei beni.*

*È dunque un'applicazione del più generale principio nel campo tributario la norma racchiusa nel*



secondo comma dell'art. 8 del T.U., n. 330. Con la conseguenza che, appunto in base a tale principio, la questione di qualificazione rientra nella competenza esclusiva del Ministro, esclusa del tutto la giurisdizione del giudice ordinario.

3. Il rilevato puntuale incasellamento delle norme in esame nel sistema tributario, porta ancora alla conseguenza che la decisione del Ministro nelle controversie per le qualificazioni doganali ha natura giurisdizionale, così come natura giurisdizionale rivestono le decisioni delle Commissioni Tributarie.

Del resto tale natura giurisdizionale si desume direttamente dalla disciplina del procedimento e dalle forme di gravame previste in materia.

Sotto il primo aspetto ha rilevato il S.C. che « la legge parla non solo di controversie, di giudizio, di appello, di decisione, espressioni proprie di un provvedimento giurisdizionale e non amministrativo, ma dà una regolamentazione che caratterizza il detto provvedimento, assicurando il contraddittorio (V. in particolare art. 1, 2° c. e art. 3, u. c. T.U. del 1911), dettando particolari forme processuali a garanzia dell'interessato, sia in primo, che in secondo grado, imponendo la motivazione, dichiarando definitiva la decisione ».

Sotto l'altro riflesso, è da osservare che se, com'è noto, in materia doganale è previsto il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (art. 26, II c. T.U. 26 giugno 1924, n. 1054), tuttavia il ricorso stesso, così come per le sentenze delle giurisdizioni speciali, è limitato all'incompetenza ed all'eccesso di potere, e questo è poi inteso come straripamento di potere giurisdizionale. Ora stante la identità della formula usata dalla norma di cui al predetto art. 26, secondo comma, con quella usata dalla legge sui conflitti di attribuzione (L. 31 gennaio 1877, n. 3761, art. 3, n. 3 - art. 362 c.p.c.), si argomenta — ed a ragione — che nel caso di specie in via eccezionale al Consiglio di Stato erano dalle norme in parola attribuite le stesse funzioni che, di regola ed istituzionalmente, erano conferite alla Corte di Cassazione.

Anche sotto questo specifico aspetto, adunque, appare manifesto il carattere giurisdizionale delle decisioni del Ministro nella materia doganale.

E se è vero che, di recente, dubbi sono stati affacciati al riguardo da parte di autorevoli scrittori (v. AZZARITI in « Riv. Amm. », 1952, 73 e MIELE, « Riv. Trib. Dir. Pubbl. », 1951, 825), è pur certo che tali dubbi sono accompagnati dalla raccomandazione di tener presente la questione de jure condendo, in sede della revisione prescritta dalla disposizione transitoria VII della Carta Costituzionale. La quale disposizione ha carattere programmatico e non precettivo ed implica necessariamente l'esame e lo studio dei mezzi più acconci al fine della revisione degli organi speciali di giurisdizione attraverso il coordinamento di detti organi con quelli di giurisdizione ordinaria. Di guisa che fino a quando tale revisione non sarà stata attuata, non potrà negarsi carattere giurisdizionale al provvedimento definitivo emanato a termini del capoverso dell'art. 8 del T.U., n. 330.

A chiusura dell'argomento, la S.C. ha tenuto a precisare che « non vi è ragione di discostarsi dallo

indirizzo tradizionale sulla figura del ministro-giudice, che è stata riscontrata, oltre che in questa materia ed in quelle, considerate dalla legge congiuntamente ad essa, delle questioni di leva, anche in vari altri casi, come nelle controversie sull'applicabilità delle agevolazioni da parte di istituti di credito ai sensi del R.D.L. 20 aprile 1933, n. 332 (sent. 14 luglio 1942, n. 2005); in quelle sorte in sede di gravame avverso le decisioni di primo grado della commissione istituita con R.D.L. 3 dicembre 1934, n. 1951, relativa alle agevolazioni tributarie per i trasferimenti di fondi rustici gravati da mutui ipotecari (sent. 24 aprile 1941, n. 1184); in quelle relative alla revisione dei prezzi sui contratti di pubblica fornitura ai sensi del R. D. L. 13 giugno 1940, n. 901, convertito in legge 26 ottobre 1940, n. 1676 (sent. 28 febbraio 1948, n. 326); in quelle relative alla revisione dei prezzi sui pubblici appalti a norma del R. D. 21 giugno 1938, n. 1296, integrato con la legge 9 luglio 1940, n. 1137 (sent. 5 agosto 1948, n. 1384) ».

4. È certo, infine, che con l'entrata in vigore della Carta Costituzionale, ed in virtù del principio, di immediata applicazione, racchiuso nell'art. 111, e secondo il quale avverso le decisioni di tutti gli organi speciali di giurisdizione è ammesso — ed in maniera esclusiva — il ricorso per cassazione, la disposizione di cui al capoverso dell'art. 26 del T.U. sul Consiglio di Stato deve considerarsi abrogata, essendo inconciliabile con quel principio. Mentre poi l'impugnativa alla Corte Suprema è di contenuto più ampio, che non quella prevista nel suddetto art. 26, in quanto la prima si estende ad ogni violazione di legge, ed in tal modo comprende ed assorbe anche i motivi concernenti la giurisdizione, unicamente considerati nel ripetuto art. 26.

Ne consegue che nella materia in esame, unico rimedio ammesso per impugnare il provvedimento di natura giurisdizionale, emesso dal Ministro-giudice in tema di qualificazione merceologica nelle controversie doganali, è quello di impugnare il provvedimento stesso innanzi alla Suprema Corte.

T.L.G.

**PROPRIETA INDUSTRIALE - Decisione della Commissione dei brevetti - Ricorso per Cassazione - Ministero Industria - Legittimazione passiva - Invenzioni brevettabili - Nozione.** (Corte di Cass., Sez. I, Sent. n. 2345/56 - Pres. Pasquera: Est. Iannuzzi: P.M. Caruso (conf.) - Toschi c. Ministero Industria e Commercio).

Il Ministro dell'Industria e Commercio è legittimato a resistere all'impugnazione proposta contro una decisione della Commissione in materia di brevetti.

Non sono invenzioni brevettabili quei contributi ideativi (nella specie nuovo metodo diretto a semplificare i calcoli necessari per la determinazione dei cottimi o premi di produzione) che, pur consentendo di realizzare un migliore risultato economico alla impresa industriale, non sono rivolti al modo di agire diretto dell'attività umana sulla materia che costituisce l'oggetto della produzione

e della lavorazione industriale, ma sono rivolti a regolare diversamente ed a facilitare l'esplicazione della stessa attività nella organizzazione dell'impresa e nei sistemi di lavoro in essa seguiti.

*La sentenza per la prima volta espressamente, a quanto ci risulta, ha deciso la questione della legittimazione passiva del Ministero dell'Industria e Commercio nei ricorsi per cassazione contro le sentenze della Commissione dei ricorsi in materia di brevetti per invenzioni, modelli e marchi, Commissione che, per giurisprudenza ormai costante della stessa Corte di Cassazione, costituisce una giurisdizione speciale.*

*Precedentemente alla pronuncia della Cassazione, la Commissione dei Ricorsi, con decisione 15 maggio 1954, n. 1489, aveva ammesso la costituzione del Ministero dell'Industria nei giudizi vertenti dinanzi ad essa Commissione, risolvendo anche l'altra questione insorta, circa la capacità di chiedere in giudizio (ius postulandi) in quei procedimenti.*

*Ora la Cassazione, con l'autorità della sua decisione, è venuta a confermare un orientamento che rispondeva del resto, ad una situazione, fino a pochi anni fa, mai contestata nella particolare materia.*

*Le decisioni non può che apparire esatta, sia che si considerino i procedimenti innanzi alla Commissione (per i quali, anzi, vennero prospettate, altre ragioni contro la legittimazione del Ministero dell'Industria quali ad es. la partecipazione, alla Commissione, dello stesso Direttore dell'Ufficio Brevetti), sia nei giudizi in Cassazione a seguito di ricorso avverso le sentenze della Cassazione.*

*Invero, non può esservi dubbio che il Ministero dell'Industria e Commercio abbia la qualità di parte — e di parte necessaria — in quei giudizi nei quali si controverte della legittimità del provvedimento dell'Ufficio Centrale Brevetti che ha respinto la domanda di brevetto o non l'ha accolta integralmente, ai sensi degli artt. 35 e segg. della legge speciale. Ora, l'Ufficio Centrale Brevetti, ai sensi dell'art. 1 del R.D. 29 luglio 1923, n. 1970, mantenuto in vigore dall'art. 104 del R.D. 29 luglio 1939, n. 1127, è un Ufficio speciale che fa parte del Ministero dell'Industria: pertanto, la legittimazione passiva, sostanziale e processuale, nei giudizi che concernono la legittimità dei provvedimenti dell'Ufficio, non può che spettare, giusta le norme di organizzazione, al Ministero e non certo all'Ufficio dipendente.*

*Da sottoporre, infine, alla particolare attenzione degli studiosi che hanno assistito, in questi ultimi tempi, ad un imponente risorgere di questioni relative alla materia delle privative industriali, specie per quanto attiene agli aspetti pubblicistici della materia stessa, la esatta individuazione che la sentenza del Supremo Collegio dà alla attività amministrativa dello Stato in questo particolare settore: attività che fa parte certamente di quella che in dottrina è stata definita come « amministrazione pubblica dei diritti ed interessi privati ».*

L. TRACANNA

**RESPONSABILITÀ CIVILE - Danni da circolazione di veicoli - Investimento ad opera di autoveicolo militare - Risarcimento da parte dell'Amministrazione - Azione dell'Amministrazione contro il conducente - Termini di prescrizione.** (Corte Cass., Sez. III, sent. n. 1983/56 - Pres.: Di Stefano; Est.: Lenti; P.M.: Trotta (conf.) - Ministero Difesa-Esercito c. Cracco).

È soggetta alla speciale prescrizione biennale dell'art. 2947 c.c. l'azione con cui l'Amministrazione Militare, dopo aver pagato l'indennizzo dovuto alla vittima di un investimento prodotto da un autoveicolo di sua proprietà, guidato da un suo dipendente, chieda a quest'ultimo, quale responsabile del sinistro, il rimborso della somma pagata, a meno che la responsabilità di questi sia stata giudizialmente accertata, nel qual caso la prescrizione da applicare è la decennale.

I. Ancora una volta è stato sottoposto all'esame della Corte di Cassazione il problema di cui alla massima della sentenza che si annota. Il supremo giudice di legittimità ha sostanzialmente confermato la precedente giurisprudenza, sia pure con un particolare orientamento dovuto al caso di specie. Il risarcimento dei danni da parte dell'Amministrazione era avvenuto in conseguenza di un omicidio colposo per incidente stradale di cui la responsabilità, in sede penale, era stata attribuita all'autista militare di leva con sentenza passata in giudicato: la Corte, pur confermando che normalmente la prescrizione da applicarsi è la biennale, ha, nella fattispecie, affermato il principio che fosse da applicarsi la prescrizione decennale, essendo stata giudizialmente accertata la responsabilità dell'autore del fatto dannoso.

II. Sul problema già in passato abbiamo portato la nostra attenzione (cons. Rassegna 1954, 189 e segg.), e rimandiamo alle affermazioni ivi esposte a confutazione degli argomenti addotti dalla Corte Suprema, relativi alla natura dell'azione (di regresso ex art. 1299 c.c.) e al titolo della responsabilità. All'argomento, aggiunto ora in sentenza a conforto, secondo il quale il principio seguito trova ampia giustificazione nella difficoltà di conservazione delle prove da parte del conducente l'automezzo (in cui troverebbe fondamento la brevità del termine prescrizione), si può agevolmente obiettare che tale brevità (elemento a favore di detto conducente) trova il corrispettivo nella presunzione di colpa che la legge gli pone a carico (elemento questo a sfavore) e che, quando questo secondo elemento venga meno, non c'è valida ragione, nè morale nè pratica, perchè sia conservato l'altro. Secondo la tesi da noi sostenuta l'Amministrazione si surroga per intero nella posizione del danneggiato (si avvale quindi della presunzione di colpa a carico del conducente) quando esercita l'azione in surrogazione, ed è vincolata perciò al breve termine prescrizione di due anni: se alla osservanza di questo termine non è tenuta per aver fatto ricorso ad altra azione, non trae neppure profitto della presunzione di colpa sopraccennata, il che significa (è il rovescio della medaglia) che, se il conducente non è colpito dalla presunzione di colpa, non è neppure giusto benefici di un termine prescrizione più breve. L'argomento a conforto non appare

quindi decisivo, limitandosi a tener conto di un aspetto solo del fenomeno, senza considerare a quale altro aspetto quello sia di corrispettivo.

III. Ma tant'è e dopo vari tentativi è quanto meno dubbio convenga ulteriormente insistere. Agli inconvenienti conseguenti alla giurisdizione che ha trovato conferma nella massima che si annota si può porre rimedio nella stragrande maggioranza dei casi: nel giudizio conseguente alla citazione con cui il danneggiato provveda nei confronti dell'Amministrazione proprietaria dell'automezzo, questa può chiamare il suo dipendente militare di leva a sensi dell'art. 106 c.p.c. e chiedere che il Giudice dichiari il militare tenuto a restituire all'Amministrazione le somme che sia eventualmente condannata a pagare, in sede di risarcimento, al danneggiato (si tratterà evidentemente di richiesta in subordinata, tendendosi in via principale a far respingere la domanda dell'attore).

Solo nelle ipotesi di transazione, che raramente si concludono nei due anni dall'incidente, qualche inconveniente può determinarsi, avviandosi l'Amministrazione a chiedere al suo dipendente il corrisposto al danneggiato quando la prescrizione biennale è maturata. Sembra debba ritenersi che valga a costituire in mora la richiesta che l'Amministrazione faccia al suo dipendente di restituzione della somma, da precisarsi in seguito, che s'avvia a pagare in sede di transazione alla quale lo invita a partecipare: e se tale efficacia dovesse essere disconosciuta, nella valutazione della rilevanza delle conseguenze, non dovrebbero dimenticarsi gli aspetti equitativi del problema (cons. op. cit. in Rassegna 1954, 191), alla soluzione del quale sembra, tra l'altro, debba estendersi, in sede interpretativa, l'art. 12, u.co., dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, secondo il quale per l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici la rivalsa è ammessa solo nel caso di danni arrecati per colpa grave.

F. C.

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ -**  
Concetto di relitto - Esecuzione di opera parzialmente diversa - Decadenza parziale - Impossibilità della retrocessione - Risarcimento del danno - Atti amministrativi - Prevalenza della volontà sulla dichiarazione - Importanza delle premesse ai fini della determinazione del contenuto - Case economiche per ferrovieri - Equiparazione agli impianti ferroviari ai fini dell'espropriazione. (Corte di Appello di Roma, Sez. I, 26 gennaio-8 maggio 1956 - Pres. Pafundi; Est. D'Amico-Fiory e altri c. Ministero Trasporti).

Per relitto, ai sensi degli artt. 60 e 61 legge 25 giugno 1865, n. 2359, non si può intendere la parte del terreno espropriata usata in difformità della causa espressa nel decreto prefettizio di espropriazione, ma soltanto la parte che non ha ricevuto alcuna destinazione ed è sopravanzata alla esecuzione dell'opera pubblica.

L'espropriante incorre, in tutto o in parte, nella decadenza, prevista dall'art. 63 legge 25 giugno 1865, n. 2359, sia quando non abbia compiuto l'opera nel termine, sia quando abbia, in tutto o in parte, eseguito l'opera, prima della decorrenza dei termini, contro la causa dell'espropriazione.

In tal caso gli espropriati, essendo giuridicamente impossibile la retrocessione del fondo sul quale è stata costruita una opera pubblica, hanno diritto al risarcimento del danno.

Negli atti amministrativi, diretti al fine di soddisfare bisogni ed interessi collettivi, la dichiarazione è soltanto un mezzo per far conoscere la vera volontà dell'autorità amministrativa e questa volontà deve essere sempre ricercata e fatta valere nel suo reale contenuto, cosicché, nel caso di disaccordo tra volontà e dichiarazione, è sempre e solo la volontà che deve prevalere.

Il contenuto degli atti amministrativi deve desumersi da tutto il contesto dell'atto e, quindi, anche dalle premesse.

Le espropriazioni per la costruzione di case economiche per ferrovieri sono regolate dalle disposizioni legislative riguardanti quelle per impianti e lavori ferroviari (art. 6 legge 14 luglio 1907, n. 553 e art. 300 R. D. 28 aprile 1938, n. 1165).

La Corte ha sostanzialmente confermato, pur con diversa, più esauriente e in alcuni punti veramente pregevole motivazione, la sentenza del Tribunale, già pubblicata in questa Rassegna (1954, pag. 278) con un breve commento, al quale non possiamo che riportarci.

**REGISTRO - Compravendita di fabbricati nuovi - Aliquota ridotta alla metà - Condizioni per l'applicabilità - art. 43 tab. alleg. B.T.U. 30 dicembre 1923 - art. 17 legge 2 luglio 1949, n. 408.** (Corte di Appello di Firenze - Sezione I, 28 aprile-4 luglio 1956 - Amministrazione Finanze c. Francolini-Baldrati).

« I quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità o dalla abitazione effettiva richiesti dallo art. 43, alleg. B, al T.U. 30 dicembre 1923, n. 3269 e successivamente dallo art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408 per la riduzione alla metà della imposta di registro sulle compravendite di fabbricati nuovi o completamente riattati, costituiscono il periodo entro il quale l'agevolazione fiscale può operare con un termine iniziale dato dal giorno del certificato di abitabilità o della effettiva abitazione e con un termine finale dato dallo spirare dei quattro anni dal giorno anzidetto.

« La dichiarazione di abitabilità o la abitazione effettiva costituiscono pertanto il *dies a quo* non soltanto per il computo del termine finale, ma anche per il sorgere dell'agevolazione ».

La interpretazione che all'art. 43, tab. B, del T.U. 30 dicembre 1923, n. 3269 ed all'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408 ha dato la Corte di Appello di Firenze con la sentenza da cui è stata tratta la massima, è di ovvia esattezza. La Corte ridetta ha dovuto occuparsi *ex professo* dell'argomento perchè il Tribunale di Firenze, nella sentenza 16 giugno-20 agosto 1955, Sez. I, Est. dott. Capaccioli (riportata in massima nella « Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze », 1956, pag. 68-69), aveva affermato che i quattro anni dalla data del certificato di abitabilità o dalla abitazione effettiva costituiscono semplicemente il *dies a quo* per il computo del termine finale e non anche quello per il sorgere del diritto all'agevolazione, per il quale invece sarebbe bastato che il fabbricato fosse stato ultimato nelle sue parti essenziali e che il trasferimento fosse avvenuto non oltre il quadriennio dagli eventi suddetti.

Codesta tesi interpretativa, contraria alla unanime giurisprudenza della Corte Suprema e adottata da qualche isolata Corte di Merito, (v. Cass. 13 giugno 1942, n. 1666, in « Foro Italiano », 1942, I, 821; Cass. 30 dicembre 1944, n. 496, in « C. Comp. Cass. Civile »; 1944, 611; Cass. 31 luglio 1950, n. 2282 in « Riv. Leg. Fiscale », 1950, n. 783; cfr. pure Cass. 4 maggio 1935 ivi 1935, I, 1178, Contra Comm. Imp., Bari, 15 novembre 1949, Rep. Foro

Italiano, 49; Voce Registro 4302, Appello Roma 13 maggio 1941, in « Foro Italiano » 41, I, 1378, annullata dalla Cass. con la sentenza citata 13 giugno 1952) poggia sulla posizione, per così dire, topografica delle norme dello art. 43, tab. B, legge organica di Registro, per la quale gli eventi della dichiarazione di abitabilità e la abitazione effettiva sono menzionati nella « nota successiva » e non nel corpo dell'articolo e sul fatto che la esigenza di fissare un criterio preciso di carattere temporale per soddisfare la ratio della norma — necessità di risolvere il problema degli alloggi — si presenta essenzialmente con riguardo alla determinazione del momento finite del beneficio.

La Corte fiorentina, per respingere tesi siffatta, richiamate le precedenti pronunzie della Suprema Corte, ha posto l'accento sulla interpretazione letterale delle due norme (art. 43 legge organica e art. 17 legge 408 del 1949). Ma non soltanto tale interpretazione letterale è indicativa del fatto che il quadriennio della abitazione effettiva o della dichiarazione di abitabilità è in funzione anche di un dies a quo per il sorgere del diritto alla agevolazione. Vi concorre con nettezza di contorni la interpretazione storica-sistematica delle norme stesse e l'interesse pubblico che con l'agevolazione in esame il legislatore ha inteso assicurare.

La concessione del particolare beneficio fiscale infatti, già contenuta nello art. 11 della legge 23 aprile 1911, n. 509, che faceva decorrere il quadriennio entro il quale si dovevano stipulare le vendite dal giorno in cui i fabbricati nuovi o interamente riattati fossero stati sottoposti all'imposta sui fabbricati e riportata poi, con la modificazione della decorrenza del quadriennio dal giorno in cui detti stabili fossero stati dichiarati abitabili o fossero stati effettivamente abitati; nell'art. 10 del decreto luogotenenziale 21 aprile 1918, n. 629, e infine — con la stessa modificazione — nell'art. 43 dell'allegato B della tariffa annessa alla vigente legge del registro, è stata determinata dalla necessità di combattere la crisi degli alloggi, incoraggiando la costruzione delle case col dar modo ai costruttori di potere, in vista della sensibile agevolazione, vendere più facilmente le case pronte per essere abitate e reimpiegare i capitali in nuove costruzioni del genere.

Condotta l'agevolazione a tal fine, essa non poteva certo essere consentita nè qualora la vendita per essere stata fatta dopo decorso un certo periodo di tempo (quattro anni) dalla completa ultimazione della casa, facesse apparire la costruzione e la successiva alienazione non quali atti tendenti alla pronta risoluzione della crisi degli alloggi, ma quali atti inerenti ad un comune investimento fondiario; nè qualora la vendita, per essere stata fatta prima che la casa fosse dichiarata abitabile o fosse abitata di fatto, apparisse quella alienazione di cosa non ancora adatta al fine di risolvere detta crisi.

Tale ratio legis è quella che ha caratterizzato le varie norme succedutesi nel tempo a far data dal 1911, dopo che fatti di guerra avevano determinato situazioni di sempre più grave disagio nel settore degli alloggi e caratterizza ora le norme di cui si discute.

La diversa terminologia infatti fra l'art. 11 della legge 23 aprile 1911, n. 509 che faceva decorrere il quadriennio dal giorno in cui il fabbricato veniva sottoposto alla imposta fabbricati e l'art. 10 del

D.L.L. 21 aprile 1918, n. 629, l'art. 43 legge organica di registro, art. 17 della legge n. 408 del 1949 che fanno decorrere il quadriennio dal giorno della dichiarazione di abitabilità o da quello della effettiva abitazione non muta la essenza della agevolazione nè determina condizioni diverse per la sua applicabilità.

Dato infatti che a determinare l'oggetto della imposta fabbricati concorrono fra l'altro i requisiti positivi della stabilità e della produttività e dato che la produttività (vedi GIANNINI « Ist. Dir. Trib. », pag. 301, ed. 1951) consiste nell'attitudine del fabbricato a produrre un reddito, non è dubbio che la soggezione del fabbricato all'imposta particolare coincide con l'abitazione effettiva o con la dichiarazione di abitabilità del fabbricato stesso. Ciò perchè soltanto con l'abitazione effettiva e non con la sola costruzione si ha quel reddito reale o potenziale che, insieme al requisito della stabilità concorre ad integrare la situazione di fatto ipotizzata dalla legge per il sorgere della imposta fabbricati. La diversa terminologia si spiega pertanto con il solo fatto che in epoca successiva al 1911 è stata disposta la esenzione venticinquennale dalla imposta fabbricati e di conseguenza il criterio discrezionale della legge del 1911 era diventato insufficiente a esprimere con precisione il punto di riferimento per il computo iniziale e finale del quadriennio.

Criterio letterale, criterio storico e sistematico convergono pertanto verso la interpretazione sempre adottata dagli Uffici esecutivi e riconosciuta esatta dalla giurisprudenza della Suprema Corte, nonostante l'opposizione di parte della Dottrina, che ha fatto propria la tesi combattuta. (V. UKMAR: La Legge di Registro, vol. II, pag. 42; e nota in calce alla sentenza n. 2282 del 31 luglio 1950, in « Rivista Leg. Fiscale », 1950, pag. 783). Di nessun ostacolo infatti è la posizione topografica della particolare norma nel vigente art. 43 della Tariffa alleg. B alla legge organica di registro.

La Nota successiva agli articoli della tariffa è parte integrante della norma ed in quanto relativa alla pratica attuazione della imposta e della sua aliquota si risolve necessariamente in un requisito sostanziale della stessa da interpretarsi con i criteri suggeriti dall'art. 12 delle preleggi e per i quali non si può attribuire alla norma altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore.

D'altra parte se nella legge organica la disposizione che ne riguarda è contenuta nella N.S., nello art. 17 della legge 408 del 1949 essa è contenuta nel corpo dell'articolo assurgendo anche topograficamente alla dignità di requisito della particolare agevolazione.

Nè la situazione può ritenersi mutata con l'art. 71 della legge 27 dicembre 1953, n. 958, contenente norme sul risarcimento dei danni di guerra. La dizione dell'articolo che richiede la dichiarazione di abitabilità e non anche l'abitazione effettiva, la tutela che con esso si è inteso attuare e la considerazione che la norma relativa pur mantenendo lo spirito del decreto legge 26 marzo 1946, n. 221, ha ridotto le agevolazioni fiscali che tale ultimo decreto prevedeva, sono elementi indicativi e decisivi per ritenere tutt'ora in atto, per l'operatività dell'agevolazione, per le compra vendite di case di abitazione non di

lusso distrutte e ricostruite, la necessità del duplice requisito di un termine iniziale e di un termine finale dagli eventi della dichiarazione di abitabilità o della abitazione effettiva.

L. CORREALE

**IMPOSTA DI REGISTRO - Agevolazioni per la ricostruzione edilizia** (Trib. Genova, Sez. I, Sent. 17 dicembre 1955 - Pres. ed est. Secco - Soc. Cementfer c. Finanze).

I contratti di appalto, aventi per oggetto lavori parziali, godono delle agevolazioni di cui ai decreti legge 7 gennaio 1945, n. 322 e 26 marzo 1946, n. 221, solo quando concorrono a realizzare, in modo univoco e diretto, il fine della riparazione o ricostruzione.

Questa sentenza del Tribunale di Genova merita di essere segnalata, perchè contiene alcune necessarie precisazioni circa la connessione che deve esistere tra i lavori parziali e la ricostruzione ai fini delle agevolazioni tributarie di cui ai citati decreti.

Com'è noto la giurisprudenza della Com. Centrale fu per lungo tempo orientata nel senso che i lavori parziali fossero da escludersi dalle agevolazioni di cui ai sopra menzionati decreti, in quanto condizione essenziale per godere dell'agevolazione, è che i lavori, oggetto dell'appalto, realizzino la completa riparazione o ricostruzione dell'edificio o dell'opera danneggiata da eventi bellici.

Quando quindi la fattispecie concreta solo in parte la previsione legislativa, e tale è il caso dei cosiddetti contratti di appalto frazionari, l'agevolazione non compete, giacchè diversamente opinando, si verrebbe ad allargare la sfera di applicazione della legge oltre i casi previsti.

Eppertanto ai suddetti lavori può riconoscersi competenza l'agevolazione nel solo caso che essi siano contemplati nello stesso contratto di appalto e assunti dallo stesso appaltatore, cui è stata affidata la riparazione o ricostruzione dell'opera, perchè solo in questa ipotesi la loro connessione con la ricostruzione, come mezzo al fine, risulta indubbia dallo stesso contratto.

In un secondo tempo tuttavia la stessa Com. Centrale ritenne eccessivo e non conforme alla legge richiedere in ogni caso l'unicità contrattuale oggettiva e soggettiva e con la nota decisione n. 46648, resa il 1° aprile 1953 a sezioni unite, statui che « quando la pluralità dei contratti di appalto con la stessa o con più imprese appaltatrici concorre all'unico fine della ricostruzione di un medesimo immobile, tali appalti plurimi rientrano tutti nella previsione della legge ».

Nello stesso senso ebbe a decidere per implicito la S. Corte con la sentenza 28 aprile 1954, n. 1308 ed esplicitamente con la sentenza 29 aprile 1954, n. 1332.

Data questa evoluzione giurisdizionale appare ineliminabile l'esigenza di distinguere i contratti di appalto frazionari, in due categorie: quella dei contratti in cui sono contemplati lavori, che concorrono a realizzare, in modo univoco e diretto, il fine della legge e quella dei contratti relativi a lavori, la cui attinenza alla riparazione o ricostruzione è soltanto eventuale o mediata. A questa seconda categoria l'agevolazione non compete.

Di questa esigenza ebbe a rendersi esatto conto il Tribunale di Genova, il quale, occupandosi dello specifico caso della rimozione delle macerie, ebbe così a motivare:

« È noto infatti che la rimozione può avvenire indipendentemente dalla ricostruzione dell'edificio, basta pensare alle molteplici ipotesi, per cui il proprietario dell'area può avere interesse ad usufruirla per scopi diversi da quello di adibirli a costruzione e comunque servirsene per costruzioni completamente diverse per fini e tipo da quelle precedenti, perchè appaia evidente che l'attività della rimozione delle macerie di un fabbricato distrutto, non fa presumere la ricostruzione dello stesso.

« È quindi del tutto contrario ai più elementari dettami della logica comune e giuridica, procedere ad un'induzione da un fatto, che ha una pluralità potenziale di fini, traendone conclusioni che il fatto non legittima.

« Nella specie non è sufficiente, come l'attrice fa, sostenere l'assurdo di un'attività che non potrebbe essere fine a se stessa, perchè la presunzione affacciata possa essere ritenuta valida, perchè tale assurdità non può essere affermata per la plausibilità dell'ipotesi di una rimozione di materiali fine a se stessa.

« Nè si dica in contrario che esiste la prova che le prestazioni, di cui al contratto, sono una fase necessaria della ricostruzione, giacchè tale rapporto non risulta dall'atto stesso sottoposto a tassazione.

« Rettamente l'Amministrazione convenuta invoca il principio, più volte affermato dal Supremo Collegio, e che nel resto trova piena aderenza a tutto il sistema dell'imposta di registro, per cui la natura e gli effetti dell'atto sottoposto alla registrazione debbono essere determinati unicamente in base al suo contenuto senza che sia possibile integrarne le risultanze aliunde ».

Tale motivazione è pienamente conforme ai principi, che valgono in tema di interpretazione e applicazione di disposizioni di legge di carattere eccezionale quali sono, per unanime consenso dottrinale e giurisprudenziale, le norme di agevolazione tributaria.

Come è stato rilevato nell'ultima Relazione sul Contenzioso dello Stato (Vol. I, p. 675) per potersi applicare ad una fattispecie concreta una prevista agevolazione, occorre che esista « una connessione diretta dell'oggetto del negozio con l'ipotesi di riduzione prevista dalla legge ».

Deve esistere, in altre parole, un rapporto di coincidenza o di continenza tra la fattispecie astratta e quella concreta, tale per cui quest'ultima contenga in sé tutti gli elementi costitutivi, ipotizzati dalla prima, sia nella loro entità obbiettiva che teleologica.

Fatti ed ipotesi, che, per la loro equivocità, non realizzino in modo univoco e diretto il fine della legge, esulano dalla ratio della norma, e non possono quindi, allorchè trattasi di disposizioni di natura eccezionale, essere fatti rientrare nella stessa, perchè ciò importerebbe un'illegittima estensione analogica.

Tra le più recenti sentenze che hanno fatto applicazione di questi principi vedasi, in particolare, la sentenza della S. Corte 7 febbraio 1952, n. 291, (« Giur. It. », 1952, I, legge 718) la quale, sia pure in altra ipotesi, giustamente limita l'agevolazione soltanto a quegli atti che « hanno in sé una destinazione diretta, in modo categorico ed irrevocabile, con l'esecuzione dell'opera ».

A.R.

# MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

### RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO.

1. Ai sensi dell'art. 14 del R.D.L. 11 ottobre 1934, n. 1948 (Condizioni e Tariffe per il trasporto delle persone sulle Ferrovie dello Stato) deve ritenersi inammissibile il ricorso per cassazione proposto nei confronti del Capo Compartimento ferroviario che ha rappresentato l'Amministrazione nei precedenti stadi del giudizio di merito anzichè nei confronti del Ministro dei Trasporti. (Sez. III, Sent. n. 2103/56 - Pres. Lombardo; Est. Guido; P.M. Toro (diff.) - Frezza c. Ferrovie).

(Vedi Sentenze n. 54/56 e 1160/56 in *Mass. Foro It.*, 1956).

2. Nelle controversie relative all'imposta di successione, la rappresentanza legale in giudizio dell'Amministrazione Finanziaria spetta all'Intendente di Finanza del luogo ove risiede l'autorità giudiziaria che sarebbe competente secondo le norme ordinarie della procedura civile, ferme le norme di competenza relative al foro erariale. (Sez. I, Sent. n. 2536/56; Pres. Oggioni; Est. Perrone Capano; P.M. Trotta (conf.); Russo c. Amministrazione Finanze).

(Vedi: *Rassegna*, 1956, pag. 13).

### COMPETENZA E GIURISDIZIONE

1. La particolare deroga alla competenza del giudice ordinario introdotta dal R.D.L. 13 giugno 1940, n. 901 — secondo il quale la decisione delle revisioni dei prezzi nei contratti di pubbliche forniture, nei casi in cui non sia stato previsto nel contratto un diverso procedimento spetta al Ministro competente, quale organo di giurisdizione speciale — intesa alla salvaguardia di interessi preminenti dello Stato e al contemperamento di essi con le esigenze di tutela del diritto del privato, per il suo carattere di norma eccezionale non può che ricevere applicazione entro limiti del tutto ristretti e rigorosi e non già anche nel caso che si disputi sulla qualità dei generi somministrati o forniti alla Pubblica Amministrazione e sul correlativo diritto del fornitore a pretendere il maggior prezzo corrispondente alla migliore qualità del prodotto. In tale ipotesi, trattandosi di questione relativa all'esecuzione del contratto, la controversia rientra nella normale competenza del giudice ordinario. (S.U., Sent. n. 2144/56 - Pres.

Petraccone; Est. Siciliani; P.M. Caruso (conf.) - Ministero Giustizia c. Soc. Poli e Cella).

(Vedi: in questa *Rassegna*, 1948, fasc. 5, pag. 17, fasc. 10, pag. 14; 1956, pag. 141).

2. L'Ente Siciliano di Eletticità, istituito dal D.L. 2 gennaio 1947, n. 2 con il compito di provvedere nel pubblico interesse alla costruzione ed all'esecuzione in Sicilia di impianti di produzione e di distribuzione di energia elettrica, è un ente pubblico, avente caratteri che lo rendono simile agli enti autarchici. Spetta al Consiglio di Stato, non al Magistrato ordinario conoscere della pretesa dell'Ente di costruire i suoi elettrodotti senza l'autorizzazione ministeriale prevista dall'art. 108 del T.U. sulle acque pubbliche. (S. U., Sent. numero 2145/56 - Pres. Eula; Est. Arras; P.M. Roberto (conf.) - Ministero LL.PP. c. E.S.E.).

(Vedi: *Rassegna*, 1953, pag. 23).

3. Contro la decisione della Commissione Centrale per la massima occupazione in agricoltura, la quale annulla, su ricorso del privato, il decreto prefettizio di assunzione di mano d'opera per la ragione, nella specie, che detto provvedimento è da ritenersi emanato non per eliminare la disoccupazione, bensì per ovviare a gravi agitazioni sindacali è ammesso gravame davanti al Consiglio di Stato, non dinanzi al magistrato ordinario, se non si discuta della esistenza del potere conferito al Prefetto, ma solo del modo in cui questi lo ha esercitato. (S.U., Sent. n. 2547/56 - Pres. Eula; Est. Pepe; P.M. Roberto (conf.) - Ministero Lavoro c. Torlonia).

### CONTABILITA' DELLO STATO

1. Un credito verso lo Stato, determinato nel suo ammontare (cioè liquido) non può dirsi esigibile fino che non venga emesso mandato di pagamento in conformità delle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato (Sez. I, Sent. n. 2291/56 - Pres. Brunelli; Est. Azara; P.M. Maccarone (conf.) - Barberini c. Ministero Pubblica Istruzione).

(Vedi: *Rassegna*, 1952, pag. 143; 1954, pag. 54).

2. L'art. 1341 Cod. civ. non è applicabile alle clausole contenute nei capitolati di appalto di natura normativa e non contrattuale (nella specie, art. 26 e 27 del capitolato generale per la concessione del taglio dei boschi). (Sez. I; Sent. n. 2342/56 - Pres. Pasquera; Est. Passanisi; P.M. Trotta (conf.) - Giorgi c. Comune di Leonessa).

(Vedi: *Rassegna*, 1952, pag. 225).

2. L'avviso di vendita all'asta non concretizza un'offerta di contratto, e quindi non si inquadra nello schema giuridico dell'art. 1336 c.c.: esso rappresenta soltanto un invito a offrire, essendo diretto a provocare dai singoli l'offerta messa in gara, mentre l'accettazione, ossia l'atto conclusivo del contratto si opera soltanto attraverso l'asta per mezzo dell'aggiudicazione al miglior offerente. Da ciò deriva che nel contratto ad incanto, pubblico o privato, è soltanto nell'asta che si trova il processo formativo del contratto stesso, e che gli atti ad essa precedenti, anche se in funzione preparatoria, come l'avviso d'asta, non hanno efficacia vincolante per il soggetto che li ha emessi. In particolare deve, quindi, ritenersi che la revoca dell'avviso d'asta non importa responsabilità per danni della Pubblica Amministrazione verso il privato, se questi non dimostri che nell'esercizio di tale potere essa sia venuta meno all'osservanza delle regole di comune prudenza, cui è tenuto, per il principio del *neminem ledere*, qualunque soggetto nell'esercizio di libere attività. (S.U., Sent. n. 2551/56 - Pres. Piacentini; Est. Civiletti; P.M. Pomodoro, (conf.) - Baldi c. Finanze).

#### ESECUZIONE FORZATA

1. L'esecuzione forzata, anche quando si tratta di obblighi di fare o di non fare, si inizia sempre con la notificazione del titolo esecutivo e del precetto, la cui mancanza legittima l'opposizione. (Sez. III, Sent. 2114/56 - Pres. Lorizio, Est. Natale; P.M. Marmo (conf.) - Ossino c. Paternò).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

1. Se il nudo proprietario, con il concorso dell'usufruttuario, aliena in pieno godimento il bene sul quale grava il diritto di usufrutto, il consolidamento dell'usufrutto con la proprietà avviene nella persona del nudo proprietario, che è tenuto, pertanto, al pagamento della relativa imposta (Sez. I, Sent. n. 2192/56 - Pres. Brunelli; Est. Albanese; P.M. Colli, (conf.) - Amministrazione Finanze c. Questa).

#### IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

1. L'art. 13 della legge 3 giugno 1936, n. 1231, il quale stabilisce che quando enti morali gestiscono aziende diverse, la tassazione dei redditi di ricchezza mobile, cat. 3 dev'essere eseguita per ogni singola azienda, sulla base dei rispettivi bilanci, trova applicazione anche nel caso che l'ente non abbia compilato un separato bilancio per la gestione delle diverse aziende e, particolarmente anche nell'ipotesi di Istituto di Credito che gestisca un'esattoria comunale delle imposte, riportando i conti relativi alla gestione dei servizi esattoriali nel conto complessivo di tutte le altre aziende amministrate dall'Istituto, e senza che, ai fini dell'applicazione del predetto articolo, possa avere rilevanza alcuna la sola circostanza accidentale della comunanza di alcuni elementi fra le due aziende (locali, direzione generale, parte del

personale non specializzato, ecc.). (Sez. I, Sent. n. 2340/56 - Pres. Oggioni; Est. Avitabile; P.M. Rossi (conf.) - Monte di Credito di Parma c. Finanze).

#### IMPOSTE E TASSE

##### PROFITTI DI REGIME.

1. L'esistenza di profitti avocabili a norma dell'art. 5 D.L.L. 26 marzo 1946, n. 134 deve essere provata dall'Amministrazione e l'accertamento dei profitti di regime conseguiti dalle società enti tassati, in base a bilancio ai fini dell'imposta di ricchezza mobile deve essere compiuto in relazione alle risultanze del bilancio stesso. Tuttavia, poichè l'accertamento stesso deve essere effettuato in modo compatibile con le altre disposizioni del decreto n. 134 del 1946 e poichè l'art. 5 avoca allo Stato i profitti conseguiti dopo l'8 settembre 1943, in dipendenza di negozi conclusi col tedesco invasore, l'esistenza dei profitti non può normalmente essere desunta soltanto dalle risultanze dei bilanci, giacchè in questa le operazioni compiute con i tedeschi non vengono normalmente distinte dall'attività complessiva della società o dell'ente. L'accertamento dei profitti può, pertanto, essere effettuato prescindendo dall'andamento complessivo degli affari della società attestato dal bilancio e può trarsene la prova da elementi induttivi (Sez. I, Sent. 2477/56 - Pres. Oggioni; Est. Bricarelli; P.M. Berri (conf.) - Soc. Monte Amiata c. Amministrazione Finanze).

#### PROCEDIMENTO CIVILE

In tema di obbligazioni solidali, potendo la decisione essere pronunciata validamente nei confronti di uno solo degli obbligati, non ricorre l'ipotesi di litisconsorzio necessario. (Sez. III, Sent. n. 2578/56 - Pres. Lombardo; Est. Laporta; P. M. Toro (conf.) - Carnevale c. Parmeggiani).

#### PROPRIETA'

Il particolare precetto dell'art. 936 c.c., il quale fa divieto al proprietario di valersi della facoltà di obbligare il terzo a togliere piantagioni, costruzioni od opere fatte sul suo fondo, quando esso proprietario ne abbia avuto conoscenza e non abbia sollevato opposizione, oppure quando il terzo abbia agito in buona fede, riguarda esclusivamente i rapporti fra privati, onde la stessa disciplina non trova luogo ove trattisi invece di beni demaniali o comunque di beni soggetti a servitù di uso pubblico. (Sez. Un., Sent. n. 2552/56 - Pres. Piacentini; Est. Siciliani; P.M. Pomodoro, (conf.) - Lovaglio c. Comune Venosa).

#### RIFORMA FONDIARIA

La legge 12 maggio 1950, n. 230 relativa alla colonizzazione dell'Altopiano della Sila non pone limiti all'espropriabilità dei boschi. (Sez. Un., Sent. n. 2224/56 - Pres. Eula; Est. Torrente; P.M. Roberto, conf. - Ministero Agricoltura c. Mazza).



# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

LA FORMULAZIONE DEL QUESITO NON RIFLETTE IN ALCUN MODO LA SOLUZIONE CHE NE È STATA DATA

## ACQUE PUBBLICHE ED ELETTRICITÀ

**ELETTRICITÀ.** — Se la riduzione del sopraprezzo, stabilita per l'energia elettrica impiegata nei processi elettrochimici, possa essere riconosciuta, in difetto di una formale apposita domanda, in base ad elementi di cui la Cassa Conguaglio Tariffe elettriche sia altrimenti venuta a conoscenza (n. 42).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

**CASSA PER IL MEZZOGIORNO.** — I) Se sussista un diritto della Cassa per il Mezzogiorno all'esenzione dell'imposta sui materiali da costruzione impiegati nei lavori finanziati (n. 197). II) Se, ai fini del trattamento tributario, la Cassa per il Mezzogiorno sia equiparata alle Amministrazioni dello Stato (n. 197). III) Se l'imposta sui materiali da costruzione possa ritenersi compresa fra i tributi cui si riferisce la quota fissa di abbonamento dovuta dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'art. 26, 1° comma, della legge 10 agosto 1950, n. 646 (n. 197).

## APPALTO

**TRATTAMENTO TRIBUTARIO.** — I) Se l'erronea valutazione dell'appaltatore circa il godimento di determinati benefici fiscali concreti un errore di diritto o di fatto (n. 211). II) Se l'appaltatore abbia diritto al rimborso dalla Amministrazione appaltante delle imposte pagate, relative al contratto, nella cui previsione fosse stabilito il godimento dei benefici fiscali (n. 211).

## CINEMATOGRAFIA

**SALE CINEMATOGRAFICHE.** — Quale sia il criterio da adottarsi per la determinazione della data di presentazione della domanda di apertura di nuove sale cinematografiche, se quello della data della presentazione, pura e semplice, della domanda o quello della data di completamento della domanda stessa con idonea documentazione (n. 18).

## COMMERCIO

**DENOMINAZIONI COMMERCIALI.** — I) Se sia consentita dalle vigenti disposizioni la denominazione « brodo... » apposta su di un estratto, quando nell'etichetta vi sia anche la dizione di preparato per brodo (n. 12). II) Se su di un estratto per brodo sia obbligatoria la denominazione « preparato per brodo e condimento a base di

glutammato » o sia sufficiente l'indicazione di « preparato per brodo a base di glutammato » (n. 12). III) Se possa concedersi l'autorizzazione all'immissione in commercio di un estratto di brodo con la denominazione di « Brodo di manzo » (n. 12).

**LICENZA DI COMMERCIO.** — IV) Se, nei riguardi della licenza per l'esercizio del commercio per la vendita al pubblico di merci sia all'ingrosso sia al minuto, la gradualità della tassa, di cui al n. 129 della Tabella all. A al T. U. 20 marzo 1953, n. 113, si stabilisca in funzione della classificazione del Comune, avuto riguardo alla popolazione del Comune stesso e dei centri abitati (frazioni e borgate) oppure solo della popolazione del Comune (n. 13).

## COMPROMESSO ED ARBITRI

**ARBITRAGGIO.** — Se, tra gli altri criteri, possa distinguersi l'arbitrato rituale dall'arbitraggio libero in relazione alla preesistenza o meno di un rapporto giuridico perfetto (n. 10).

## CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

**DEBITI DI FORMAZIONI PARTIGIANE.** — I) Se gli articoli 19 e 13 del D. L. 19 aprile 1948, n. 517 recante norme sui debiti delle formazioni partigiane disciplinino in modo distinto ed autonomo le liquidazioni delle due categorie di crediti (pecuniari o da forniture di beni o servizi), in essi previste (n. 144). II) Se i crediti delle dette due categorie possano essere cumulati nella liquidazione, qualora siano vantati dallo stesso soggetto (n. 144). III) Se, nel disciplinare le liquidazioni, il legislatore abbia inteso congelare un sistema scalare vero e proprio (n. 144).

**PAGAMENTI.** — IV) Se l'atto di costituzione di pegno di crediti sia atto impeditivo del pagamento (n. 145). V) Se gli atti di costituzione di pegno di crediti debbano, per ricevere esecuzione, essere preventivamente sottoposti al parere legale dell'Avvocatura dello Stato (n. 145).

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

**AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE.** — Se le agevolazioni tributarie concesse « agli atti e contratti che si rendono necessari per le operazioni previste » dall'art. 24 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, recante provvedimenti per la costruzione di case ai lavoratori (c.d. « piano Fanfani »), abbiano carattere obiettivo (n. 60).

## ESPROPRIAZIONE PER P. U.

**OCCUPAZIONI MILITARI.** — Se le occupazioni d'urgenza per esigenze militari siano soggette al termine ordinario di validità di un biennio (n. 125).

## IMPIEGO PUBBLICO

**LICENZIAMENTO.** — I) Se l'indennità di preavviso, dovuta al prestatore di lavoro in caso di licenziamento senza sua colpa, faccia parte degli emolumenti ordinari del prestatore stesso (n. 416).

**PREVIDENZA.** — II) Se i dipendenti non di ruolo dello Stato, in attività di servizio, siano soggetti all'obbligo assicurativo (n. 417).

## IMPOSTA DI BOLLO

**CAMBIALI.** — I) Se e quando, nell'ipotesi di finanziamenti, previsti dal titolo II della legge n. 995 del 1953, le cambiali, che si portano allo sconto, possano beneficiare delle tasse di bollo nella misura ridotta prevista dall'art. 6 della legge n. 445 del 1950, espressamente richiamato dall'art. 28 della legge n. 995 (n. 2).

**ESONERI.** — II) Se compete l'esenzione dalle normali imposte di registro e di bollo, prevista dalla legge 18 aprile 1950, n. 258, ai contratti per la vendita diretta di macchinari ed attrezzature a pagamento differito e rateale, assistita dal patto di riservato dominio, posti in essere dalla S.P.E.I., quale ente delegato dell'I.M.I. nell'attuazione delle operazioni di finanziamento (n. 3).

## IMPOSTA DI REGISTRO

**ESONERI.** — I) Se compete l'esenzione dalle normali imposte di registro e di bollo, prevista dalla legge 18 aprile 1950, n. 258, ai contratti per la vendita diretta dei macchinari ed attrezzature a pagamento differito e rateale, assistita dal patto di riservato dominio, posti in essere dalla S.P.E.I., quale ente delegato dell'I.M.I. nell'attuazione delle operazioni di finanziamento (n. 122).

**TASSA GRADUALE SU SENTENZA.** — II) Se la tassa graduale di registro, scontata su sentenza, recante condanna per somme, possa essere restituita, sia pure parzialmente, ove la sentenza stessa venga riformata in minor condanna, in un successivo grado di giudizio (n. 123).

## IMPOSTE E TASSE

**TASSE DI CONCESSIONE.** — Se, nei riguardi della licenza per l'esercizio del commercio per la vendita al pubblico di merci sia all'ingrosso sia al minuto, la gradualità della tassa, di cui al n. 129 della Tabella alleg. A al T. U. 20 marzo 1953, n. 113, si stabilisca in funzione della classificazione del Comune, avuto riguardo alla popolazione del Comune stesso e dei centri abitati (frazioni e borgate) oppure solo della popolazione del Comune (n. 273).

## LOCAZIONI

**CASERME.** — I) Se un immobile destinato ad uso Caserma dei Carabinieri possa considerarsi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 della legge 23 maggio 1950, n. 253, destinato ad uso di abitazione (n. 93).

**RICEVITORIE POSTALI.** — II) Se, a costituire il rapporto locatizio tra l'Amministrazione PP.TT. e il ricevitore, proprietario dei locali di ricevitoria, ai sensi dell'art. 78 del D. P. 5 giugno 1952, n. 656, sia sufficiente la sola espressione della volontà unilaterale dell'Amministrazione o se occorra anche la obbligatoria manifestazione di volontà adesiva del ricevitore proprietario (n. 94). III) Se l'obbligo del ricevitore proprietario di prestarsi alla locazione del suo immobile sia permanente durante tutto il periodo del suo servizio, e, quindi, risorga alla scadenza di ogni periodo locatizio, oppure funzioni una sola volta e per un solo periodo locativo (quello per cui l'Amministrazione dichiara di attuare la locazione), restando libero alla scadenza il ricevitore proprietario di disporre diversamente della sua proprietà (n. 94). IV) Se il regime di proroga legale delle locazioni sia applicabile ai contratti, stipulati ai sensi del D. P. 5 giugno 1952, n. 656, relativamente ad immobili già adibiti a ricevitorie postali da data anteriore al 1° marzo 1947 (n. 94).

## MEZZOGIORNO

**TRATTAMENTO TRIBUTARIO.** — I) Se sussista un diritto della Cassa per il Mezzogiorno alla esenzione dell'imposta sui materiali da costruzione impiegati nei lavori finanziati (n. 2). II) Se, ai fini del trattamento tributario, la Cassa per il Mezzogiorno sia equiparata alle Amministrazioni dello Stato (n. 2). III) Se l'imposta sui materiali da costruzione possa ritenersi compresa fra i tributi cui si riferisce la quota fissa di abbonamento dovuta dalla Cassa per il Mezzogiorno ai sensi dell'art. 26, 1° comma, della legge 10 agosto 1950, n. 646 (n. 2).

## NAVE E NAVIGAZIONE

**COSTRUZIONI NAVALI.** — I) Se tra i « costruttori », aventi diritto ai contributi previsti dalla legge 8 marzo 1949, n. 75, per le costruzioni navali per conto dinazionali, siano compresi anche gli appaltatori di taluni lavori soltanto, inerenti alla costruzione delle navi (n. 77).

**SBARCO DI « ARRUOLATO ».** — II) Se la norma dell'art. 350 cod. nav., la quale prevede che il Comandante possa rivolgersi all'Autorità marittima per far sbarcare l'« arruolato » in caso di contestazione delle somme a questo dovute possa essere invocata anche dall'armatore nei confronti del Capitano della nave (n. 78). II) Se, sorta contestazione sulla misura delle somme dovute all'arruolato, qualora di questo venga richiesto lo sbarco, l'Autorità Marittima possa determinare quale parte della somma debba essere versata e quale depositata, accertando i limiti di una ragionevole « contestazione » oppure debba limitarsi a prendere atto della « contestazione » indipendentemente dalla sua fondatezza o meno (n. 78).

## OCCUPAZIONE

**OCCUPAZIONE MILITARE.** — Se le occupazioni d'urgenza per esigenze militari siano soggette al termine ordinario di validità di un biennio (n. 2).

## OPERE PUBBLICHE

**REVISIONE PREZZI.** — Se la legge 9 maggio 1950, n. 329, la quale stabilisce che sul compenso revisionale sono dovuti gli interessi, quando la liquidazione sia in

ritardo di oltre un anno dall'atto di approvazione del collaudo, possa applicarsi alle revisioni che alla data dell'entrata in vigore della legge fossero in corso o, comunque, fossero relative a contratti anteriori alla detta legge o se, invece, se ne debba limitare l'efficacia ai contratti e alle revisioni di data successiva (n. 42).

## PENSIONI

**SUPPLEMENTO PENSIONI.** — I) Se i lavoratori, già titolari di pensione, possano essere ammessi al supplemento di pensione (n. 76). II) Se l'art. 27 della legge 4 aprile 1952, n. 218, fermi il principio secondo cui l'obbligo del versamento dei contributi — e, quindi, dell'assicurazione — sussista in ogni caso di prestazione di attività retribuita, indipendentemente dalla considerazione dei limiti di età e dalla posizione previdenziale del lavoratore (in particolare, del conseguito pensionamento) (n. 76).

## POSTE E TELECOMUNICAZIONI

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI.** — I) Se l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni possa procedere all'espropriazione per p. u. del diritto di brevetto di un nuovo tipo di lettera raccomandata, consistente in un modulo a duplice esemplare che consentirebbe al mittente di comprovare il testo delle comunicazioni trasmesse al destinatario (n. 53). II) Se la concessione di un brevetto, relativo ad un servizio di esclusiva gestione statale, conferisca in ogni caso all'inventore la tutela dei diritti morali e patrimoniali inerenti all'invenzione (n. 53).

**RICEVITORIE POSTALI.** — III) Se, a costituire il rapporto locatizio tra l'Amministrazione PP.TT. e il ricevitore, proprietario dei locali di ricevitoria, ai sensi dell'art. 78 del D. P. 5 giugno 1952, n. 656, sia sufficiente la sola espressione della volontà unilaterale dell'Amministrazione o se occorra anche la obbligatoria manifestazione di volontà adesiva del ricevitore proprietario (n. 54). IV) Se l'obbligo del ricevitore proprietario di prestarsi alla locazione del suo immobile sia permanente durante tutto il periodo del suo servizio, e, quindi, risorga alla scadenza di ogni periodo locatizio, oppure funzioni una sola volta e per un solo periodo locatizio (quello per cui l'Amministrazione dichiara di attuare la locazione), restando libero alla scadenza il ricevitore proprietario di disporre diversamente della sua proprietà (n. 54). V) Se il regime di proroga legale delle locazioni sia applicabile ai contratti, stipulati ai sensi del D. P. 5 giugno 1952, n. 656, relativamente ad immobili già adibiti a ricevitorie postali da data anteriore al 1° marzo 1947 (n. 54).

## PREVIDENZA ED ASSISTENZA

**OBBLIGO DELL'ASSICURAZIONE.** — I) Se i dipendenti non di ruolo dello Stato, in attività di servizio, siano soggetti all'obbligo assicurativo (n. 21). II) Se l'art. 27, della legge 4 aprile 1952, n. 218, fermi il principio secondo cui l'obbligo del versamento dei contributi — e, quindi, dell'assicurazione — sussista in ogni caso di prestazione di attività retribuita, indipendentemente dalla considerazione dei limiti di età e dalla posizione previdenziale

del lavoratore (in particolare, dal conseguito pensionamento) (n. 21).

**ONERI ASSISTENZIALI.** — III) Se gli oneri assistenziali, comunque indicenti sul datore di lavoro, siano compresi tra le trattenute sugli stipendi (n. 22).

## PREZZI

**REVISIONE.** — I) Se la legge 9 maggio 1950, n. 329 la quale stabilisce che sul compenso revisionale sono dovuti gli interessi, quando la liquidazione sia in ritardo di oltre un anno dall'atto di approvazione del collaudo, possa applicarsi alle revisioni che alla data di entrata in vigore della legge fossero in corso o, comunque, fossero relative a contratti anteriori alla detta legge o se, invece, se ne debba limitare l'efficacia ai contratti e alle revisioni di data successiva (n. 30).

**SOPRAPREZZO ENERGIA ELETTRICA.** — II) Se la riduzione del sopraprezzo, stabilita per l'energia elettrica impiegata nei processi elettrochimici, possa essere riconosciuta in difetto di una formale apposita domanda, in base ad elementi di cui la Cassa Conguaglio Tariffe elettriche sia altrimenti venuta a conoscenza (n. 31).

## PROPRIETÀ INTELLETTUALE

**ESPROPRIAZIONE DI BREVETTO.** — I) Se l'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni possa procedere all'espropriazione per p. u. del diritto di brevetto di un nuovo tipo di lettera raccomandata, consistente in un modulo a duplice esemplare che consentirebbe al mittente di comprovare il testo delle comunicazioni trasmesse al destinatario (n. 14). II) Se la concessione di un brevetto, relativo ad un servizio di esclusiva gestione statale, conferisca in ogni caso all'inventore la tutela dei diritti morali e patrimoniali inerenti all'invenzione (n. 14).

## SENTENZA

**SENTENZA TRIBUNALE ASMARA.** — I) Se la sentenza, emessa dal Tribunale di Asmara nel periodo di occupazione del territorio eritreo da parte delle truppe alleate, si possa considerare come emessa da un Tribunale straniero (n. 9).

**TRATTAMENTO TRIBUTARIO.** — II) Se la tassa graduale di registro, scontata su sentenza, recante condanna per somme, possa essere restituita, sia pure parzialmente, ove la sentenza stessa venga riformata in minor condanna, in un successivo grado di giudizio (n. 10).

## SERVITÙ

**MILITARI.** — I) Se, a termine della legge 20 dicembre 1939, n. 1849, recante norme sulle servitù militari, sia indennizzabile la diminuzione del valore delle aree private, conseguente al divieto di edificabilità per la vicinanza di un aeroporto, nonostante che, prima della imposizione della servitù, il suolo fosse da considerarsi edificatorio e molti dei proprietari avessero già ottenuto le licenze edilizie (n. 20). II) Se le tabelle di termini lapi-

dei, indicanti le zone sottoposte alla servitù militare, possano essere poste in opere anche per le servitù disposte con procedura d'urgenza (n. 20).

#### SPESE GIUDIZIALI

GIUDIZI PENALI. — I) Se l'obbligo del pagamento delle spese processuali, in caso di remissione di querela, discenda direttamente dalla legge ovvero ricorra all'uopo il provvedimento del giudice penale (n. 10). II) Se alla procedura per correzione di errori materiali possa farsi luogo solo nei casi di omessa condanna alle spese nei confronti del condannato ovvero anche nei casi di proscioglimento per reato perseguibile a querela di parte o di estinzione del reato su remissione della querela stessa (n. 10).

#### TRATTATO DI PACE

SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ASMARA. — Se la sentenza, emessa dal Tribunale di Asmara nel periodo di occupazione del territorio eritreo da parte delle truppe alleate, si possa considerare come emessa da un Tribunale straniero (n. 63).

#### VENDITA

TRATTAMENTO TRIBUTARIO. — Se compete l'esenzione dalle normali imposte di registro e di bollo, prevista dalla legge 18 aprile 1950, n. 258, ai contratti per la vendita diretta di macchinari e attrezzature, a pagamento differito e rateale, assistita dal patto di riservato dominio, posti in essere dalla S.P.E.I., quale ente delegato dell'I.M.I. nell'attuazione delle operazioni di finanziamento (n. 14).

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, DOTTRINA E GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ CIVILE DELLO STATO E DI DIFESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN TUTTI GLI STATI DEL MONDO

A CURA DI SALVATORE SICA

## BULGARIA

*Dividiamo la trattazione in due parti, come al solito: la Parte A concerne la responsabilità dello Stato; la Parte B concerne la difesa della Pubblica Amministrazione. In questo numero trattiamo la Parte A, rinviando alla trattazione della difesa dello Stato l'esposizione dei casi in cui lo Stato sia obbligato verso i terzi per motivi diversi dal comportamento illegale o irregolare dei suoi agenti.*

### PARTE A

#### 1. La responsabilità penale verso i terzi.

Nella Repubblica di Bulgaria la responsabilità verso il terzo vale quanto la responsabilità verso lo Stato. Lo Stato ed il terzo, se siano stati danneggiati dalla persona che eserciti funzioni, politiche od amministrative, in nome e per conto dello Stato, debbono essere risarciti, quando tali funzioni siano state condotte nei termini e condizioni non consentiti dalla legge. La responsabilità civile accompagna anzitutto i ministri; accompagna il pubblico funzionario; segue infine, e non meno, gli impiegati dei pubblici stabilimenti ed in particolar modo i direttori:

a) I membri del Governo sono civilmente responsabili dei danni causati allo Stato od ai cittadini dai loro atti illegali (Cost. 4 dicembre 1947, art. 45);

b) i funzionari pubblici sono tenuti ad indennizzare i cittadini ai quali la illegittima ed irregolare esecuzione dei propri doveri abbia arrecato danno (art. 89, Cost. 1947); essi rispondono disciplinarmente, penalmente e civilmente delle infrazioni commesse nell'esercizio delle loro funzioni (art. 46);

c) gli amministratori delle imprese di Stato sono responsabili (art. 20, Ukase del 12 ottobre 1951, n. 82).

Posti tali principi, occorre esaminare particolarmente le diverse posizioni di cui sopra.

a) Nonostante che l'art. 45 della Cost. 1947 abbia previsto una particolare procedura per la condanna in via civile dei ministri responsabili del danno verso il terzo, non conosciamo nessuna legge al riguardo né alcun atto giurisprudenziale.

In sede di annullamento dell'atto pregiudizievole, non c'è dubbio che spetti al Consiglio dei ministri procedere a tale annullamento, ove gli atti dei ministri siano contrari alla Costituzione, alle leggi, alle deliberazioni ed alle direttive del Governo (art. 65, 2° comma, Cost. 1947); lo stesso avviene per gli atti adottati dal Consiglio dei ministri, i quali sono annullati dal Presidium dell'Assemblea Nazionale (art. 65, primo comma, Cost. 1947). In sede di risarcimento non abbiamo orientamenti: è dubbio se il Procuratore Generale, che ha il controllo sulla legalità dell'azione sia dei ministri che dei funzionari e cittadini in genere, anche attraverso le segnalazioni della Commissione di controllo, di cui parleremo, possa farsi l'iniziatore dell'azione civile contro i ministri a favore dei terzi danneggiati civilmente dalla condotta funzionale ministeriale, di cui i ministri fossero responsabili. L'art. 89, Cost. 1947 farebbe escludere il diritto dei cittadini a pretendere od a far decidere dai tribunali il danno civile provocato dai ministri; infatti è detto che i cittadini hanno il diritto di inoltrare domande, reclami e petizioni; ogni cittadino ha il diritto di chiedere ai tribunali la condanna dei funzionari per le violazioni da essi commesse nell'esercizio delle loro funzioni; i cittadini hanno diritto al risarcimento da parte dei funzionari per il danno da questi cagionato in dipendenza della illegittima od irregolare esecuzione dei loro doveri; come si vede, nessun riferimento è fatto ai ministri. Lo stesso art. 62 della Costituzione limita l'intervento della Procura ai soli casi in cui sia accertato un danno per gli interessi economici della Repubblica popolare.

b) I funzionari sono obbligati verso i terzi per le infrazioni funzionali; essi quindi sono civilmente responsabili; ogni cittadino può intentare contro di essi l'azione presso i tribunali ordinari per la illegittima ed irregolare condotta della funzione pubblica (art. 46 ed 89 Cost. 1947).

Rinviamo qui alla legge sull'organizzazione dei tribunali del popolo (narodnite sadilista) del 26 marzo 1948, n. 70 ed alla legge 6 novembre 1952 (« Isvetia », 7 nov. 1952) nonché alla legge sui tribunali locali del popolo (mestuite narodni sadilista) del 27 agosto 1948, n. 201.

I funzionari sono rappresentati e difesi di fronte ai terzi dinanzi ai tribunali dalle Unioni professio-

nali e dalle loro direzioni, senza che queste tuttavia siano autorizzate a fare transazioni definitive (art. 5 Codek Natruda del 1951).

c) L'ukase n. 82 del 12 ottobre 1951 regola le imprese di Stato; queste godono di personalità giuridica (art. 1). Lo Stato non risponde delle obbligazioni delle imprese nè queste rispondono delle obbligazioni dello Stato (art. 7). Le imprese e le federazioni sono amministrate da persone responsabili, come i direttori generali, i direttori, gli amministratori, i gerenti, ecc. (art. 20). Circa la estensione di tale responsabilità, nella pratica giurisprudenziale, nulla possiamo dire.

## 2. La responsabilità personale verso lo Stato.

In termini generali, se il fatto non costituisca reato, il funzionario e l'impiegato pubblico rispondono dei danni provocati all'Amministrazione sino alla concorrenza di un terzo dello stipendio mensile (art. 95 Codek natruda o Codice del lavoro del 9 novembre 1951, applicabile anche ai dipendenti dello Stato); i contabili rispondono sino all'intero stipendio (ivi, art. 96); per i reati e per le responsabilità dei direttori e dei capi contabili e per i fatti commessi fuori delle funzioni si risponde dell'intero danno (art. 97); leggi speciali possono stabilire una responsabilità pecuniaria superiore (art. 98); norme speciali valgono per i singoli ministeri in base al decreto 78 del 18 febbraio 1953, adottato dal Consiglio dei ministri e dal Comitato Centrale del Partito Comunista Bulgaro.

Il decreto n. 60 del 27 luglio 1951 (numero e data di « Isvetia »), modificato con decreto 12 dell'11 febbraio 1955 (« Isvetia »), concerne altresì il controllo finanziario (interno) (Finansov Control); il nuovo decreto ha tenuto vieppiù distinte le competenze che si attengono al Ministro delle finanze da quelle della Commissione per il controllo e da quelle che spettano ai tribunali; presso il Ministero delle finanze è creata una direzione di controllo finanziario (Finansovo-Revisionno Upravlenie); questa è composta da una direzione centrale e da Uffici di revisione provinciale (art. 1); il suo controllo si estende agli uffici, aziende, cooperative, altri organi ed ai privati finanziati dallo Stato (art. 2). I controllori esercitano il loro controllo: a) sulla esecuzione delle leggi e decreti dello ordinamento contabile; b) sull'adeguata e legale riscossione delle entrate, sulla custodia dei fondi, sulla spesa e sulla contabilità dei beni sociali; c) sulla documentazione; d) sul giusto riporto delle somme per l'entrata e per l'uscita; e) sull'attività delle istituzioni bancarie, assicurative e di risparmio; f) sul modo con cui gli uffici provvedono ad impegnare somme sul bilancio, sul modo con cui tali somme vengono impiegate dalle organizzazioni economiche dello Stato e sul modo della ripartizione dei fondi (art. 3). I controllori richiedono la documentazione necessaria nonchè la assistenza da parte dei funzionari (art. 4); tutti gli organi sono tenuti a collaborare con il controllo (art. 5); è redatto il verbale delle contestazioni (art. 6); il Ministro delle finanze può stabilire multe sino

a 400 leve per le violazioni constatate (art. 7); i danni constatati debbono essere risarciti dai responsabili e le deficienze debbono essere appianate dai consegnatari di valori e di merci (art. 8), con responsabilità solidale (ivi); il Ministro delle Finanze può disporre la ritenuta di tre mesi di stipendio (art. 9); per i danni dovuti a dolo ed a delitti il verbale di constatazione è inviato al Procuratore della Repubblica per l'inizio della azione penale; il tribunale può pronunziarsi anche d'ufficio sulla responsabilità pecuniaria ma in ogni modo il giudizio passa poi al tribunale civile, ai sensi dell'articolo 299 Cod. procedura civile (art. 12); vengono chiamati in causa i dirigenti delle aziende, uffici e delle organizzazioni superiori (ivi). Ove il controllo abbia accertato danni, che non implicino responsabilità penale, il verbale di constatazione è inviato al Tribunale civile ai sensi dell'articolo 8 del decreto che si espone e dell'articolo 97 lett. b) c), d) del Codice del Lavoro (ivi). Tale regolamento sul controllo sostituisce ogni precedente legge al riguardo (art. 15), v. il Regolamento del Ministero delle Finanze (« Isvetia », n. 72 del 7 settembre 1951).

Un controllo autonomo è invece disciplinato dalla Commissione per il controllo di Stato (Comisia za Dargiaven Control) già organizzata con legge 12 gennaio 1948, n. 7 (D.V.) e poi con Regolamento (riportato con data scorretta nella raccolta che seguiamo, perchè indicato col n. 50 del 22 giugno 1955 di « Isvetia ») poi modificato con decreto 14 del 17 febbraio 1952. La Commissione è organo del Governo per l'espletamento del controllo sulla attività produttiva della produzione delle organizzazioni statali, cooperativistiche, comuni, sociali e delle aziende (art. 1). Tale controllo è rigidamente applicato in ordine al resoconto dei fondi, delle spese e della custodia dei valori e materiali in godimento delle organizzazioni di Stato; esso esige il rispetto delle leggi, dei decreti e delle disposizioni governative (ivi). La Commissione è composta da un Presidente, da tre Vice Presidenti e tre membri; il Presidente è eletto dall'Assemblea Nazionale ed è membro del Governo; i Vice Presidenti sono assegnati dal *Presidium* su proposta del Consiglio dei ministri, mentre i membri sono designati dal Consiglio dei ministri (ivi). La Commissione: a) controlla l'attività produttiva e finanziaria; b) riceve il resoconto giornaliero della spesa; c) vigila sulla attuazione delle ispezioni; d) compila una relazione al Governo sulla esecuzione del bilancio; e) vigila sulla esecuzione dei decreti; f) interviene negli affari finanziari sia su richiesta del governo e sia d'ufficio; g) richiama l'attenzione del governo su questioni economiche nazionali insorte nella attuazione del controllo (art. 2). Il controllo: a) è di merito (sulla attività economica); b) è ispettivo (sulla situazione dei fondi); c) è di legalità per le opere eseguite e per la concordanza delle spese con la destinazione del piano (art. 3). La Commissione controlla documenti e situazioni (art. 4); può chiamare esperti (art. 5); vigila sulla lentezza e debolezza dell'apparato burocratico e sugli sprechi, sulle deviazioni dai fini governativi, segnalando i responsabili (vinovniki), adotta concrete misure per il poten-

ziamento della disciplina e per la eliminazione di deficienze organiche, concentra l'attenzione sui principali settori economici (art. 6). La Commissione opera il riscontro dei Ministeri della difesa, dell'interno, degli esteri e della giustizia; richiede che innanzi ad essa si presentino persone entro i termini stabiliti; dispone sopraluoghi nei depositi e nei cantieri di lavoro; impartisce istruzioni ai dirigenti per l'eliminazione di situazioni illegali ed avverte i dirigenti nei Ministeri; riferisce al Governo sui controlli effettuati; impone punizioni disciplinari s'no all'allontanamento dal servizio; ingiunge di provvedere al risarcimento dei danni allo Stato provocati dal personale; denuncia i colpevoli di malversazioni ed altri delitti; le sue decisioni sono definitive e non ammettono ricorso (art. 7). I membri della Commissione hanno diritto a partecipare a tutte le riunioni collegiali (art. 8). Sono stabilite le cariche: 1) Controllori principali sui ministeri; 2) Controllori sui comitati; 3) Vice controllori di 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup>, e 3<sup>a</sup> categoria (art. 10). I controllori principali sono nominati dal Consiglio dei ministri su proposta del presidente della Commissione di Controllo; gli altri controllori e vice controllori sono nominati dal Presidente della Commissione di controllo (art. 11); è prevista la nomina di controllori delegati per il controllo locale e responsabili soltanto dinanzi alla Commissione (art. 12). I controllori sono responsabili di fronte allo Stato (art. 13). Nell'apparato cen-

trale della Commissione di controllo vi sono varie direzioni; 1) di organizzazione; 2) dei quadri; 3) dei reclami; 4) giuridica; 5) amministrativa; 6) contabile; 7) finanziaria; 8) Segretariato (art. 14). La Commissione statale pubblica la "Dargiaven Control (Rivista) (art. 15); presenta una relazione annuale al Presidente del Consiglio ed in casi particolari al Consiglio dei Ministri (art. 16).

Per il controllo fuori sede, v. decreto 2913 del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 1950 (« Isvetia », n. 2 del 5 febbraio 1951), modificato con decreto 12 (« Isvetia », 11 febbraio 1955). V. Regolamento sul risarcimento dei danni (decreto Consiglio dei Ministri del 16 giugno 1951, modificato con altro del 1951 (« Isvetia », n. 54 del 6 luglio) e con altro dell'11 marzo 1955. V. Codice del lavoro del 13 novembre 1951, art. 91 e 95 e 100. V. Codice di proc. civ. (« Isvetia », n. 12, dell'8 febbraio 1952). Per una maggiore precisazione della responsabilità personale verso lo Stato, v. altra Rivista.

La responsabilità personale, sia verso il terzo e sia verso lo Stato, è la chiave di volta del sistema della responsabilità dello Stato in Bulgaria.

Ciò premesso, ci avviamo ad esporre come avviene la difesa della Pubblica Amministrazione ed i casi in cui questa sia responsabile, indipendentemente dall'azione irregolare o delittuosa dei suoi agenti, e di fronte alle norme del comune diritto privato.

*(Continua per la parte B)*